

L'enquête publique et les critères de contrôle judiciaire des fonctions exercées par les enquêteurs

Raymonde Crête

Volume 19, numéro 3, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042260ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/042260ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Crête, R. (1978). L'enquête publique et les critères de contrôle judiciaire des fonctions exercées par les enquêteurs. *Les Cahiers de droit*, 19(3), 643–675. <https://doi.org/10.7202/042260ar>

Résumé de l'article

The public inquiry has long been used to gather information of concern to the State in order that the best decisions may be made according to the information thereby obtained. The Quebec legislator has, therefore, foreseen the need for different laws or particular provisions that would enable the government to make use of this procedure. Among these we find the laws governing commissions of inquiry, police, municipal commissions, coroners and arson investigations.

The public often follows closely the proceedings of such inquiries, which, consequently, become a means of informing, educating, and establishing a dialogue with, the public.

However, certain public inquiries, such as the Quebec Commission of Inquiry on Organized Crime, the commission of inquiry on freedom of unionization and the Keable Commission, run the risk of affecting the rights of citizens, namely those summoned to appear during such hearings as well as those whose names appear in the testimony given. Hence, some individuals may see their reputations tarnished because of facts brought to light during the inquiry, lose their jobs as a result of commission recommendations or many later have to face either civil or criminal prosecution.

It is, therefore, important that such persons be given access to the courts, in order to either challenge the jurisdiction of the commission or demand that the inquiry respect the rules of natural justice.

In this area, judicial review depends on the characterization of the method of operation of the public inquiry as a whole, i.e. as the exercise by the commissioners of a recommendatory power, or of interlocutory decisions taken during the course of the inquiry. Depending on the judicial or administrative nature of the activity concerned, the courts will decide whether or not to exercise their superintending and reforming powers.

Thus, the courts will intervene only if the function exercised is of a judicial nature. In this regard, the courts deem that an administrative body exercises a judicial function, on the one hand when it determines the rights of individuals and, on the other, when such a body has a duty to act judicially. Apart from some rare exceptions, the courts have ruled that the exercise of the power of inquiry generally does not trench on the rights of citizens and that such a power is therefore administrative in nature.

At present, the issue as to whether the inquiry determines the rights of individuals is considered by the courts in the light of either one of two theories, which can be labelled the binary and global theories. Supporters of the binary theory feel that the inquiry and the decisions which may proceed therefrom represent two quite distinct stages and the interference with the rights of individuals can only occur when a decision is made. We find an illustration of this reasoning in, among others cases, *Guay v. Lafleur* and *St-John v. Fraser*.

Proponents of the second theory are agreed that the decision is an integral part of the inquiry process and that interference with rights occurs at the inquiry level itself. This argument is exemplified adequately by the judgement in *Saulnier v. Quebec Police Commission*.

This paper also examines the characterization of interlocutory decisions made by a commission in the course of its proceedings. In this respect, the courts feel that coercive powers are of a judicial nature, while decisions concerning the administration of evidence are seen as administrative. A study of the abundant jurisprudence in this area leads us to conclude that the Quebec legislator should provide for a specific recourse, similar to that existing presently in Ontario, which would allow citizens access to the courts to challenge decisions made by commissions of inquiry.

L'enquête publique et les critères de contrôle judiciaire des fonctions exercées par les enquêteurs *

Raymonde CRETE **

The public inquiry has long been used to gather information of concern to the State in order that the best decisions may be made according to the information thereby obtained. The Quebec legislator has, therefore, foreseen the need for different laws or particular provisions that would enable the government to make use of this procedure. Among these we find the laws governing commissions of inquiry, police, municipal commissions, coroners and arson investigations.

The public often follows closely the proceedings of such inquiries, which, consequently, become a means of informing, educating, and establishing a dialogue with, the public.

However, certain public inquiries, such as the Quebec Commission of Inquiry on Organized Crime, the commission of inquiry on freedom of unionization and the Keable Commission, run the risk of affecting the rights of citizens, namely those summoned to appear during such hearings as well as those whose names appear in the testimony given. Hence, some individuals may see their reputations tarnished because of facts brought to light during the inquiry, lose their jobs as a result of commission recommendations or many later have to face either civil or criminal prosecution.

It is, therefore, important that such persons be given access to the courts, in order to either challenge the jurisdiction of the commission or demand that the inquiry respect the rules of natural justice.

* Les recherches en vue de cette étude ont été arrêtées le 15 mai 1978. Elles ont été originellement faites à l'occasion de la préparation d'une thèse de maîtrise présentée à la Faculté de droit de l'Université Laval.

** LL.B., LL.M., professeur substitut, Faculté de droit, Université Laval.

In this area, judicial review depends on the characterization of the method of operation of the public inquiry as a whole, i.e. as the exercise by the commissioners of a recommendatory power, or of interlocutory decisions taken during the course of the inquiry. Depending on the judicial or administrative nature of the activity concerned, the courts will decide whether or not to exercise their superintending and reforming powers.

Thus, the courts will intervene only if the function exercised is of a judicial nature. In this regard, the courts deem that an administrative body exercises a judicial function, on the one hand when it determines the rights of individuals and, on the other, when such a body has a duty to act judicially. Apart from some rare exceptions, the courts have ruled that the exercise of the power of inquiry generally does not trench on the rights of citizens and that such a power is therefore administrative in nature.

At present, the issue as to whether the inquiry determines the rights of individuals is considered by the courts in the light of either one of two theories, which can be labelled the binary and global theories. Supporters of the binary theory feel that the inquiry and the decisions which may proceed therefrom represent two quite distinct stages and the interference with the rights of individuals can only occur when a decision is made. We find an illustration of this reasoning in, among others cases, Guay v. Lafleur and St-John v. Fraser.

Proponents of the second theory are agreed that the decision is an integral part of the inquiry process and that interference with rights occurs at the inquiry level itself. This argument is exemplified adequately by the judgement in Saulnier v. Quebec Police Commission.

This paper also examines the characterization of interlocutory decisions made by a commission in the course of its proceedings. In this respect, the courts feel that coercive powers are of a judicial nature, while decisions concerning the administration of evidence are seen as administrative. A study of the abundant jurisprudence in this area leads us to conclude that the Quebec legislator should provide for a specific recourse, similar to that existing presently in Ontario, which would allow citizens access to the courts to challenge decisions made by commissions of inquiry.

	<i>Pages</i>
1. La qualification juridique du processus d'enquête en général	647
1.1. La détermination des droits des citoyens	647
1.1.1. La conception binaire	648
1.1.2. La conception globale	653
1.2. Le devoir d'agir d'une façon judiciaire	660
2. La qualification juridique des fonctions exercées par les enquêteurs au cours d'une enquête	661
2.1. Le pouvoir de condamnation pour outrage au tribunal	662
2.2. Les pouvoirs d'entrée, de saisie et de perquisition	664
2.3. Les pouvoirs d'assignation et d'arrestation	665
2.4. Les décisions relatives à l'administration de la preuve	668
3. L'abandon du critère de la qualification juridique de la fonction	670
Conclusion	674

Depuis très longtemps, l'État a recours à l'enquête publique pour obtenir l'information nécessaire sur les sujets qui le préoccupent et tente ainsi de prendre les meilleures décisions, suite aux renseignements obtenus.

Le législateur québécois a donc prévu différentes lois ou dispositions particulières qui permettent au gouvernement de faire appel à cette procédure. À titre d'exemple, en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*, le gouvernement peut créer une enquête pour étudier une question de nature politique, sociale ou économique¹. De même, selon la *Loi des coroners*² et la *Loi des enquêtes sur les incendies*³, le coroner et le commissaire-enquêteur sur les incendies tiennent des enquêtes afin de déterminer les causes de certains événements. Aux termes de la *Loi de police*⁴, la Commission de police peut tenir également des enquêtes publiques au sujet de la criminalité de même que sur la conduite des policiers. Enfin, la Commission municipale du Québec préside différentes enquêtes concernant l'administration des municipalités.⁵

L'enquête publique est donc considérée comme une étape importante dans le processus décisionnel du gouvernement au niveau politique, judiciaire et administratif. Très souvent, aussi, la population porte une attention soutenue au déroulement de ces enquêtes qui font l'objet d'une grande publicité par les différents media d'information.

1. S.R.Q. 1964, c. 11.

2. S.Q. 1966-67, c. 19.

3. S.Q. 1968, c. 16.

4. S.Q. 1968, c. 17, art. 19, 20.

5. *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c. 170, art. 22.

Depuis une décennie environ, le Québec a connu plusieurs de ces enquêtes spectaculaires, telles la Commission d'enquête sur le crime organisé, la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction et la Commission Keable. Au cours de certaines d'entre elles, nous avons même eu l'occasion d'assister à des audiences télédiffusées en direct.

Captivés par les révélations faites lors de ces enquêtes, nous oublions peut-être trop souvent que de telles procédures, même si elles n'aboutissent qu'à l'élaboration de recommandations faites à une instance supérieure, risquent de porter atteinte aux droits de plusieurs citoyens, tant de personnes assignées à comparaître que des citoyens étrangers à l'enquête mais dont les noms sont cités durant les témoignages.

Ainsi, certains individus peuvent voir leur réputation ternie à cause des faits dévoilés lors de l'enquête ou même perdre leur emploi à la suite des recommandations faites par les enquêteurs ou encore faire l'objet de poursuites civiles ou criminelles, par la suite.⁶

Lorsque les droits des citoyens sont ainsi mis en péril, il est important, pour les personnes intéressées, de pouvoir s'adresser aux tribunaux soit pour contester la juridiction des enquêteurs, soit pour exiger le respect des règles de justice naturelle durant l'enquête.

Dans cette étude, nous examinerons donc les conditions d'ouverture à l'exercice du contrôle judiciaire de l'enquête publique. À cet égard, nous allons voir que les tribunaux s'attachent soit à la qualification juridique du processus de l'enquête en général, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir de recommandation par les enquêteurs, ou soit à la qualification des décisions interlocutoires prises au cours de l'enquête. Selon la nature judiciaire ou administrative de la fonction exercée, les tribunaux décideront d'exercer ou non leur pouvoir de surveillance et de contrôle. En dernier lieu, nous verrons quels sont les différents moyens permettant aux tribunaux d'abandonner ce critère de contrôle basé sur la qualification juridique de la fonction.

6. La multiplication de ces enquêtes a d'ailleurs incité certains organismes à proposer des réformes dans ce domaine. Voir, entre autres, BARREAU DU QUÉBEC, « Rapport du Comité d'étude du Québec sur les commissions d'enquête », (1976) 36 *R. du B.* 545-562. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT, *Les commissions d'enquête*, Document de travail 17, Ottawa, 1977.

1. Qualification juridique du processus de l'enquête en général

L'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance de l'Administration par les tribunaux est intimement lié à la détermination de la nature judiciaire ou administrative de la fonction. La nécessité de cette distinction vient du fait qu'en principe seuls les actes de nature judiciaire ou quasi-judiciaire donnent ouverture aux recours en évocation de l'article 846 C.P.C. et aux brefs de *certiorari* et prohibition prévus à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, de même qu'à l'examen des décisions en vertu de l'article 28 de cette dernière loi, alors que les actes de nature purement administrative échappent habituellement à ces moyens de contrôle. Les tribunaux se sont également servis de cette distinction afin de déterminer si les règles de justice naturelle devaient s'appliquer à un organisme administratif.

D'ailleurs, cette dichotomie a donné lieu à des décisions jurisprudentielles abondantes et parfois même divergentes. Parmi ces décisions, nous en retrouvons plusieurs qui ont statué sur la nature juridique de l'enquête. Dans le but d'établir la nature judiciaire ou administrative de cette fonction prédécisionnelle, les tribunaux ont utilisé deux critères importants, soit la détermination des droits du citoyen et le devoir d'agir de façon judiciaire.

1.1. La détermination des droits du citoyen

Actuellement, le critère de la détermination des droits d'une personne est envisagé par les tribunaux suivant deux conceptions différentes, c'est-à-dire la conception binaire et la conception globale. D'une part, les partisans de la première conception considèrent que l'enquête et la décision qui en découle représentent deux étapes bien distinctes et que le moment de l'atteinte aux droits d'une personne survient uniquement lorsque la décision est prise. D'autre part, les partisans de la seconde conception sont d'avis que l'acte décisionnel fait partie intégrante du processus d'enquête et que le moment de l'atteinte aux droits se situe plutôt au niveau de l'enquête. Alors que les premiers exigent la présence d'une atteinte réelle aux droits d'un individu, les seconds affirment qu'une atteinte virtuelle à ces droits suffit. Dans cette étude, nous verrons, cependant, qu'il est possible de distinguer les décisions importantes en cette matière, et que, selon les faits de l'espèce, les tribunaux peuvent envisager la fonction exercée suivant l'une ou l'autre des deux conceptions.

1.1.1. La conception binaire

Selon la conception binaire adoptée par la majorité des tribunaux en ce domaine, l'acte prédécisionnel et l'acte décisionnel représentent deux champs d'activité bien distincts. Incluse dans une sphère différente de l'acte décisionnel et dépourvue ainsi d'un caractère juridictionnel, l'enquête est alors qualifiée de « fonction administrative » qui ne détermine en rien les droits des individus.

Dès 1875, un tribunal du Québec a refusé d'intervenir, au moyen d'un bref de prérogative, dans une procédure d'enquête en invoquant que le juge présidant l'enquête ne constituait pas un « tribunal inférieur » puisqu'il n'avait pas le pouvoir de juger mais seulement de s'enquérir⁷. Très tôt aussi, la Cour suprême dans l'arrêt *Godson and the Corporation of the City of Toronto*⁸, a pris position en faveur de cette interprétation. Une enquête avait été instituée à la suite d'accusations de malversations en matière municipale et plus particulièrement contre un fonctionnaire de la municipalité. Un des témoins, à l'enquête, demanda à ce qu'on formule de façon plus spécifique les accusations portées contre lui, mais cette demande lui fut refusée par le juge. Le fonctionnaire réclama alors un bref de prohibition pour empêcher que l'enquête ne se poursuive. Le juge de première instance fit droit à sa requête⁹ mais ce jugement fut infirmé en appel.¹⁰ À la Cour suprême, malgré la forte dissidence du juge Gwynne, la majorité, sous la plume du juge Ritchie, rendit un jugement très bref et rejeta l'appel pour le motif que le juge présidant l'enquête n'avait pas le pouvoir de prononcer un jugement et ne pouvait donc pas être assimilé à une cour de justice : « The county judge was in no way acting judicially; he was in no sense a court; he had no powers conferred on him of pronouncing any judgment, decree or order imposing any legal duty or obligation whatever on the applicant for this writ, nor upon any other individual. »¹¹

Cet arrêt devait donc marquer le début d'une interprétation jurisprudentielle qui allait connaître une faveur considérable dans les années à venir, à l'exception de quelques décisions qui peuvent difficilement, en ce moment, en changer le cours. À cet égard, la Cour suprême a rendu deux décisions devenues célèbres, dans les affaires *St-John v. Fraser*¹² et *Guay*

7. *Belleville v. Doucet*, 1 Q.L.R. 250; voir aussi, *Silverberg v. Caron*, [1951] C.S. 131; *Lévesque v. Benoit*, [1952] B.R. 431.

8. (1891) 18 R.C.S. 36.

9. (1888) 16 O.R. 275 (Ch. D.).

10. (1889) 16 O.A.R. 452.

11. *Supra*, note 8, p. 40.

12. [1935] R.C.S. 441; 64 C.C.C. 90.

v. *Lafleur*¹³, qui constituent la pierre angulaire de cette jurisprudence dominante relative aux enquêtes.

Dans le premier de ces arrêts, le requérant demandait une injonction afin d'empêcher un enquêteur, qui avait été nommé en vertu de la *Loi des valeurs mobilières* de la Colombie-Britannique, de poursuivre son enquête dans les affaires d'une compagnie dont le requérant était gérant et actionnaire. Il alléguait que l'enquêteur, contrairement aux règles de la justice naturelle, ne lui avait pas donné préavis de la tenue d'une audience et qu'il n'avait donc pu contre-interroger les témoins présents. Les juges Crockett et Davis, parlant au nom de la Cour, conclurent que l'enquêteur avait agi correctement parce qu'il ne s'agissait pas d'une procédure judiciaire mais seulement d'une enquête privée pour informer le procureur-général. Le juge Crockett s'exprimait ainsi :

(...) the person so authorized is given no power to make any adjudication which is under any of the provisions of the statute in any sense binding upon the Attorney-General or upon anyone else.(...).

Et plus loin, il poursuit en disant :

That the investigation is in no sense a judicial proceeding for the trial of any offense but merely an inquiry conducted for the information of the Attorney-General in order that the latter may take such proceedings as he may deem advisable in the circumstances for the protection of the public is shown clearly by the provisions of ss. 11 and 12.¹⁴

Selon cette interprétation, l'enquête demeure uniquement une période de recherche d'information en vue de conseiller l'autorité compétente à décider. Dans la même ligne de pensée, l'arrêt *Guay v. Lafleur*, qui sera tant cité par la suite, décidait qu'un fonctionnaire du ministère du Revenu chargé de mener une enquête en vertu de la *Loi de l'impôt* exerçait, lui aussi, une fonction administrative ; la Cour rejetait ainsi l'injonction demandée par Lafleur, qui s'était vu refuser le droit d'être présent à une enquête le concernant¹⁵. Le juge Cartwright de la Cour suprême l'expliquait de la façon suivante :

13. [1962] C.S. 254; [1963] B.R. 623; [1965] R.C.S. 12.

14. 64 C.C.C. 90, 94.

15. L'injonction avait cependant été accordée en Cour supérieure par le juge Brossard (*supra*, 13) ainsi qu'en Cour d'appel par les juges Owen, Bissonnette et Rinfret alors que les juges Hyde et Montgomery étaient dissidents. En Cour suprême (*supra*, note 13), les juges Abbott (aux motifs duquel souscrivaient les juges Taschereau, Fauteux, Martland, Judson et Ritchie) et Cartwright parlaient au nom de la majorité et le juge Hall était dissident.

The function of the appellant under the terms of his appointment is simply to gather information, his duties are administrative, they are neither judicial nor quasi-judicial.¹⁶

Envisagé sous cet angle, le travail de l'enquêteur consiste uniquement à colliger des informations et à faire des recommandations qui, de l'avis de ces juges, ne lient personne et ne déterminent en rien les droits du citoyen. Nous retrouvons le même raisonnement dans un arrêt récent de la Cour d'appel fédérale, *Lingley v. Une commission d'examen du Nouveau-Brunswick*¹⁷. Le requérant Lingley, qui avait été placé sous garde pour cause d'aliénation mentale à la suite d'un procès pour meurtre, demandait à la Cour d'examiner et d'annuler, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une recommandation d'une commission d'examen qui devait se prononcer sur le rétablissement du requérant et soumettre ensuite un rapport au lieutenant-gouverneur. La Cour rejeta la requête pour la raison que la recommandation ne constituait pas une décision au sens de l'art. 28(1). Et voici ce que la Cour d'appel dit à ce propos :

Une recommandation comme celle qui est attaquée en l'espèce ne revêt pas ces caractéristiques (c'est-à-dire trancher une question et avoir un effet obligatoire). Elle ne décide ni ne prétend décider si une personne placée sous garde doit être libérée; en vertu de la loi une telle décision doit être prise par le lieutenant-gouverneur. En outre, la recommandation de la commission, n'étant qu'un simple exposé d'opinion, ne lie personne; elle ne lie pas le lieutenant-gouverneur, qui peut l'écartier, ni même la commission puisque celle-ci peut certainement modifier les points de vue exprimés dans son rapport.¹⁸

Cet arrêt fait ressortir, à notre avis, d'une façon très claire, le peu de réalisme d'une telle interprétation. En effet, il est difficile d'imaginer comment le lieutenant-gouverneur pourrait ne pas entériner une recommandation provenant d'une commission d'examen, formée d'experts qui déciderait du rétablissement ou non-rétablissement d'un individu. D'ailleurs, nous n'avons qu'à lire le jugement de la Division de première instance, pour percevoir d'une façon plus réaliste le rôle exercé par cette commission d'examen¹⁹. Dans un passage très juste et intéressant, le savant juge Heald dit ceci :

16. [1965] R.C.S. p. 17.

17. [1976] 1 C.F. 98.

18. *Id.*, p. 101.

19. *Lingley v. Hickman*, [1972] C.F. 171. Cette Cour a été saisie d'une demande de la part de ce même Lingley en vue d'obtenir un jugement déclaratoire et un *mandamus* contre la commission d'examen. Le juge Heald fut d'avis que la Cour fédérale, division de première instance, avait juridiction pour entendre une telle demande et conclut au rejet de la requête du défendeur qui sollicitait le rejet de cette action. La demande de Lingley fut cependant rejetée au fond : *Lingley v. Commission d'examen du Nouveau-Brunswick*, [1973] C.F. 861; (1973) 13 C.C.C. (2d) 303.

(...) le moment critique de l'ensemble de la procédure se situe probablement à l'étape de la commission.

Et plus loin, il poursuit en disant :

En d'autres termes, le rapport et les recommandations de la commission d'examen au lieutenant-gouverneur déclenchent une série d'événements conduisant à la détermination des droits relatifs à la liberté de la personne en question.²⁰

Nous aurions aimé retrouver le même raisonnement à la Cour d'appel qui, au contraire, a interprété le mot « décision » dans un sens très restrictif et minimisé ainsi la portée réelle des conclusions de la commission. De ce fait, elle demeure fidèle au précédent créé par les arrêts *St-John v. Fraser* et *Guay v. Lafleur*.

Le principe de l'identification de l'acte prédécisionnel, appliqué d'abord à des enquêtes purement privées, sera fréquemment repris par la suite pour qualifier le rôle des commissions d'enquête publiques. Dans ce courant jurisprudentiel, nous retrouvons, entre autres, les arrêts *Landreville v. la Reine*²¹, « *B* » v. *M.M.I.*²² et *Grauer v. la Reine*²³, qui définissent de façon très claire la position adoptée par les tribunaux face aux commissions d'enquête.

Dans les arrêts *Landreville v. la Reine* et « *B* » v. *M.M.I.*, la Cour fédérale refuse, dans le premier cas, d'émettre un bref de *certiorari* contre une commission chargée d'enquêter sur la conduite d'un juge de la Cour suprême de l'Ontario, et dans le second, elle rejette une demande de bref de prohibition contre la commission qui faisait enquête sur la conduite de certains fonctionnaires du ministère de l'Immigration. À deux reprises, le tribunal décide donc que la Cour n'a pas juridiction pour accorder ces recours (basés sur l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*) parce qu'à son avis, les organismes concernés n'exercent pas une fonction de nature judiciaire ou quasi-judiciaire²⁴. Ces deux décisions, tout en conservant la qualification traditionnelle de ce type de procédure, admettent cependant qu'il y a ouverture à l'action déclaratoire à l'encontre de ces commissions d'enquête²⁵.

20. [1972] C.F. 177.

21. [1973] C.F. 1223.

22. [1975] C.F. 602.

23. [1973] C.F. 355.

24. *Landreville v. la Reine*, *supra*, note 21, p. 1227; « *B* » v. *M.M.I.*, *supra*, note 22, p. 613.

25. Dans l'arrêt *Landreville v. la Reine*, *supra*, note 21, le juge Pratte accorde un jugement déclaratoire; dans sa requête, le demandeur désirait obtenir un jugement déclaratoire à l'effet que la nomination du commissaire était *ultra vires* et que le commissaire n'avait pas conduit son enquête comme il le devait. Voir le jugement au fond rendu par la Division de première instance, [1977] 2 C.F. 726. Dans la décision « *B* » v. *M.M.I.*,

La distinction entre la fonction judiciaire et la fonction administrative est reprise de nouveau dans l'arrêt *Grauer v. la Reine*²⁶ où le tribunal refuse d'émettre un bref de prohibition demandé dans le but d'empêcher la tenue d'une audience publique relative à un projet d'expropriation. Avec une jurisprudence si bien établie, d'autres types d'enquête vont recevoir ainsi la même qualification juridique, c'est-à-dire celle de « fonction administrative » et échapper, par le fait même, à tout contrôle judiciaire ; en effet, le principe est appliqué à des enquêtes préalables à une décision administrative²⁷, à des enquêtes disciplinaires de nature privée²⁸, à des enquêtes préalables à l'élaboration d'une politique²⁹ et enfin à des enquêtes de surveillance et de contrôle.³⁰

À quelques rares occasions, certains tribunaux ont qualifié la procédure d'enquête de « fonction judiciaire » plutôt qu'administrative en raison des conséquences juridiques des pouvoirs exercés. Ces tribunaux interprètent différemment le rôle de l'enquête qui est alors envisagée de façon globale.

supra, note 22, le tribunal est d'avis que l'action déclaratoire serait admissible contre un organisme exerçant une fonction non-judiciaire, mais rejette la demande, dans ce cas-ci, parce que le requérant n'a pas observé les règles prescrites par la loi.

26. *Supra*, note 23.

27. Voir l'arrêt *Re A Plebiscite under the Natural Products Marketing (British Columbia) Act*, (1967) 63 D.L.R. (2d) 443 : la Cour refuse l'émission d'un bref de prohibition contre un officier chargé de procéder à la consultation des producteurs d'œufs avant l'adoption d'un plan de mise en marché ; voir également, *Re Township of York by law 11996 ; Grimshaw Bros Ltd. v. The Township of York*, [1942] O.R. 582 : il fut décidé que la règle d'impartialité ne s'appliquait pas à un arbitre qui menait une enquête concernant la fusion de deux régions *Kosobook v. Sol. Gen. of Canada*, (1977) 30 C.C.C. (2d) 49.

28. Voir *Chakravorty v. Att. Gen. for Alberta and Medical Executive Committee of Calgary General Hospital*, [1972] 4 W.W.R. 437, où la Cour refuse une demande de *certiorari* contre un comité exécutif médical ; *R. and Min. of Naval Services v. Pantelidis*, [1943] 1 W.W.R. 58 : une demande d'*habeas corpus* fut refusée à la suite d'une ordonnance de détention émise par une commission d'enquête contre une personne coupable de désertion ; *Roper v. Royal Victoria Hospital et al.*, [1975] 2 R.C.S. 62.

29. *Fontaine c. Commission de police*, [1974] C.S. 138.

30. Voir *Chambers v. Winchester*, (1908) 15 O.L.R. 316 ; *Commission royale d'enquête v. Boulanger*, [1962] B.R. 251 : la Cour d'appel refuse d'émettre une injonction contre la commission d'enquête nommée pour enquêter sur la vente du gaz naturel à l'Hydro-Québec (la Commission Salvas) ; voir aussi, *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76 et *Re Imperial Tobacco and Imperial Tobacco Sales*, [1939] 4 D.L.R. 99 ; dans *Ville de Saint-Léonard v. Commission municipale du Québec*, [1972] C.S. 685 et . [1972] R.P. 271 (C.A.), la Cour supérieure et la Cour d'appel rejettent une requête en évocation contre certaines décisions de la Commission municipale du Québec enquêtant sur l'administration de la Ville de Saint-Léonard ; dans *Texaco Canada Limitée v. Bastien et al.*, C.S. Mtl, no 500-05-004360-788, 3 avril 1978, (J. Beaugard), la Cour refuse d'émettre un bref d'évocation lors d'une enquête menée en vertu de l'art. 97d du Code du travail ;

1.1.2. La conception globale

Les partisans de la conception globale, souvent dissidents dans la jurisprudence, considèrent que l'acte prédécisionnel et l'acte décisionnel forment un tout qui a pour effet de déterminer les droits de la personne. À cet égard, l'arrêt *Saulnier v. Commission de police du Québec*, et particulièrement le jugement de première instance et les motifs rendus par les juges Casey et Rinfret, dissidents à la Cour d'appel, nous font bien saisir les principaux éléments d'une telle approche.

Dans cette affaire, le chef de police de la Ville de Montréal, Jacques Saulnier, demandait l'émission d'un bref d'évocation contre la Commission de police du Québec, qui, après une enquête sur la conduite du requérant effectuée en vertu de l'art. 20 de la *Loi de police*, avait recommandé au ministre de la Justice de procéder à l'évaluation et à la normalisation de son grade. Par ce recours, Saulnier voulait faire annuler la recommandation de la Commission et empêcher cette dernière d'effectuer l'évaluation de ses fonctions³¹. Il alléguait, dans sa requête, que la Commission avait excédé sa juridiction en faisant enquête sur sa compétence alors qu'elle devait se limiter à l'analyse de sa conduite dans une situation déterminée et deuxièmement, qu'elle n'avait pas respecté les principes de justice naturelle en omettant de l'entendre sur la question de ses aptitudes.

En Cour supérieure, le juge Paré accorda l'émission du bref³²; ce jugement fut infirmé en appel³³ mais confirmé à la Cour suprême.³⁴ À cet

dans *Procureur général du Canada v. Keable*, C.S. Mtl, no 500-05-024293-779, le 9 décembre 1977, J. Hugessen, le juge de première instance refuse d'émettre un bref d'évocation contre la Commission Keable, chargée par le gouvernement québécois d'enquêter sur le comportement de la police au cours de certains événements; cette décision fut cependant infirmée en appel: C.A. Mtl, no 09-001464-775, le 21 février 1978, JJ. Kaufman, Paré et Monet; cette dernière décision est maintenant portée en appel à la Cour suprême.

31. L'évaluation et la normalisation devaient être faites par la Commission elle-même, avec l'autorisation du ministre et ce, en vertu de la *Loi constituant le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et modifiant de nouveau la Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1971, c. 93, art. 31.
32. C.S. Mtl. no 05-010877-72, J. Paré.
33. C.A. Mtl, no 09-000970-72, 26 juin 1973, JJ. Tremblay, Turgeon, Crête, Casey, Brossard, résumé à [1973] C.A. 757. Les juges Tremblay, Turgeon et Crête refusent l'émission du bref alors que les juges Casey et Brossard, dans un jugement dissident, l'auraient accordée.
34. [1976] 1 R.C.S. 572. Il s'agit d'un jugement unanime rendu pour la Cour par le juge Pigeon. Celui-ci revient sur cette question dans un autre arrêt, *Martineau et Butters v. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Maisqui*, [1978] 1 R.C.S. 118. Dans cette dernière décision, le juge Pigeon réexplique les raisons qui ont motivé la Cour à accorder l'émission du bref d'évocation dans l'arrêt *Saulnier*.

égard, il est intéressant de lire la décision de première instance et la dissidence du juge Casey, en appel ; on y émet l'opinion que les recommandations de la Commission, même si elles n'étaient pas susceptibles d'exécution immédiate, devaient, normalement, prendre effet ultérieurement. Voici ce que le juge Casey soutient :

While it is true that its decisions are not executory as are those of the Courts above mentioned it doesn't follow that they may not be executed or implemented. This statute which deals with a matter of acute public interest, adds a dimension to the operation of the judicial process in this field : it leaves it to the Minister to decide whether it is expedient that the decision be implemented. But failing such reasons the decisions will be implemented for the nature of the matter compels the conclusion that in the normal course of events such decisions will be given effect.³⁵

Ces propos se rapprochent beaucoup de l'opinion qu'exprimait le juge Heald dans l'arrêt *Lingley v. Hickman* au sujet du rapport de la commission d'examen qui entraînait « une série d'événements conduisant à la détermination des droits relatifs à la liberté de la personne en question »³⁶. De même, lorsque la Commission de police conclut que le chef de police n'avait ni la compétence ni les aptitudes pour diriger un service de police de l'ampleur de celui de la Ville de Montréal, et recommanda de soumettre M. Saulnier à une nouvelle évaluation, nous pouvons difficilement imaginer un autre dénouement. Sous cet aspect, la recommandation de la Commission s'apparente à une décision qui nécessite uniquement la sanction ou homologation de la part de l'autorité compétente pour devenir exécutoire³⁷.

Il existe donc entre certaines enquêtes et les décisions qui en découlent une telle unité ou continuité, qu'il devient impossible de ne pas percevoir, au niveau de l'investigation elle-même, une atteinte réelle aux droits des personnes. D'ailleurs, l'opinion du juge Pigeon, dans le jugement de la Cour suprême, est très éloquente à ce sujet. Il dit :

(...) je n'arrive pas à comprendre comment on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'une décision qui porte atteinte aux droits de l'appelant, alors qu'elle veut qu'il soit dégradé de son poste de directeur du service de police de la ville de Montréal et que les procédures ultérieures ont pour seul but de fixer le grade inférieur auquel il doit être assigné, c'est-à-dire l'ampleur de la dégradation.³⁸

35. Texte intégral du jugement, *supra*, note 33, p. 7.

36. *Supra*, note 19. Voir aussi l'opinion du juge Rinfret en Cour d'appel dans *Guay v. Lafleur*, qui donnait raison au requérant ; *supra*, note 13, p. 639. Voir aussi *Chisholm v. Jamieson et al.*, [1974] 6 W.W.R. 169, p. 175.

37. Le juge Brossard, dissident dans l'arrêt *Saulnier* en Cour d'appel, exprime cette idée ; voir le texte intégral du jugement, *supra*, note 33, p. 11.

38. *Supra*, note 34, p. 578.

La distinction bien nette, que l'on retrouve dans la jurisprudence dominante, entre l'enquête et la décision, perd ici de son importance au profit d'une interprétation moins restrictive du critère de la détermination des droits.

Deux autres décisions corroborent l'arrêt *Saulnier* et accordent un recours en évocation contre deux comités d'enquête émanant chacun d'une commission des droits de l'homme, l'une de l'Ontario et l'autre du Manitoba. Dans la première, *Bell v. Ontario Human Rights Commission et McKay*³⁹, le requérant, un locateur, demandait l'émission d'un bref de prohibition pour empêcher la poursuite d'une enquête concernant une plainte de discrimination raciale qui avait été déposée devant la Commission ontarienne des droits de l'homme. Il alléguait que le comité chargé de l'enquête ne pouvait la poursuivre car, disait-il, le Code ontarien des Droits de l'homme ne s'appliquait pas au type de logement qu'il avait refusé de louer à un Jamaïcain. De son côté, la défense invoqua que le comité d'enquête exerçait uniquement un pouvoir de recommandation, autrement dit une fonction administrative, et ne pouvait donc être soumis au pouvoir de surveillance d'une cour supérieure. Le juge de première instance, considérant le processus d'enquête et de décision d'une façon globale, soutint au contraire que le comité exerçait des pouvoirs judiciaires. C'est ainsi qu'il décrit les différentes étapes de ce processus judiciaire :

I have traced the steps which are taken following upon a complaint in order to attempt to show that the process is a judicial one and that the appointment of the board is the first step in this process which may be summarised as follows: a complaint, that is to say a charge, is laid, a board of inquiry is appointed which takes evidence with representation by counsel and makes what is called a report which, however, becomes a binding and final order when ratified by the Minister, the terms of which may be enforced before a Provincial Judge and through the powers of the Supreme Court of Ontario.⁴⁰

La Cour suprême de l'Ontario accorda l'émission du bref car, à son avis, le type de logement en question ne tombait pas sous le coup de la loi. Cette décision fut infirmée par la Cour d'appel, pour le motif que la demande était prématurée⁴¹. La Cour estima cependant, comme le juge de première instance, que la fonction exercée par le comité représentait une étape à l'intérieur d'un processus judiciaire qui exposait le locateur à une sanction⁴². Enfin, le jugement de première instance fut confirmé par la

39. [1971] R.C.S. 756.

40. *Regina v. Tarnopolsky, Ex parte Bell*, [1969] 2 O.R. 709, p. 717; voir, dans le même sens, *Board of Governors of the University of Saskatchewan v. Saskatchewan Human Rights Commission*, [1976] 3 W.W.R. 385.

41. [1970] 2 O.R. 672; le jugement unanime fut rendu par le juge Laskin.

42. *Id.*, p. 679.

Cour suprême, qui conclut à l'absence de juridiction du comité en l'espèce⁴³. Le juge Martland, parlant au nom de la majorité, ne se prononce pas sur la nature des actes posés par l'organisme d'enquête, néanmoins il considère que «Le péril en la demeure pour l'appelant est évident.»⁴⁴

Dans l'ensemble, cette décision rejoint les motifs exprimés par la Cour dans l'arrêt *Saulnier*, relativement à l'identification des fonctions. La Commission manitobaine a d'ailleurs connu le même sort dans un jugement récent, *Re McGavin Toastmaster Ltd. v. Powlowski*⁴⁵, qui situe, à nouveau, l'enquête dans un contexte judiciaire.

Pour nous, l'intérêt des décisions *Bell* et *Re McGavin* réside dans cette interprétation nouvelle des fonctions, en ce sens que l'on considère l'enquête et la décision dans une optique globale et non pas comme deux étapes bien distinctes⁴⁶. Finalement, dans ces deux arrêts, seul le juge Abbott, dissident à la Cour suprême dans l'arrêt *Bell*, croyait qu'il n'y avait aucune différence entre l'enquête de la Commission et celle du ministère du revenu dans l'arrêt *Guay v. Lafleur*. Malgré la faiblesse de sa dissidence, le juge Abbott soulève un problème qui mérite notre attention ; en effet, comment concilier ces deux jugements et l'arrêt *Saulnier* avec la jurisprudence étudiée plus haut qui, elle, semble donner une interprétation différente⁴⁷ ?

Dans un premier temps, si nous examinons les fonctions qui étaient exercées par les enquêteurs dans *St-John v. Fraser* et *Guay v. Lafleur*, nous pouvons voir que ceux-ci avaient pour principale tâche de recueillir des faits. Ce travail, que certains qualifient de «*fact-finding*», consistait à informer le ministre qui pouvait agir à sa discrétion. Tandis que dans les

43. *Supra*, note 39; dans ce jugement, les juges Abbott et Hall sont dissidents; voir PIERRE-ANDRÉ CÔTÉ, «Chronique de jurisprudence», (1972) 7 *Thémis* 403-408.

44. *Id.* p. 769. Voir aussi l'arrêt *Les Ateliers d'ingénierie Dominion Limited v. La Commission des droits de la personne et al.*, C.S. Mtl, n° 500-05-002229-787, le 10 mars 1978, J. Biron; dans cet arrêt, le tribunal a considéré qu'une décision de la Commission des droits de la personne constituait un acte judiciaire soumis au contrôle de la Cour supérieure.

45. (1973) 37 D.L.R. (3d) 100. La Cour d'appel accorda un bref de *certiorari* dans le but d'annuler les recommandations faites au procureur général par la Commission des droits de l'homme. Sur un banc de trois membres, le juge Freedman exprime une opinion dissidente. Concernant le caractère judiciaire de l'ensemble de la procédure, voir les notes du juge Hall, de la majorité, p. 118.

46. Voir aussi l'arrêt *Tippett v. International Typographical Union Local 226 et al.*, (1976) 63 D.L.R. (3d) 522, au sujet d'un comité d'enquête formé pour étudier la conduite de certains membres d'une association syndicale qui ont traversé une ligne de piquetage illégale; lire l'opinion du juge Anderson à la page 540.

47. Voir LOUIS BERNIER, «La Cour d'appel et le contrôle judiciaire de la légalité des actes de l'administration», (1973) 8 R.J.T. 421-464.

arrêts *Saulnier*, *Bell* et *Re McGavin*, les comités d'enquête rendaient un véritable jugement qui devenait exécutoire sur simple approbation de l'autorité compétente⁴⁸. Dans un cas, l'enquête n'affectait pas directement les droits du citoyen alors que dans l'autre, ces droits étaient réellement menacés. On retrouve d'ailleurs ces critères de distinction dans les notes du juge Pigeon qui affirme :

Avec respect, je dois dire que la fonction de la Commission n'est pas du tout celle de l'enquêteur en cause dans *Guay v. Lafleur*. Cet enquêteur était uniquement chargé de recueillir des renseignements et des éléments de preuve. Le ministre du Revenu national pouvait bien ensuite se servir des preuves documentaires recueillies, mais non des conclusions de l'enquêteur.⁴⁹

Et plus loin, en s'appuyant sur l'article 24 de la *Loi de police* qui prévoit le droit d'être entendu devant la Commission, le savant juge de la Cour suprême dit :

Au contraire, la *Loi de police*, en outre de reconnaître expressément l'application de la règle *audi alteram partem*, fait voir clairement que le rapport d'enquête peut avoir des conséquences importantes sur les droits des personnes qui en font l'objet.⁵⁰

Si nous comparons maintenant ce raisonnement à l'opinion exprimée dans l'affaire « B » v. *M.M.I.*⁵¹, nous comprenons difficilement pourquoi la Cour fédérale, dans ce dernier jugement, a refusé l'émission d'un bref de prérogative. Après avoir cité les arrêts-clé dans ce domaine⁵², la Cour s'arrête enfin à l'analyse de la décision *Saulnier*; mais malheureusement, elle s'avoue incapable de concilier ce dernier jugement avec les autres

48. Voir l'opinion du juge Paré, de la Cour supérieure, dans l'affaire *Saulnier v. Commission de police du Québec*, *supra*, note 32, p. 2.

49. *Saulnier v. Commission de police du Québec*, *supra*, note 34, p. 578. Une distinction semblable est reprise dans l'arrêt *Texaco Canada Limitée v. Bastien*, *supra*, note 30, où le juge Beaugard décida qu'un enquêteur nommé en vertu de l'art. 97d du *Code du travail* exerçait une fonction administrative, puisqu'il avait uniquement pour but de recueillir des renseignements et de faire rapport au ministre.

50. *Id.*, p. 578; voir l'arrêt *Martineau et Butters c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, *supra*, note 34, p. 132, où le juge Pigeon reprend la même distinction.

51. *Supra*, note 22.

52. *Calgary Power Ltd. v. Copithorne*, [1959] R.C.S. 24; *Guay v. Lafleur*, *supra*, note 13; *St-John v. Fraser*, *supra* note 12; *Godson v. City of Toronto*, *supra*, note 8; *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453.

décisions et particulièrement avec l'arrêt *Howarth v. la Commission nationale des libérations conditionnelles*⁵³. La Cour fédérale constate que les avocats de chacune des parties ne lui ont « proposé aucune solution satisfaisante » ; par conséquent, elle estime que l'arrêt *Saulnier* fait cavalier seul et ne peut avoir pour effet de modifier le droit tel qu'il a été établi dans la jurisprudence antérieure⁵⁴. Cette tentative de distinction de la part de la Cour fédérale n'est donc pas très satisfaisante. C'est d'ailleurs ce qui va amener le juge Pigeon à clarifier la situation dans une décision plus récente de la Cour suprême, *Martineau et Butters v. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*⁵⁵. Le juge Pigeon distingue l'arrêt *Howarth* de la décision rendue dans *Saulnier* en faisant observer que dans le premier cas, la Commission des libérations conditionnelles n'était pas légalement tenue d'agir de façon judiciaire lorsqu'elle révoquait une libération conditionnelle, alors que dans le second, la Commission de police était tenue d'agir de façon judiciaire lorsqu'elle faisait des recommandations au sujet des sanctions à prendre contre une personne⁵⁶.

Si nous examinons maintenant les recommandations de la Commission d'enquête relative à la conduite des fonctionnaires du ministère de l'Immigration, nous pouvons voir qu'elles pouvaient entraîner, comme celles de la Commission de police, le congédiement de ces personnes ou l'imposition de sanctions disciplinaires⁵⁷. N'y a-t-il donc pas un point commun entre ces deux organismes, en ce sens que chacun rendait un « verdict » qui avait pour effet de modifier à une étape postérieure les droits d'une personne et que chacun avait un devoir d'agir de façon judiciaire ?

Il existe un second critère qui permet de distinguer l'arrêt *Guay v. Lafleur* de l'arrêt *Saulnier* ; c'est la possibilité pour les demandeurs d'exercer ultérieurement un recours devant les tribunaux.

53. *Ibid.* La Cour suprême y rejette une demande de révision basée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, concernant une ordonnance de la Commission, qui avait révoqué la libération accordée à un détenu ; elle conclut que l'ordonnance de la Commission constitue une décision administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Cette décision a été critiquée, notamment en regard de l'arrêt *Lazarov v. Secrétaire d'État du Canada*, [1973] C.F. 927.

54. *Supra*, note 22, p. 611-612.

55. *Supra*, note 34, pp. 131-132.

56. Voir *infra*, section 1.2..

57. Dans son rapport, le commissaire Claire L'Heureux-Dubé mentionne que le renvoi d'un certain fonctionnaire était justifié mais que cette recommandation était inutile car le ministère avait déjà procédé au congédiement de cet employé, à la suite des faits établis à l'enquête. À l'égard de trois autres fonctionnaires, le juge Dubé a recommandé au ministère de prendre des mesures disciplinaires : voir *Rapport de la Commission d'enquête relative au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration à Montréal*, Ottawa, Information Canada, 1975.

Dans *Guay v. Lafleur*, le contribuable pouvait en vertu de la *Loi de l'impôt*, se pourvoir en appel de la décision du ministère devant une cour de justice, alors que dans *Saulnier*, l'appel était entendu par la Commission de police, c'est-à-dire par l'organisme qui avait effectué l'enquête⁵⁸. Le juge Paré mentionne cet argument dans le jugement de première instance, lorsqu'il soutient :

Ce rapport constitue donc un véritable jugement en soi puisque le requérant n'a pas d'autre tribunal devant lequel il pourra alors faire valoir ses droits, comme c'était le cas dans l'affaire *Lafleur v. Guay*.

Dans un autre passage, il dit :

Le tribunal devant lequel le requérant pourrait porter en appel la décision de l'enquêteur est précisément celui qui l'a jugé en première instance par le truchement d'une commission d'enquête.⁵⁹

De la même façon, dans l'arrêt *Bell*, le Code ontarien des Droits de l'homme ne prévoyait aucun appel⁶⁰. Quant à la loi du Manitoba dans *Re McGavin*, elle envisageait un appel de *novo*, mais ce recours permettait seulement de faire une nouvelle preuve et ne permettait pas d'invoquer l'excès de juridiction ou le non-respect des règles de justice naturelle⁶¹. Le contrôle judiciaire sur ces comités d'enquête devait donc s'exercer par l'émission d'un bref de prérogative.

Il est donc important de tenir compte de toutes ces distinctions lorsqu'on doit décider du caractère judiciaire ou administratif d'une fonction.

Au début de cette étude de la qualification des fonctions, nous avons mentionné que les tribunaux utilisaient deux critères pour décider de la nature d'un acte, soit la détermination des droits d'une personne et le devoir d'agir de façon judiciaire. Dans la jurisprudence relative aux enquêtes, ce deuxième critère n'a cependant pas fait l'objet de nombreux commentaires, car en l'absence du critère de l'atteinte aux droits, l'étude de ce second critère devenait inutile. Nous allons voir en quoi consiste ce deuxième critère.

58. Voir, *Loi de police*, S.Q. 1968, c. 17, art. 63.

59. *Saulnier v. Commission de police du Québec*, *supra*, note 32, pp. 2-3; voir aussi, dans *Guay v. Lafleur*, [1963] B.R. 647, les propos du juge Hyde qui parle de la nécessité d'un tel recours; voir dans le même sens, l'opinion du juge Abbott de la Cour suprême dans la même cause, *supra*, note 13, p. 17.

60. *Supra*, note 39, motifs du juge Martland, p. 769.

61. *Supra*, note 45, motifs du juge Hall, p. 118.

1.2 Le devoir d'agir de façon judiciaire

Présentement, la Cour suprême est d'avis qu'un organisme exerce une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire si, dans un premier temps, il porte atteinte aux droits du citoyen et si, dans un deuxième temps, il a l'obligation d'agir de façon judiciaire⁶². Or, selon cette jurisprudence majoritaire, il existe un devoir d'agir de façon judiciaire lorsque la loi contient des indices précis en ce sens. Ainsi, dans l'arrêt *Saulnier*, le juge Pigeon affirme que la Commission de police avait l'obligation de respecter la règle *audi alteram partem* puisque l'article 24 de la *Loi de police* stipulait que l'organisme ne pouvait pas recommander que des sanctions soient prises contre une personne sans l'avoir entendue au préalable sur les faits donnant lieu à une telle recommandation⁶³. Cet indice procédural permet au juge de la Cour suprême d'établir une distinction entre le cas qui lui était soumis et celui de l'arrêt *Guay v. Lafleur*. En effet, dans cette dernière décision, la situation était différente car la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne contenait aucune disposition obligeant l'enquêteur à entendre le contribuable lors de l'enquête.

De même, dans un autre jugement *Martineau et Butters v. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*⁶⁴, le juge Pigeon reprend ce critère basé sur le devoir d'agir de façon judiciaire afin de distinguer l'arrêt *Howarth* de l'arrêt *Saulnier*; il fait alors remarquer que dans le premier cas l'article 11 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* énonce de façon expresse que la Commission n'est pas tenue d'entendre personnellement le détenu lorsqu'elle révoque la libération conditionnelle

62. Voir l'arrêt *Howarth v. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, *supra*, note 52; cet arrêt est conforme aux décisions rendues dans *R. v. Electricity Commissioners, ex parte London Electricity Joint Committee Co.*, [1924] 1 K.B. 171 et *Calgary Power Ltd. v. Copithorne*, *supra*, note 52; voir aussi René DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Presses de l'Université Laval, Tome II, pp. 1234-1239. D'autres tribunaux, au contraire, ont déjà décidé que le deuxième critère pouvait s'inférer du premier, i.e. que tout organisme qui porte atteinte aux droits du citoyen a un devoir d'agir de façon judiciaire: voir l'arrêt *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40. Dans un autre arrêt, *l'Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Commission des Relations ouvrières du Québec*, [1953] R.C.S. 140, la Cour suprême examina si les deux critères étaient présents mais s'appuya sur des indices procéduraux qui n'accordaient pas de façon expresse à la requérante le droit d'être entendu. Ces indices étaient moins clairs que ne l'était l'indice dans l'arrêt *Saulnier v. Commission de police du Québec*, *supra*, note 34, où l'article 24 de la *Loi de police* accordait expressément un tel droit.

63. *Supra*, note 34, p. 578.

64. *Supra*, note 34, pp. 131-132.

de celui-ci, alors que l'article 24 de la *Loi de police*, au contraire, obligeait la Commission de police à entendre la partie intéressée avant de faire une recommandation à son sujet.

Dans l'arrêt *Martineau et Butters*, le juge Pigeon conclut en disant que le devoir d'agir d'une façon judiciaire ne s'infère pas du critère de l'incidence sur les droits d'une personne⁶⁵. Autrement dit, nous ne pouvons pas conclure à l'existence d'une obligation d'agir d'une façon judiciaire uniquement en raison du fait que la fonction exercée par un organisme a pour effet de porter atteinte aux droits d'une personne.

À la lecture de ces décisions, nous voyons qu'un acte est considéré comme étant de nature judiciaire uniquement lorsqu'il satisfait aux deux critères fondamentaux que nous venons d'étudier. Cependant, même en l'absence d'un de ces critères, il est possible d'assujettir un organisme purement administratif au contrôle des tribunaux, en invoquant l'obligation d'agir d'une façon juste et équitable, que l'on désigne également par l'expression *duty to act fairly*⁶⁶.

En matière de contrôle judiciaire des fonctions exercées par les enquêteurs, les tribunaux ne se sont pas uniquement attachés à l'examen de la procédure d'enquête dans son ensemble; ils ont également étudié les différents pouvoirs exercés par les enquêteurs afin de déterminer si les décisions prises par ces derniers pouvaient donner lieu à l'exercice d'un contrôle judiciaire.

2. La qualification juridique des pouvoirs exercés par les enquêteurs au cours d'une enquête

Le législateur québécois a conféré différents pouvoirs aux enquêteurs afin de permettre à ces derniers d'obtenir l'information nécessaire pour mener à bien leur enquête. C'est ainsi que les enquêteurs sont dotés de certains pouvoirs coercitifs; ils peuvent assigner des témoins, obtenir la production d'objets et de documents, et enfin contraindre les personnes concernées à se conformer à ces ordres⁶⁷.

Comme il fallait s'y attendre, l'exercice de ces différents pouvoirs par les enquêteurs a fait naître plusieurs litiges où on alléguait soit l'excès ou l'absence de juridiction des enquêteurs, soit le non-respect des règles

65. *Id.*, pp. 131 et 133.

66. Cette question sera étudiée un peu plus loin.

67. Voir, à titre d'exemple, la *Loi des Commissions d'enquête*, S.R.Q. 1964, c. 11, art. 6, 7, 9, 12; la *Loi de police*, S.Q. 1968, c. 17, art. 21a, 21b, modifiés par la *Loi modifiant la Loi de police*, L.Q. 1972, c. 16.

fondamentales de la justice durant l'enquête. Nous allons voir qu'en ce domaine également, le contrôle judiciaire est lié à la qualification juridique des fonctions exercées par les enquêteurs^{67a}.

À cet égard, les tribunaux considèrent que même si la procédure d'enquête considérée globalement représente une fonction de nature administrative, certains pouvoirs exercés par les enquêteurs au cours d'une enquête peuvent néanmoins être considérés comme étant de nature judiciaire. Voici que le juge Mayrand de la Cour d'appel écrit à ce propos dans l'arrêt *Procureur général du Canada et Vermette v. Commission des droits de la personne et al.*:

Même si la Commission des droits de la personne n'exerce ce pouvoir judiciaire (d'assigner des témoins) qu'*incidemment*, elle n'en agit pas moins à cette occasion comme un organisme quasi-judiciaire. La théorie selon laquelle le caractère véritablement judiciaire d'une fonction accessoire de la Commission s'effacerait pour suivre et revêtir le caractère administratif de sa fonction principale n'est pas valable. Le plus que l'on puisse dire à ce sujet est que l'organisme à caractère principalement administratif, même s'il est autorisé à exercer des pouvoirs judiciaires incidemment, n'est pas soumis à toutes les règles des cours de justice quant à sa création.⁶⁸

Différents tribunaux ont alors étudié la qualification juridique du pouvoir des enquêteurs de condamner une personne pour outrage au tribunal, des pouvoirs d'assignation et d'arrestation, des pouvoirs d'entrée, de saisie et de perquisition et enfin des décisions prises par les enquêteurs relativement à l'administration de la preuve.

2.1. Le pouvoir de condamnation pour outrage au tribunal

Habituellement, le législateur confère aux enquêteurs le pouvoir de condamner pour outrage au tribunal en se référant aux pouvoirs des juges de la Cour supérieure. Ainsi, la *Loi des commissions d'enquête*⁶⁹ stipule à l'article 7 que les commissaires possèdent « tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme » à l'occasion des procédures concernant l'examen des témoins et l'article 12 énonce qu'ils peuvent punir l'outrage « de la même manière que toute cour ou tout juge en semblables circonstances ».

67a. Au sujet des décisions interlocutoires prises par différents organismes, on pourra lire l'article du professeur Henri BRUN: « Le contrôle judiciaire des décisions interlocutoires des autorités administratives », (1976) 54 *R. du B. Can.* 590-615.

68. C.A. Mtl, n° 09-000427-773, le 22 mars 1978, JJ. Owen, Bernier et Mayrand, à la page 8; voir également l'opinion du juge Tremblay, alors juge en chef de la Cour d'appel, [1973] C.A. 758.

69. *Supra*, note 67.

À cet égard, les tribunaux ont décidé de façon unanime que le pouvoir de condamnation pour outrage au tribunal affectait les droits d'une personne et que, par conséquent, l'exercice de ce pouvoir constituait un acte de nature judiciaire donnant ouverture au contrôle des tribunaux.

Ainsi, dans l'arrêt *Fontaine v. Commission de police et autres*⁷⁰, la Commission demandait, au moyen d'une exception déclinatoire, le rejet d'une requête en évocation demandée par le témoin Fontaine, qui avait été condamné pour outrage à la suite de son refus de témoigner. À titre de moyen déclinatoire, la Commission alléguait qu'elle n'était pas soumise au contrôle des tribunaux puisqu'elle exerçait une fonction purement administrative. Le tribunal accepta la prétention selon laquelle le processus d'enquête en général représentait une fonction administrative, mais ajouta cependant que l'ordonnance d'emprisonnement constituait un acte judiciaire⁷¹.

Il ne fait pas de doute, en effet, que l'exercice du pouvoir de condamnation pour outrage au tribunal affecte les droits de la personne puisqu'une telle décision peut entraîner des conséquences importantes pour un individu, soit l'emprisonnement ou le paiement d'une amende.

Dans plusieurs cas, d'ailleurs, les tribunaux n'ont même pas cru nécessaire de soulever la question relative à la qualification du pouvoir de condamnation pour outrage mais ont plutôt cherché à déterminer si les enquêteurs avaient excédé ou non leur juridiction en rendant leur décision⁷². Ainsi, lorsqu'une personne est condamnée pour outrage, les tribunaux n'hésitent pas à exercer leur pouvoir de contrôle puisque, dans un tel cas, le critère de la détermination des droits de l'individu est facilement identifiable. D'autre part, dans l'exercice d'un tel pouvoir, nous retrouvons également le second critère exigé par les tribunaux, c'est-à-dire le devoir pour les enquêteurs d'agir d'une façon judiciaire; en effet, ces derniers doivent respecter les règles prévues au Code de procédure, lorsqu'ils doivent prendre une décision à cet égard.

70. *Supra*, note 29.

71. Voir dans le même sens, l'arrêt *Commission de police v. Société Radio-Canada et Knapp*, [1973] C.S. 888; C.A. Mtl, n° 09-000695-73, le 22 août 1974, J.J. Brosard, Gagnon et Bélanger.

72. Voir, les arrêts *Ball v. Commission de police*, C.S. Mtl, n° 05-007361-73, le 13 juin 1973, J. Bisson; *Cotroni v. Commission de police*, [1974] C.S. 495; C.A. Mtl, n° 09-00965-74, le 13 décembre 1974, J.J. Tremblay, Owen et Dubé; 80 D.L.R. (2d) 490 (Cour suprême); *Dubois v. La Commission de police du Québec et al*, [1977] C.A. 28, C.S. Mtl, n° 05-12389-76 et 05-12390-76, le 19 juillet 1976, J. Reeves.

2.2 Les pouvoirs d'entrée, de saisie et de perquisition

Au Québec, les tribunaux sont également intervenus pour contrôler l'exercice des pouvoirs d'entrée et de perquisition conférés aux enquêteurs. La question fut soulevée pour la première fois, à l'automne 1976, lorsque la CECO autorisa des agents de police à effectuer une perquisition dans une étude d'avocats à Montréal au moyen d'un mandat très général. Ce mandat, qui ne spécifiait pas les objets de la perquisition, reprenait en fait textuellement les termes de l'article 21a de la *Loi de police*⁷³ qui permet de « perquisitionner dans les établissements, les lieux ou les véhicules indiqués d'une façon générale ou particulière dans le mandat, à examiner les objets, les livres, écrits ou autres documents qui se trouvent dans ces établissements, lieux ou véhicules et à les saisir ».

Peu avant la mise à exécution de ce mandat, l'un des avocats de l'étude obtint, d'un juge de la Cour supérieure, une ordonnance de surseoir à toute procédure. Par la suite, il demanda l'annulation du mandat et, par requête en injonction interlocutoire, il sollicita une ordonnance interdisant à tout agent de la paix d'exécuter le mandat jusqu'à ce que la Cour eut statué sur sa validité.

Les requérants alléguaient notamment que la Commission ne s'était pas conformée à la lettre et à l'esprit de l'article 21 de la *Loi de police* et qu'elle avait enfreint les règles du secret professionnel. Dans un jugement fort intéressant, la Cour supérieure⁷⁴ accorda l'émission de l'injonction interlocutoire et cette décision fut confirmée en appel⁷⁵.

S'agissant d'une demande en injonction, les tribunaux pouvaient intervenir sans avoir à démontrer la nature judiciaire du pouvoir exercé. Le problème relatif à la qualification de la fonction a cependant été soulevé dans l'affaire *Robinson V. la Commission de police du Québec*⁷⁶, où la Commission de police cherchait à faire déclarer irrecevable l'action directe

73. *Supra*, note 67.

74. Voir *Robinson v. La Commission de police*, C.S. Mtl, n° 05-023714-767, 8 décembre 1976, J. Chevalier; dans ce premier jugement, la Cour rejeta une requête en irrecevabilité de la Commission de police, qui désirait obtenir le rejet de l'injonction provisoire et interlocutoire. Dans un second jugement, C.S. Mtl, n° 05-023714-767, 15 décembre 1976, J. Chevalier, la Cour accorda l'injonction interlocutoire.

75. *Dionne v. Robinson*, [1977] C.A. 36, J.J. Montgomery et Crête statuant « en chambre »; les deux juges rejetèrent une demande de la Commission de police, fondée sur l'art. 15 de la *Loi de police* qui permet d'annuler sommairement l'injonction émise.

76. [1977] C.S. 335, J. Dugas.

en nullité intentée par les avocats concernés. La Commission alléguait que l'émission du mandat constituait un jugement rendu par un organisme assimilé à un tribunal et que, par conséquent, les intimés auraient dû utiliser un recours en évocation plutôt qu'une action directe en nullité.

L'argument de la Commission était basé sur deux arrêts de la Cour d'appel, *Séminaire de St-François de Cap-Rouge v. Yaccarini*⁷⁷ et *Cité de Trois-Rivières v. Brière*⁷⁸, selon lesquels l'action directe en nullité ne peut être utilisée lorsque l'acte attaqué donne ouverture au recours en évocation.

Cet argument ne fut pas retenu par la Cour, qui rejeta la requête en irrecevabilité de la Commission. Dans son jugement, le juge s'est dit d'avis que l'émission du mandat constituait un acte de nature administrative. Selon lui, contrairement aux juges de paix qui ont l'obligation de respecter certaines exigences avant d'émettre des mandats en vertu de l'article 443 du *Code criminel* et de l'article 24 de la *Loi des poursuites sommaires*, les commissaires, en vertu de l'article 21a de la *Loi de police*, ne sont tenus à aucune de ces formalités.

Ainsi, dit-il :

Si le mandat émis en l'espèce l'avait été sur réquisition sous serment d'un plaignant et après examen de cette demande, il serait possible de soutenir que les défendeurs ont agi d'une manière judiciaire. Mais il n'en fut rien. Ce n'est donc pas un jugement et ce n'est pas un acte quasi-judiciaire qui fut posé lorsque le commissaire Dionne a signé le mandat : c'est un acte purement administratif.⁷⁹

À notre avis, il aurait été plus simple pour les requérants de demander une injonction permanente plutôt que de procéder par une action directe en nullité. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, ce premier recours leur aurait permis d'éviter toute discussion quant à la nature du pouvoir.

2.3 Les pouvoirs d'assignation et d'arrestation

Parmi leurs pouvoirs coercitifs, les enquêteurs ont aussi le droit d'assigner à comparaître « toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité. »⁸⁰ Si une personne refuse de comparaître suite à cette

77. [1973] C.A. 713.

78. [1974] C.A. 82.

79. *Supra*, note 76, p. 338.

80. *Supra*, note 67, art. 9; voir également, la *Loi des coroners*, S.Q. 1968, c. 16, art. 21, la *Loi de police*, S.Q. 1968, c. 17, art. 21 et la *Loi de la Commission municipale*, S.Q. 1968, c. 49, art. 23.

assignation, les enquêteurs peuvent ordonner son arrestation avec ou sans mandat et sa détention jusqu'à ce qu'elle soit libérée sous cautionnement.

Il s'agit donc de déterminer maintenant si le simple fait d'assigner une personne à comparaître peut permettre aux tribunaux d'exercer leur pouvoir de contrôle. Cette question a été soulevée récemment dans l'arrêt *Procureur Général du Canada et Vermette v. la Commission des droits de la personne*⁸¹.

Dans cette affaire, les requérants demandèrent l'émission d'un bref d'évocation suite à une décision de la Commission statuant qu'un membre de la Gendarmerie royale du Canada était tenu de comparaître et de produire des documents lors d'une enquête et ce, malgré le dépôt d'un affidavit émanant du Solliciteur général du Canada, conformément à l'article 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

En première instance comme en appel, les juges furent d'avis que la décision de la Commission pouvait affecter les droits d'une personne et qu'elle constituait ainsi un acte de nature judiciaire⁸². À ce sujet, le juge Deschênes, qui rendit le jugement en première instance, s'exprime comme suit :

Les événements en sont donc rendus au point où le requérant Vermette doit, ou bien désobéir aux instructions formelles du Solliciteur général du Canada qui est le ministre responsable de la Gendarmerie royale du Canada et s'exposer sans doute aux sanctions qui découleraient de cette infraction à la discipline professionnelle, ou bien refuser de répondre aux questions des enquêteurs de la Commission et s'exposer aux pénalités d'amende et de prison dont il serait passible en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*.⁸³

Même si la Commission n'avait encore imposé aucune sanction à l'égard du requérant, la Cour fut néanmoins d'opinion que la décision affectait les droits de Vermette car celui-ci était alors placé dans une situation contradictoire, suite à son assignation.

La Cour d'appel a rendu une décision semblable dans l'affaire *Procureur général du Canada v. Keable*⁸⁴, où les requérants demandaient l'émission d'un bref d'évocation afin d'obtenir la suspension des travaux de la Commission Keable.

81. [1977] C.S. 47; C.A. Mtl, n° 09-000427-773, le 22 mars 1978, J.J. Owen, Bernier et Mayrand.

82. *Ibid.* À la Cour d'appel, le juge Owen exprima une opinion dissidente, non pas sur la question de la qualification de la fonction mais plutôt quant à l'application de l'art. 41 (2) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

83. *Supra*, note 81, p. 52.

84. *Supra*, note 30; la décision de la Cour d'appel a été portée en appel à la Cour suprême.

Dans cette affaire, la Commission avait décidé de se réserver la liberté de divulguer toute une catégorie de documents émanant de la Gendarmerie royale du Canada, de même qu'elle avait ordonné au Solliciteur général du Canada de produire un nombre considérable de documents et ce, par voie de *subpoena duces tecum*.

Comme dans l'arrêt *Vermette*, la Cour d'appel considéra que les décisions de la Commission étaient de nature judiciaire, car elles avaient pour effet de placer les requérants dans une impasse. Voici ce que le juge Paré de la Cour d'appel écrit à ce propos :

Considérant qu'il s'agit de documents soumis à la *Loi (fédérale) sur les documents officiels*, on doit conclure que l'État fédéral se trouve maintenant en danger imminent de souffrir un préjudice.⁸⁵

Dans ces décisions, les tribunaux adoptent une position semblable à l'arrêt *Saulnier*, en ce sens qu'ils considèrent qu'une atteinte virtuelle aux droits d'une personne suffit pour permettre l'exercice du contrôle judiciaire. On peut cependant établir une distinction entre ces jugements et la décision rendue dans *Saulnier*.

En effet, dans cette dernière décision, il était clair que la fonction exercée par la Commission affectait les droits du chef de police, car la recommandation de la Commission concernant la rétrogradation du requérant allait être inévitablement entérinée par le ministre. Au contraire, dans les arrêts *Vermette* et *Keable*, les décisions des commissaires n'avaient pas nécessairement pour effet de causer un préjudice aux droits des personnes intéressées. En effet, les commissaires pouvaient toujours décider de ne pas divulguer les documents qu'ils détenaient et, en cas de refus de la part des témoins de se conformer aux ordres des commissaires, ces derniers pouvaient tout aussi bien s'abstenir de contraindre ces personnes et de leur imposer une peine.

C'est d'ailleurs l'opinion qu'exprimait le juge Hugessen qui rendit le jugement en première instance dans l'arrêt *Keable*. Selon lui, les requérants n'étaient pas placés devant des obligations contradictoires, ni menacés de peines ou de sanctions⁸⁶.

Même à la suite des décisions rendues dans *Keable* et *Vermette*, nous ne pouvons pas conclure que le simple fait d'assigner une personne à comparaître puisse permettre aux tribunaux d'intervenir dans tous les cas. Récemment, la Cour supérieure, dans l'arrêt *Texaco Canada Limited v. Bastien*⁸⁷, refusa d'intervenir alors que la requérante invoquait la nullité

85. *Id.*, p. 21.

86. *Supra*, note 30, pp. 19-21.

87. *Supra*, note 30.

d'une assignation à comparaître faite à l'un de ses représentants, lors d'une enquête menée par un inspecteur en vertu de l'art. 97d du *Code du travail*⁸⁸.

S'appuyant, entre autres, sur l'arrêt *Guay v. Lafleur*⁸⁹, la Cour rejeta la requête en évocation en expliquant que l'inspecteur exerçait uniquement une fonction de *fact-finding*, soit que son mandat se limitait à se rendre sur les lieux pour recueillir des renseignements et à faire rapport au ministre⁹⁰. Dans cette même décision, le juge fit la distinction entre le cas étudié dans l'arrêt *Keable* et celui qui lui était soumis. Ainsi, au sujet de l'arrêt *Keable*, il écrit :

La Cour d'appel (...) infirme la décision du premier juge, en considérant que la décision prise par l'enquêteur Keable de refuser la demande du Solliciteur général de ne pas divulguer le contenu de certains documents de la G.R.C. affecte les droits de l'État fédéral puisqu'il s'agit de documents officiels pouvant porter préjudice à l'État. En décidant ainsi, la Cour d'appel déclare que l'enquêteur Keable exerce un pouvoir de nature quasi-judiciaire.⁹¹

À la lecture de ces décisions, on s'aperçoit qu'il est difficile de concilier tous ces jugements. On constate que les tribunaux, dans les arrêts *Keable* et *Vermette*, plutôt que d'examiner l'ensemble de la procédure d'enquête, se sont attachés uniquement à l'examen des décisions incidentes prises par les enquêteurs au cours de l'enquête. Cette façon d'aborder la question leur a permis d'exercer un contrôle judiciaire des décisions sans pour autant contredire la jurisprudence antérieure qui avait statué sur la nature du processus d'enquête en général.

2.4 Les décisions relatives à l'administration de la preuve

La législation relative aux enquêtes n'est pas très explicite à l'égard des règles concernant l'administration de la preuve. À titre d'exemple, la *Loi des commissions d'enquête*⁹² ne contient aucune disposition permettant aux témoins ou à leurs avocats d'interroger ou de contre-interroger d'autres témoins, d'exiger la transcription des témoignages rendus au cours de l'enquête, d'obtenir la production de documents confidentiels retenus par

88. S.R.Q. 1964, c. 141 modifié par la *Loi modifiant le Code du travail et la Loi du ministère du travail et de la main-d'œuvre*, 1977, c. 41, art. 53.

89. *Supra*, note 13.

90. *Supra*, note 30, p. 17.

91. *Id.*, p. 16.

92. *Supra*, note 1.

les enquêteurs, ou encore de s'objecter à l'admissibilité d'une preuve illégale, c'est-à-dire soit d'une preuve par ouï-dire, soit d'une preuve secondaire.

À cet égard, la *Loi des commissions d'enquête* prévoit uniquement que les commissaires peuvent utiliser tous les moyens légaux afin de découvrir la vérité et que les témoins doivent «répondre à toutes les questions qui leur sont posées par les commissaires sur les matières qui font le sujet de l'enquête.»⁹³

Plusieurs personnes se sont donc adressées aux tribunaux afin que ceux-ci leur reconnaissent certains droits. Cependant, ces demandes ne furent pas toujours fructueuses. Ainsi, dans l'arrêt *Ville de Saint-Léonard v. Commission municipale du Québec*⁹⁴, le tribunal refusa d'émettre un bref d'évocation tendant à l'annulation de décisions de la Commission municipale, qui avait refusé aux requérants le droit de contre-interroger des témoins lors de l'enquête sur l'administration de la Ville de St-Léonard, avait permis que l'on questionne des témoins sur des faits survenus postérieurement à la période couverte par l'enquête et enfin avait refusé d'exclure la presse des audiences.

En première instance comme en appel, les juges furent d'avis que ces décisions ne donnaient pas ouverture au bref d'évocation. Voici ce que le juge de première instance écrit à ce propos :

Suivant la *Loi des commissions d'enquête*, telle que présentement rédigée, les commissaires sont maîtres de la procédure à suivre pour l'examen des témoins, et le genre de preuve à rechercher et recevoir au cours de leur investigation; leurs décisions, au cours de leur investigation, sont sans conséquence juridique directe, étant sans sanction possible, et partant ne découlant pas d'un tribunal judiciaire.⁹⁵

En d'autres cas, les tribunaux ont également refusé d'intervenir en s'appuyant sur le fait que l'ensemble de la procédure d'enquête constituait un acte de nature administrative.

Ainsi, dans l'arrêt *Grauer v. la Reine*⁹⁶, il s'agissait d'une enquête concernant un projet d'expropriation. À l'audience, l'enquêteur avait fourni des renseignements supplémentaires aux demandeurs, qui avaient alors demandé l'ajournement pour pouvoir prendre l'avis d'experts étant donné qu'il s'agissait de données très techniques. Cette demande d'ajournement fut cependant rejetée par l'enquêteur. Les demandeurs ont demandé la

93. *Id.*, art. 6, 9.

94. *Supra*, note 30.

95. [1972] C.S. 685, pp. 686-687.

96. *Supra*, note 23.

délivrance d'un bref de prohibition devant la Cour fédérale, mais celle-ci rejeta la demande pour le motif que l'enquêteur n'exerçait pas une fonction judiciaire⁹⁷.

Il semble donc, à la lumière de ces décisions, que les enquêteurs jouissent d'une assez grande discrétion quant à l'administration de la preuve lors d'une enquête. Il est difficile, en effet, de contrôler les actes des commissaires à cet égard, puisque les règles de preuve sont quasi inexistantes dans la législation relative aux enquêtes.

Dans les décisions que nous avons étudiées jusqu'à maintenant, l'application du critère de la qualification juridique de la fonction a souvent eu pour effet d'empêcher tout contrôle judiciaire des pouvoirs exercés par les enquêteurs. Dans la section suivante, il convient d'étudier les différentes possibilités, pour les tribunaux, de se départir d'un critère de contrôle aussi rigide.

3. L'abandon du critère de la qualification juridique des fonctions exercées par les enquêteurs

En certains cas, la dichotomie entre la fonction administrative d'une part et la fonction judiciaire d'autre part conserve une grande importance au niveau des critères d'application des règles de justice naturelle. C'est ainsi que le juge Cartwright dans l'arrêt *Guay v. Lafleur* énonce que la maxime *audi alteram partem* ne s'applique pas à une personne qui exerce uniquement une fonction administrative⁹⁸.

Néanmoins, les tribunaux se sont déjà départis de ce critère de contrôle pour se tourner vers une notion plus flexible de l'application des règles fondamentales de la justice. Ce principe, qui s'est développé principalement en Angleterre et que l'on désigne par l'expression *duty to act fairly*⁹⁹, signifie que tout organisme, même celui de nature purement administrative, a un devoir d'agir de façon juste et impartiale.

97. Voir aussi *R. v. Board of Broadcast Governors*, [1962] O.R. 657.

98. *Supra*, note 13, p. 18; voir aussi, dans le même sens, *Re Dentistry Act, Re Schumacher*, (1969) 70 W.W.R. 309, pp. 311-314; *Wolfe v. Robinson*, (1962) 31 D.L.R. 233 p. 237, 245; *Kosobook v. Soll. Gen. of Canada*, *Supra*, note 27; *Les Ateliers d'ingénierie Dominion Limitée v. La Commission des droits de la personne du Québec*, *supra*, note 44.

99. Voir entre autres, *In re H.K. (an infant)*, [1967] 2 K.B. 617; *R. v. Gaming Board of Great Britain, ex parte Benaim and Khaida*, (1970) 2 K.B. 417; *In re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. D. 388; *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297; *R. v. Liverpool Corporation, ex parte Liverpool Taxi Fleet Operations' Association*, [1972] 2 K.B. 299; voir aussi, L. NEVILLE BROWN et MARIO BOUCHARD, «Le contrôle judiciaire en droit britannique: justice naturelle ou "fairness"?, (1977) 18 C. de D. 155-182; DAVID MULLAN, "Fairness: The New Natural Justice?", (1975) 25 U. of T.L.J. 281-316.

Ainsi, dans l'arrêt *Roper v. Royal Victoria Hospital*¹⁰⁰, la Cour suprême exprima l'opinion que même si le comité exécutif d'un hôpital, chargé de faire une recommandation au conseil d'administration, exerçait une fonction administrative, il devait néanmoins agir équitablement. Rendant le jugement au nom de la Cour, le juge de Grandpré s'exprime comme suit :

L'obligation fondamentale du comité exécutif est de manifester l'objectivité et le *fair play* essentiels en ces matières.¹⁰¹

Cette application du *duty to act fairly* permet aux tribunaux d'abandonner la distinction classique entre les fonctions judiciaires, quasi-judiciaires et administratives, et d'imposer à tout organisme le respect des règles fondamentales de la justice.

Outre ce moyen de contrôle judiciaire, nous pourrions également penser à l'application de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁰², qui exige le respect de certaines règles fondamentales de la justice. En effet, la Charte pourrait recevoir application lors d'une enquête publique, car son article 56 précise que le mot « tribunal » inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires.

La question qui se pose, alors, est de déterminer quels seront les organismes qui entreront dans la catégorie « commission d'enquête ».

À prime abord, nous sommes d'avis que le législateur, en utilisant ce terme, avait l'intention d'inclure les commissions d'enquête créées en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*, car l'article 56 de la *Charte* n'apporte aucune limitation à cet égard. Le législateur avait-il également l'intention d'inclure les enquêtes menées par la Commission de police, les enquêtes de la Commission municipale relatives à l'administration des municipalités et les enquêtes entreprises par la Commission des droits de la personne¹⁰³ ? Il va sans dire que la jurisprudence à ce sujet n'est pas très abondante.

100. *Supra*, note 28.

101. *Id.* p. 67; voir aussi, *Re Training Schools Advisory Board*, [1972] 1 O.R. 14, p. 18; *St-John v. Fraser*, *supra*, note 12; *Ex parte Beauchamp*, [1970] 3 O.R. 607; dans un arrêt, la Cour suprême émit l'opinion que la Cour fédérale, Division de première instance, pourrait intervenir en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* si le *duty to act fairly* n'était pas respecté: *M.M.I. v. Hardayal*, [1978], 1 R.C.S. 470, p. 479.

102. L.Q. 1975, c. 6.

103. Le professeur HENRI BRUN posait cette question, récemment, dans son article intitulé: « La Charte des droits et libertés de la personne: domaine d'application », (1977) 37 *R. du B.* 179-203, pp. 194-195.

Récemment, la question a été soulevée dans l'arrêt *Robinson v. Commission de police du Québec*¹⁰⁴, où la Cour supérieure émit l'opinion que la Commission de police devait respecter le privilège du secret professionnel lors de son enquête sur le crime organisé. Ainsi, après avoir cité l'article 9 de la *Charte*, qui crée l'obligation pour un tribunal de respecter le secret professionnel, le juge s'exprima comme suit :

Il est significatif que l'article 56 de la *Charte* déclare inclure dans le mot « tribunal » une « commission d'enquête » et que, par ailleurs, l'article 49 du même statut édicte qu'« une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnue par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte. »¹⁰⁵

Dans un autre arrêt, cependant, la Cour supérieure décida que la règle *audi alteram partem* n'avait pas d'application lors d'une enquête menée par la Commission des droits de la personne¹⁰⁶. S'appuyant sur l'arrêt *Guay v. Lafleur*, la Cour conclut de la façon suivante :

Dans les circonstances, la Commission des droits de la personne ne rendant pas de jugement mais se contentant de faire une recommandation que personne n'est obligé de suivre, n'est certes pas obligée de respecter dans son enquête, cette règle de justice naturelle.¹⁰⁷

Dans cette décision, le juge ne discute aucunement des articles 23 et 56 de la *Charte*, qui prévoient pourtant le droit de quiconque à une audition publique et impartiale de sa cause devant une « commission d'enquête » ou encore devant un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires.

À notre avis, les enquêtes de la Commission des droits de la personne, tout comme les travaux de commissions d'enquête créées en vertu de la *Loi de police*¹⁰⁸ et la *Loi de la Commission municipale*¹⁰⁹, devraient être assujetties aux règles énoncées par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

L'abandon du critère classique de la qualification de la fonction pourrait également se faire en utilisant des moyens de pourvoi autres que ceux demandés habituellement.

104. *Supra*, note 74.

105. *Id.* p. 31.

106. *Les Ateliers d'ingénierie Dominion Limited, v. La Commission des droits de la personne du Québec*, *supra*, note 44.

107. *Id.* p. 15.

108. S.Q. 1968, c. 17, art. 19, 20.

109. S.R.Q. 1964, c. 170, art. 22 modifié par S.Q. 1965, c. 55, S.Q. 1968, c. 49 et L.Q. 1970, c. 45.

Ainsi, au Québec, plutôt que de demander l'émission d'un bref d'évocation, les personnes intéressées pourraient se tourner vers la requête en jugement déclaratoire prévue à l'article 453 C.P.C. qui, depuis l'arrêt *Duquet v. La Ville de Ste-Agathe des Monts*¹¹⁰, peut avoir un effet curatif.

De plus, à titre de recours préventifs, les citoyens pourraient également songer à utiliser des moyens de pourvoi tels le *mandamus* et l'injonction, afin d'obliger un organisme à respecter certaines règles procédurales tout au cours de l'enquête.

Pour notre part, nous sommes d'avis que, dans une perspective de réforme législative, il faudrait prévoir un moyen de contrôle judiciaire précis de la procédure d'enquête afin d'éviter toute ambiguïté relativement au choix du recours approprié. La loi ontarienne sur les commissions d'enquête offre à cet égard aux personnes intéressées, un moyen de pourvoi spécifique; l'article 6 du *Public Inquiries Act* 1971 prévoit que toute personne affectée par les actes d'une commission d'enquête peut s'adresser à la *Divisional Court* par « exposé de cause » pour obtenir un redressement¹¹¹.

À ce sujet, l'arrêt *Re Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley and McDermott* présente une analyse très intéressante du sens et de la portée d'un tel moyen de droit¹¹². Il s'agissait d'une demande de la part de deux témoins qui désiraient interroger et contre-interroger des témoins et recevoir, de plus, la copie d'un témoignage déposé à l'enquête. La Cour d'appel, s'appuyant alors sur l'article 5 du *Public Inquiries Act*¹¹³, fit droit à la demande qui avait été refusée auparavant par le commissaire président l'enquête. Devant la Cour, les avocats de la défense alléguèrent que les témoins n'étaient pas des « personnes touchées » au sens de la loi, puisque le commissaire ne possédait aucun pouvoir juridictionnel pouvant toucher

110. (1977) 13 N.R. 160; [1977] 2 R.C.S. 1132.

Dernièrement, la Cour d'appel a dû se rallier à la position de la Cour suprême; voir l'arrêt *Voghel v. Proc. Gén. de la province de Québec*, [1977] C.A. 197.

111. S.O. 1971, c. 49. En Angleterre, le *Tribunals and Inquiries Act 1971* prévoit aussi un appel des décisions de certaines enquêtes; voir l'art. 13 de cette loi, in: *Halsbury's Statutes*, 3^e éd., par A.D. YONGE, t. 41 par T.G. MATTHEWS *et al.*, Londres, Butterworths, 1972, p. 248.

112. [1962] O.R. 872; 133 C.C.C. 116; 34 D.L.R. (2d) 451. En 1962, une Commission d'enquête avait été instituée dans le but d'examiner les faits concernant des accusations portées contre certaines personnes au sujet de leurs activités criminelles et plus particulièrement contre Feeley et McDermott; voir, dans le même sens, *Re Public Inquiries Act and Shulman*, [1967] 2 O.R. 375.

113. R.S.O. 1960, c. 324; cet article est maintenant devenu l'article 6 du chapitre 49 des lois de 1971.

ou lier quelqu'un. À cette prétention, le tribunal répliqua que les demandeurs répondaient bien au critère exigé par l'article 5, car ceux-ci faisaient l'objet d'accusations graves devant la Commission. C'est l'opinion qu'exprime le juge Schroeder dans les termes suivants :

It is futile to contend that because a Commissioner is not authorized to make an adjudication affecting person or property, or to render a decision binding upon anyone, no person summoned to appear before him comes within the category of a « person affected ». If that construction were to prevail then the provisions of s. 5 would be both meaningless and purposeless.¹¹⁴

Cette disposition législative permet donc d'abandonner l'embarrassante dichotomie judiciaire-administratif et laisse aux tribunaux un plus grand pouvoir de contrôle des commissions d'enquête. À notre avis, le législateur québécois devrait envisager l'adoption d'une mesure semblable afin d'empêcher l'exercice abusif ou illégal des pouvoirs discrétionnaires conférés aux enquêteurs.

Conclusion

L'étude de la jurisprudence en ce domaine nous a permis de voir que la qualification juridique de la fonction représente un facteur déterminant quant à l'exercice du contrôle judiciaire.

Ainsi, la qualification de la fonction des enquêteurs prise dans son ensemble a souvent eu pour effet d'empêcher toute intervention de la part des tribunaux.

Dans la plupart des décisions étudiées, les tribunaux sont d'opinion que le processus d'enquête, limité à l'exercice d'un pouvoir de recommandation, ne peut toucher les droits des citoyens et constitue, par conséquent, un acte de nature administrative.

En certains cas, cependant, les tribunaux considèrent que l'exercice du pouvoir d'enquête peut être assimilé à une véritable décision ayant pour effet de déterminer les droits d'une personne, principalement lorsque les recommandations formulées par les enquêteurs doivent inévitablement être entérinées par la suite.

D'autre part, même si le processus d'enquête dans son ensemble est habituellement considéré comme étant un acte de nature administrative, on ne peut en conclure que tous les pouvoirs exercés par les enquêteurs sont de cette nature.

114. (1962) 133 C.C.C. 142; voir aussi l'opinion du juge Aylesworth dans *Re Public Inquiries Act and Shulman*, *Supra*, note 112.

À cet égard, les tribunaux décident de façon unanime que l'exercice du pouvoir de condamnation pour outrage au tribunal représente un acte de nature judiciaire. Quant aux pouvoirs d'entrée, de saisie et de perquisition, nous avons retrouvé très peu de décisions qui aient statué sur la nature de ces pouvoirs. Dans les décisions étudiées, les tribunaux ont accordé, d'une part, un recours en injonction pour empêcher l'exécution du mandat de perquisition et, d'autre part, rejeté une requête en irrecevabilité à l'encontre d'une action directe en nullité. Dans cette dernière décision, le tribunal en est arrivé à la conclusion que l'émission du mandat constituait un acte de nature administrative parce que, dans ce cas précis, les enquêteurs n'avaient aucune obligation d'agir de façon judiciaire.

Les tribunaux ont également examiné la nature des pouvoirs d'assignation et d'arrestation et ont conclu que les décisions prises en vertu de ces pouvoirs portaient atteinte aux droits d'une personne lorsque de telles décisions plaçaient les témoins dans une situation sans issue. Les tribunaux ont préféré examiner ici la nature des décisions interlocutoires prises par les enquêteurs, plutôt que d'examiner l'ensemble du processus d'enquête, car, dans ce dernier cas, la jurisprudence ne leur aurait peut-être pas permis d'intervenir. Enfin, on a également considéré que les décisions relatives à l'administration de la preuve étaient de nature administrative.

Pour faciliter l'exercice du contrôle judiciaire en ce domaine, nous avons étudié, en dernier lieu, les différents moyens permettant aux tribunaux d'abandonner ce critère de contrôle si rigide qu'est la qualification de la fonction. À cet égard, les personnes intéressées pourraient, d'une part, exiger le respect des règles fondamentales de la justice en invoquant l'application du *duty to act fairly* à l'organisme enquêteur, ou encore la *Charte des droits et libertés de la personne*, et d'autre part, faire appel aux tribunaux en utilisant des recours différents, tels le *mandamus*, l'injonction et la requête en jugement déclaratoire. Enfin, à titre de recommandation en vue d'une réforme législative, nous sommes d'avis que le législateur devrait prévoir un recours particulier dans la législation relative aux enquêtes, afin de permettre aux personnes intéressées de s'adresser aux tribunaux sans être tenues auparavant de démontrer la nature judiciaire de la fonction exercée.