

Bulletin d'histoire politique

Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire

Iain Gow



Volume 16, numéro 1, automne 2007

La Commission Tremblay (1953-1956) : cinquante ans de débats sur le déséquilibre fiscal

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1054592ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1054592ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique
Lux Éditeur

ISSN

1201-0421 (imprimé)

1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gow, I. (2007). Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire. *Bulletin d'histoire politique*, 16(1), 87-103.
<https://doi.org/10.7202/1054592ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2007

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire *

IAIN GOW

*Département de science politique
Université de Montréal*

LE RÔLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE DANS LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE

Mon sujet a deux volets, soit celui des commissions d'enquête et celui du système parlementaire. La question est intéressante car le deuxième volet représente la toile de fond sur laquelle jouent nos commissions d'enquête. D'une part, elles sont créées selon la volonté et les modalités d'un premier ministre issu du parlement ; d'autre part, les commissions parlementaires représentent une des principales alternatives aux commissions d'enquête.

Dans ce qui suit, je essaierai d'abord de cerner ce que c'est une commission d'enquête, je verrai ensuite l'usage qu'on en fait, c'est-à-dire le recours aux commissions d'enquête dans le temps et leur influence. Enfin, je reviendrai sur les critiques qu'on adresse aux commissions d'enquête et les alternatives dont on dispose.

LA COMMISSION D'ENQUÊTE COMME INSTITUTION POLITICO-ADMINISTRATIVE

La Couronne est toujours libre de consulter qui elle veut mais la commission d'enquête formalise ce processus. La commission d'enquête en Angleterre remonterait à la monarchie normande au onzième cycle

*. L'auteur désire remercier Denis Monière et Jacques Brossard pour leur commentaires sur la première version de ce texte.

(Bonenfant, 1972). Au Canada Uni, une loi de 1846 permet la tenue d'enquêtes sur des questions d'intérêt public avec témoignage sous serment. Parmi les premières législations adoptées après la Confédération se trouvent des lois semblables pour le Canada (1868) et le Québec (1869). La loi québécoise prévoyait non seulement des témoignages sous serment mais aussi le droit d'exiger le dépôt de documents jugés nécessaires à l'enquête.

Une commission d'enquête est donc un organisme temporaire chargé d'enquêter sur une question d'intérêt public et de faire rapport (Doern, 1967). L'étiquette « royale » appliquée à certaines d'entre elles ne change rien sur le plan formel. Lui donner cette qualification est une façon pour un gouvernement d'attirer l'attention du public sur l'importance du sujet, rien de plus.

C'est par ses pouvoirs qu'une commission d'enquête se distingue d'un groupe d'étude ou de travail. Au Québec, une commission a les mêmes pouvoirs et immunités qu'un juge de la Cour supérieure (Garant, 1985 ; Québec, 2006). Au fédéral et dans les autres provinces, les commissions ont également le pouvoir d'assigner des personnes à comparaître, d'exiger le dépôt de documents et de punir pour outrage au tribunal.

Les commissions d'enquête sont indépendantes quant à leur fonctionnement interne. Elles engagent le personnel nécessaire, attribuent des tâches et organisent le travail. Selon d'Ombrain (1997), les commissions fédérales sont traitées comme des départements ministériels pour les fins de la gestion financière, et le président comme un sous-ministre. Leur budget de dépenses doit être approuvé par le premier ministre, mais en temps normal, elles obtiennent à peu près ce qu'elles demandent, car le prix à payer devant l'opinion publique pour un refus serait trop élevé (d'Ombrain, 1997, p. 93). Nous verrons que ces négociations peuvent néanmoins avoir leur importance.

Dans son fonctionnement, une commission d'enquête n'a pas d'ordres à recevoir de quiconque. Elle n'est pas pour autant complètement autonome. Le premier ministre choisit ses membres, détermine la formulation du mandat, et fixe une échéance, donc il détermine le cadre dans lequel l'enquête se déroulera. Des questions comme l'échéance et le budget annuel se négocient mais ne relèvent pas de la seule autorité de la commission.

Organisme temporaire, une commission d'enquête est aussi un corps consultatif. Ses recommandations n'ont de force de réalisation que celle que le gouvernement du jour veut bien leur donner. Plusieurs facteurs peuvent influencer le sort que celui-ci leur réserve : le parti au pouvoir peut avoir changé pendant la durée de l'enquête, le gouvernement peut être plus ou moins d'accord avec les recommandations, l'opinion publique peut ne pas suivre ou la question peut être tellement controversée que le gouvernement hésite à trancher.

Ayant identifié ce qu'est une commission d'enquête, passons à l'utilisation qu'on en a faite au Canada et au Québec, avant de passer à une évaluation de leur rôle et de leur utilité.

L'UTILISATION DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Comme nous l'avons vu, nos gouvernements se sont donné les outils nécessaires pour la tenue d'enquêtes au lendemain de la Confédération. Le nombre exact de celles-ci n'est pas facile à déterminer. Au fédéral, la liste fournie aujourd'hui par la Bibliothèque nationale dit qu'il y en a eu quelque 200 depuis 1867. Par contre, Nicholas d'Ombrain (1997, p. 87) a identifié plus de 350 commissions nommées sous l'autorité de la Loi sur les enquêtes, Paul Fox (2006) en dénombrait près de 450, et J. E. Hodgetts en avait trouvé plus de 300 en 1949. Donc, il faut utiliser ces chiffres avec précaution. Il est plus intéressant de connaître le rythme de leur création selon une seule source. Hodgetts nous dit que la grande période de leur utilisation est celle d'après 1897 : de 1867 à 1897, il y en aurait eu moins de 2 par an, mais de 1897 à 1949, on en a créé plus de 5 par an. D'Ombrain nous montre une moyenne de plus de 6 par an sous Borden et une baisse graduelle jusqu'à entre 2 et 3 sous Trudeau, moins de 2 par an sous Mulroney et près de 0 par an pendant les 4 premières années du gouvernement Chrétien.

Comme c'est le cas pour le gouvernement fédéral, dans le passé, l'Ontario a fait appel aux commissions d'enquête bien plus souvent que le Québec ; de 1867 à 1972, il y en a eu 91 au Québec, contre 177 en Ontario (Fox, 2006). Au Québec, nous avons deux compilations qui peuvent nous situer pour les fins de ce colloque. Travaillant avec le relevé de Jean-Charles Bonenfant (1972), André Bazinet (1976) arrive à un chiffre de 0,3 commissions d'enquête par année, de 1867 à 1960. De 1944 à 1960, Duplessis aurait créé 0,4 commissions par année. Par contre, Jean Lesage en a créé 24 entre 1960 et 1966, ou 4,0 par année, ajoutant sur ce plan une autre dimension « révolutionnaire » à sa pratique gouvernementale. Depuis ce temps, nous n'avons pas de relevé exhaustif sur le nombre de commissions d'enquête au Québec, seulement des indications qu'elles ont perdu du terrain devant d'autres moyens d'enquête et d'étude.

Plus important que le nombre absolu, il y a le genre de commission. D'Ombrain (1997, p. 86) fait remarquer que « la vaste majorité » des enquêtes fédérales ont porté sur des questions étroites, dont bon nombre sur de questions locales ou régionales. Les observateurs ont coutume de distinguer les enquêtes d'envergure, portant sur les politiques publiques et celles qui ne sont que des enquêtes visant à jeter de la lumière sur un incident ou une

personne. Bazinet les appelle enquêtes chargées d'étudier les questions d'intérêt public devant faire l'objet de politiques et celles qui sont de nature quasi-judiciaire. Sur les 24 commissions d'enquête créées par Jean Lesage, 13 portaient sur des questions de politiques publiques, tandis que 11 étaient de nature quasi-judiciaire.

Cette distinction est facile à opérer si on part de celles qui sont créées dans le but d'éclairer une question de politique (d'Ombrain, 1997, p. 92). Par contre, peu d'enquêtes quasi-judiciaires restent entièrement sur le terrain du constat. Les gouvernements ont tendance à leur demander de recommander des corrections ou des améliorations qui s'imposent. Il y en a peu, en effet, qui ne sont que quasi-judiciaire : par exemple celles qui ont porté sur le patronage sous Mercier (Baie des Chaleurs, 1891,) ou sous l'Union nationale (Salvas, 1963), sur l'affaire Coffin (1963) ou sur les agissements de la GRC au Québec (Keable, 1977) ou les enquêtes fédérales sur des problèmes de sécurité (affaire Munsinger, 1966) et celles en cours concernant l'attentat contre le vol 182 d'Air India et la chute d'une partie du Viaduc de la Concorde à Laval. La plupart, et notamment celles qui créent des remous sont mixtes : au fédéral, celles sur la conduite de la Gendarmerie royale (McDonald, 1977), sur le sang contaminé (Krever, 1993), sur la conduite de l'armée en Somalie (Létourneau, 1994), sur le scandale des commandites (Gomery, 2004) , et tout dernièrement, sur le cas Maher Arar. Au Québec, la Commission Poitras sur la Sûreté du Québec (1996) avait les deux fonctions, soit de faire la lumière sur un cas mais aussi de faire des recommandations sur la réforme de la SQ. En Ontario, l'enquête sur le scandale de l'eau contaminé à Walkerton (2002) avait également deux volets, un premier sur les événements et un second sur une stratégie pour une eau potable sécuritaire.

Même floue, la distinction est importante car ce sont les fonctions quasi-judiciaires qui soulèvent des problèmes de respect des droits des personnes, tandis que les enquêtes sur des questions de politiques publiques sont jugées par leur contribution au débat public. Nous reviendrons sur cette différence. Notons ici que c'est le nombre d'enquêtes quasi-judiciaires qui expliquerait la prédominance des juges parmi les personnes nommées commissaire. Au fédéral, comme au Québec, près du tiers des commissaires jusqu'au milieu des années 1960 ont été juges ou avocats. Par contre, Bazinet (1976, p. 158-159) démontre que sous Lesage c'est dans les commissions quasi-judiciaires que prédominent les juges (58 %) et les avocats (16 %), tandis que pour les enquêtes sur les politiques publiques les chiffres respectifs ne sont que de 8 % et de 6 %, le palmarès passant aux professeurs d'université (18 %), aux fonctionnaires (14 %) et aux administrateurs d'écoles ou d'universités (14 %).

Rappelons quelques-unes de ces grandes enquêtes portant sur les politiques publiques. D'Ombrain nous dit qu'il n'y en a presque pas avant

celle d'Aird sur la radiodiffusion (1928) ; il énumère ensuite Rowell-Sirois sur les relations fédérales provinciales (1937-1940), Massey sur les arts et la culture (1949-1951), Hall sur la santé (1961-1964), Carter sur la fiscalité (1962), Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme (1963-1967), Bird sur le statut de la femme (1967-1970), Macdonald sur le l'union économique (1982-1985). Parkinson et Makarmko (2006) ajoutent les commissions Lortie, sur la réforme électorale et le financement des partis politiques (1989-1991), Dussault-Erasmus sur les peuples autochtones (1991-1996) et Romanow, sur l'avenir du système de santé (2000-2002). On considère certaines enquêtes de type mixte, par exemple, Krever sur le sang contaminé (1995-1997), Létourneau sur la Somalie (1994-1997) et Gomery sur les commandites (2004-2005) comme ayant un volet de recherche important.

Les provinces ont été peut-être plus rapides que le fédéral à créer des commissions d'enquêtes de recherche d'une certaine envergure. Cela tiendrait de la nature de leurs responsabilités. Fox (2006) nous dit que de 1787 à 1978, les provinces ont tenu 167 enquêtes sur l'éducation, dont 127 royales. Au Québec, selon Bonenfant (1972), les enquêtes au XIX^e siècle ont été de nature quasi judiciaire, les plus importantes étant les commissions Routhier sur les chemins de fer (1887) et Jetté sur le scandale de la Baie des Chaleurs (1891). Dès la première décennie du XX^e siècle, on assiste à des enquêtes sur des questions de politiques publiques : sur la colonisation (1902), sur la tuberculose (1909-1910), « une des premières commissions québécoises d'étude », et sur les accidents de travail (1907).

Le gouvernement Taschereau créa deux commissions d'enquête ou d'étude qui auraient pu laisser leur marque : une première, de 1929, sur les droits civils de la femme, qui était composée de trois juges dont le rapport était assez conservateur et sans suivi législatif ; la seconde était la Commission sur la sécurité sociale (1930) présidée par Édouard Montpetit et composée de plusieurs personnes d'envergure, dont les sept rapports ont fait le tour des problèmes sociaux de l'époque. Une des rares conséquences de cette étude fut l'adoption en 1938 d'une loi prévoyant de l'aide aux mères nécessiteuses. Sous Duplessis, la Commission Tremblay fut la seule d'envergure.

Les années 1960 ont été la belle époque des commissions d'enquête, un penchant manifesté par les deux partis au pouvoir, comme l'atteste la liste suivante des grandes enquêtes : Parent, sur l'éducation (1961-1964), Bélanger, sur la fiscalité (1963-1965), April, sur l'agriculture (1965-1969), Prévost, sur la justice (1967-1970), Castonguay-Nepveu (1966-1970) sur la santé et le bien-être social, Gendron, sur le français (1968-1972). Aux 13 commissions d'enquête relevées sous Jean Lesage par A. Bazinet, Bonenfant ajoute une dizaine de comités d'étude, dont plusieurs étaient aussi importantes que les commissions d'enquête.

Nous n'avons pas trouvé de compilation aussi exhaustive des commissions d'enquête pour les années 1970 et après, mais on peut citer certains cas les mieux connus : l'enquête Rochon sur les services de santé et les services sociaux (1988) ; plusieurs enquêtes sur la police, Keable sur les agissements de la GRC au Québec (1977-1981), Verdon sur l'intervention de la SQ à Chambly (1995) et Poitras sur l'affaire Matticks (1996-1998) ; les commissions Nicolet sur les inondations au Saguenay (1996-1997) et sur la crise du verglas (1998-1999) ; la Commission Clair sur le système de santé au Québec (2000-2001) ; la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal (2000-2002) ; et la Commission Johnson sur le Viaduc de la Concorde (2006). Néanmoins, il semble qu'on y ait moins recours depuis vingt-cinq ans.

LE RÔLE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

En règle générale on attribue aux commissions d'enquête les deux tâches qui ont fondé notre distinction de la section précédente. Il y en a dont la fonction principale est l'enquête de type quasi judiciaire, afin de faire la lumière sur un ou une série d'événements, tandis que d'autres visent à produire des connaissances et des idées afin d'attirer l'attention sur un problème et d'identifier des voies de solution. Pour Hodgetts (1949), les commissions d'enquête servaient comme source de connaissances, comme soupape de sûreté dans des affaires qui n'étaient pas susceptibles de solutions judiciaires ni politiques et comme instrument de réforme administrative. L'ajout de la réforme administrative est sans doute justifié par les faits. C'est une sous-catégorie des enquêtes de politiques publiques, mais elles concernaient l'adéquation entre l'administration existante et les circonstances changeantes. Heintzman (1997, p. 3) a noté la grande importance des commissions d'enquête fédérales sur l'administration publique au XIX^e siècle.

Au cours des cinquante années qui ont suivi la Confédération de 1867, on a mené quatre enquêtes importantes sur la fonction publique canadienne : de 1868 à 1870 et de 1880 à 1881, de 1891 à 1892, et de 1907-1908.

Les deux premières ont mené à la création d'une commission d'examineurs pour les admissions à la fonction publique, les deux dernières à la création de la Commission du service en 1908.

La tradition a continué au XX^e siècle et jusqu'à nos jours, avec les grandes enquêtes Glassco (1960-1964), Lambert (1977-1979) et Gomery (2004-2005). Aussi, dans une étude sur les origines de quinze grandes réformes administratives au fédéral et dans les provinces entre 1960 et 1990, j'ai trouvé que des commissions d'enquête figuraient parmi les sources dans cinq cas (Gow, 1994). De plus, dans leurs réponses à une question sur les origines des idées

nouvelles en administration publique, 40 % des praticiens répondants ont cité les commissions d'enquête parmi leurs trois premiers choix.

Au Québec, la réforme de la fonction publique n'a jamais été le résultat d'une commission d'enquête. Au tout début, cependant, une commission portant sur le « service civil » a rendu de grands services. Créée en 1868, la commission Dunscomb a fait le tour de tous les départements ministériels du tout nouveau gouvernement du Québec, afin d'évaluer le legs de l'administration du Canada Uni en organisation et en personnes. C'est une source unique de renseignements sur cette période.

L'étude d'André Bazinet (1966) sur les commissions d'enquête sous le gouvernement Lesage a vérifié un autre type d'explication concernant, elle, l'administration publique. Il a pris comme hypothèse de départ que le recours si abondant aux commissions d'enquête du genre politiques publiques était dû aux carences des services de recherche et de consultation dans les ministères, hypothèse qui fut largement confirmée. Évidemment, la toile de fond d'une telle démonstration est un contexte où un gouvernement cherche à agir sur des problèmes politiques, économiques et sociaux ; comme le dit d'Ombain (1997) sur les enquêtes fédérales, ce sont des gouvernements activistes qui y ont recours.

Cette dernière remarque nous renvoie aux intentions des gouvernements qui font appel aux commissions d'enquête. Celles-ci auraient plusieurs avantages : elles permettent d'aller chercher des compétences et des idées en dehors des administrations publiques ; elles peuvent aborder des questions complexes qui sont nouvelles (les techniques reproductives) ou qui dépassent les compétences d'un seul ministère (affaires autochtones) ; dans le cas de scandales, elles permettent un regard extérieur et possiblement impartial (commissions Krever, Létourneau et Poitras) ; elles peuvent servir à gagner du temps, pour un gouvernement mal pris (le gouvernement Martin, face au scandale des commandites) ; mais elles peuvent aussi servir à préparer le public pour une intervention gouvernementale. Choinière (1970) a démontré que John Diefenbaker a choisi les membres de la Commission Hall dans le but d'obtenir un rapport favorable à l'assurance maladie.

LE STATUT ET L'UTILITÉ DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Ainsi, les gouvernements peuvent avoir différentes raisons de créer une commission d'enquête. Leur intérêt et leurs désavantages tiennent en bonne partie à leur autonomie partielle. Cette autonomie est loin d'être parfaite : le gouvernement, nous l'avons dit, détermine le mandat, choisit le président et (si nécessaire) les autres membres, fournit le budget et détermine l'échéance.

Néanmoins, l'autonomie est réelle, et plus grande que celle d'une enquête interne ou encore d'une commission législative (Parkinson et Makarenko, 2006). Le président de la commission décide de l'organisation et du fonctionnement de l'enquête, voit à l'engagement du personnel, décide du recours à des experts sous contrat, de la tenue d'audiences etc.

Le gouvernement peut essayer de limiter l'envergure d'une enquête, soit par la négociation du budget, soit par le refus d'accorder une extension de l'échéance du rapport. En règle générale, il a les mains liées, car il ne doit pas donner l'impression de couper court à une enquête dont le principal avantage est son indépendance. La preuve de cette affirmation se trouve dans la seule exception notable, soit le refus du gouvernement Chrétien de prolonger la mandat de la commission Létourneau en 1997. En invoquant les trois délais déjà accordés et la quantité de renseignements déjà réunis, le gouvernement a refusé, en janvier, de prolonger le mandat de la commission au-delà du 30 juin de cette même année. Cette décision a eu des conséquences importantes : la commission n'a pas eu le temps de convoquer les cadres supérieurs de l'État major, à tel point que la Cour fédérale a ordonné à la commission de s'abstenir de porter un jugement sur le comportement de deux officiers puisque la commission n'aurait pas eu le temps d'établir équitablement les faits (Toupin, 1997). Cependant, il s'agit d'une exception.

Pour influencer sur le contenu d'un rapport, une fois une commission lancée, un gouvernement n'a habituellement que trois moyens : ses avocats plaident devant la commission, il peut refuser de donner accès à certains documents (commissions McDonald et Gomery) et il peut essayer de discréditer d'avance le rapport. C'est arrivé dans le cas de la Commission Gomery ; selon F. Perreault (2006), le Bureau du Conseil Privé a organisé des fuites qui surestimaient le coût probable de la commission. Le juge Gomery et son équipe trouvaient que l'élite administrative auprès du premier ministre n'appréciait pas les intrusions du commissaire dans leurs affaires (Hodgetts 2006, p. 16). Tout dernièrement, nous avons été témoins d'une autre tentative d'influencer le contenu d'un rapport, à savoir celle du gouvernement actuel qui a refusé d'autoriser la publication de certains passages du rapport O'Connor sur le cas Maher, au nom de la sécurité nationale. Cette décision sera portée en appel par la commission, devant la Cour fédérale.

Malgré ces exceptions, l'autonomie des commissions d'enquête est telle que les gouvernements ne peuvent pas être certains de la teneur de leurs rapports, ni même de la profondeur de leurs enquêtes. Le refus de renouveler la commission Létourneau (Somalie) ne fait que souligner que les commissions obtiennent régulièrement des extensions de leur échéance originale, qui est très rarement respectée (d'Ombain, 1997). Le juge Gomery s'est efforcé de

respecter le délai qui lui était accordé pour produire ses deux rapports, parce qu'il était sensible à la promesse du premier ministre Martin de tenir des élections un mois après le dépôt du deuxième.

Les plus importantes critiques adressées aux commissions d'enquêtes trouvent leurs origines dans leur autonomie. D'une part, on les trouve longues et dispendieuses. D'autre part, on trouve que plusieurs enquêtes briment les droits des personnes. Les commissions sont irresponsables. On dispose aujourd'hui d'alternatives plus intéressantes. Lors de la publication du rapport Gendron, sur la langue française au Québec, Jacques Parizeau a non seulement déploré sa « niaiserie », mais il a critiqué le recours aux commissions d'enquête, qui « coûtent cher, terriblement cher, pour ce qu'elles valent » (*Le Devoir*, 1973). Il traitait d'une étude qui a pris quatre ans et coûté 2 millions ! Vingt-cinq ans plus tard, la Commission Poitras a pris 2 ans pour faire son rapport au coût de 29 millions.

Au fédéral, d'Ombrain (1997) a noté que les commissions d'enquête avaient tendance à durer plus longtemps et à coûter plus cher. Les champions de la durée ont été : Laurendeau-Dunton (bilinguisme et biculturalisme) plus de 80 mois, Dussault-Erasmus (autochtones) et Bird (statut de la femme) plus de 60 mois, Carter (fiscalité), Baird (techniques reproductives) et Le Dain (drogues non médicales), plus de 50 mois chacune, McDonald (sur la GRC) 48 mois et Krever (sang contaminé), plus de 40 mois. Les plus coûteuses (en termes de dollars de 1996) ont été Dussault-Erasmus, près de 60 millions, Macdonald (union économique) plus de 50 millions, et Laurendeau-Dunton et Baird, près de 40 millions. Une des raisons de la hausse des coûts serait la judiciarisation des travaux de commissions quasi-judiciaires ou mixtes, avec des frais d'avocats correspondants, dans le cas de la Commission Poitras au Québec et dans ceux des commissions Krever, Létourneau et, sans doute, Gomery (qui a coûté 30 millions, selon Perreault, 2006).

Il y a donc deux grands types de critiques que l'on adresse aux commissions d'enquête, un pour chaque type. Les commissions portant sur des questions de politique publique seraient inutilement longues et chères ; celles de type quasi judiciaire sont accusées de brimer les droits des personnes appelées à témoigner ou à être l'objet de témoignages. Pour les cas mixtes, il y a aussi le problème que les commissions ont tendance à être trop préoccupées par la recherche de le ou les coupables au détriment de l'analyse du système qui pourrait informer des réformes. C'est un thème récurrent chez Jean-Paul Brodeur à propos des enquêtes sur la police (Brodeur, 1984, 1994). Dans le cas de la Commission Gomery, le juge commissaire était très à l'aise pendant le premier volet de son enquête qui consistait à chercher du ou des coupables dans le scandale des commandites. Par contre, lorsqu'il s'agissait, en

deuxième étape, de faire des recommandations sur l'éthique et l'imputabilité, il s'est reconnu peu compétent et s'est entouré d'une équipe de politologues dirigée par le professeur Donald Savoie. Cet exemple illustre bien le dilemme des commissions avec un volet quasi judiciaire et un volet recherche.

Quant aux deux critiques de base, discutons de la seconde tout de suite, car elle est plus directe. Le problème d'une atteinte à la réputation des personnes visées par une enquête est reconnu depuis un certain temps. Même si les commissions doivent se limiter à des constats d'inconduite et éviter des jugements de responsabilité civile ou criminelle, elles peuvent nuire par leurs jugements sur des personnes ou leur conduite. Des précautions ont été introduites. Les personnes sujettes à une enquête ont le droit d'être accompagnées d'un avocat au fédéral, les autres témoins aussi dans les provinces (Parkinson et Makarenko, 2006), droit qui n'est pas garanti devant les commissions parlementaires. Les individus qui vont être identifiés comme responsables de certains problèmes sous étude doivent être avisés d'avance avec la possibilité d'y répondre. La *Loi de la preuve* et la *Charte des droits et libertés* interdisent l'usage de témoignages devant une commission d'enquête lors d'un procès (d'Ombrain 1997, p. 99-100). Avec le temps, les témoins sont devenus conscients de leurs droits, de sorte qu'il y a eu de nombreuses contestations des travaux des commissions Krever, Létourneau et Gomery. Les commissions demeurent sujettes à la supervision soit des cours supérieures dans les provinces, soit de la Cour fédérale.

Malgré les risques, il est difficile de voir comment on pourrait se passer de certaines enquêtes. Des individus comme Guy Paul Morin, Donald Marshall, et Maher Arar n'auraient pas vraisemblablement été blanchis n'eût été les commissions qui se sont penchés sur leurs cas. D'autre part, les enquêtes portant sur des cas comme Walkerton, le sang contaminé, la GRC et le mouvement indépendantiste, la Sûreté du Québec dans l'affaire des frères Matticks et le scandale des commandites, ces enquêtes n'auraient pas pu être menées par une commission parlementaire. Et si pour certains de ces sujets on aurait pu se contenter de les confier à une enquête policière, mise à part le fait que certaines portaient justement sur une ou des forces policières, il reste que seule l'enquête demeure publique. Comme le disait Gilles Paquet, la Commission Gomery n'était pas qu'une enquête, c'était notre *Glasnost*, notre transparence (Paquet, 2005). La longueur, le coût, la lourdeur des procédures, les risques pour des réputations, tous ces éléments nous rappellent que l'imputabilité après le fait est difficile et dispendieuse et qu'on doit y recourir avec prudence.

Quant à la valeur des enquêtes de recherche, de déblayage et d'étude, la question a plusieurs dimensions. Que plusieurs ont fait faire des recherches

utiles, nul ne peut en douter. Les commissions ont souvent été l'occasion (mais non la seule, loin de là) d'aller voir ce qui se faisait ailleurs. Bonenfant (1972, p. 46) nous raconte que la majorité des membres de la Commission Montpetit sur la sécurité sociale se sont rendus en France et en Belgique pour les fins de l'étude. Cairns (1990) écrit que les 70 volumes de recherche de la Commission Macdonald ont atteint des ventes totales de 100 000 exemplaires.

Une question intéressante est celle de savoir comment la commission s'organise afin de faire appel aux experts. Hodgetts (2006) nous livre un tableau fascinant des possibilités à cet égard, sur le fond de son expérience de trois commissions d'enquête : Glassco (organisation du gouvernement), Lambert (gestion financière et imputabilité) et Gomery (commandites). Pour chaque commission la provenance et les rôles des experts ont été différents. La Commission Glassco a institué 21 groupes de recherche dont la plupart étaient dirigés par des conseillers en gestion (*management consultants*). À trois exceptions près, leurs rapports n'étaient pas publiés et même ces trois-là n'étaient que descriptifs. Les commissaires ont publié cinq volumes sans autre étude en annexe. Lors de la Commission Lambert, quinze ans plus tard, on a fonctionné de manière complètement différente. Au lieu d'attendre le dépôt des travaux des experts, chaque commissaire a travaillé avec les membres du personnel à produire des éléments du rapport final. Le résultat a été un rapport en un volume, avec certaines données de recherche en appendice. Un autre quart de siècle plus tard, pour son deuxième volet, le juge Gomery a confié à Donald Savoie la tâche de recruter et diriger une équipe d'experts, en même temps qu'il a réuni un comité consultatif et ouvert son site web aux suggestions du public. Le résultat a été un premier rapport substantiel de 670 pages sur les responsables du scandale et un assez bref deuxième rapport (200 pages) sur la restauration de l'imputabilité, suivi de trois volumes contenant 21 rapports de recherche.

Les implications de cette description sont doubles. D'une part, le rapport final d'une enquête sera influencé par le type d'expert appelé à travailler auprès d'elle. Hodgetts déplore l'influence des idées des conseillers en gestion qui ont fait de l'administration publique une version légèrement modifiée de la gestion des affaires. D'autres seront peut-être moins heureux de voir la domination des politologues dans les recherches faites pour la Commission Gomery. Directeur de recherche de la Commission Macdonald, Alan Cairns (1990) considère qu'une commission a un grand avantage dans son extériorité : il n'y a pas de mémoire bureaucratique, ni de personnes expérimentées dont la culture risque de dominer la commission. Par contre, les universitaires engagés comme chercheurs ne pouvaient que refléter le consensus dominant de leur discipline au moment de l'enquête (Simeon, 1987).

À l'encontre des recherches pluridisciplinaires faites pour la Commission Rowell-Sirois, la maturité des disciplines aujourd'hui a fait que la Commission Macdonald a nommé un directeur de recherche pour chacune des disciplines pertinentes, à savoir, le droit, la science économique et la science politique.

Mais il y a aussi la façon de travailler. La Commission Lambert, par l'implication constante des commissaires aux équipes de recherche, a sans doute produit le rapport le mieux intégré des trois. Au sein de la Commission Macdonald, chacune des trois équipes de recherche se considérait propriétaire de sa partie du rapport (Simeon, 1987). Encore une fois, ces deux questions échappent au contrôle du premier ministre et de ses conseillers qui choisissent et les membres et le mandat d'une commission. Peut-être que le profil du président serait une bonne indication de ceux vers qui il va se tourner pour recevoir de l'aide.

D'autres commissions vont consulter beaucoup. La commission Dussault-Erasmus a visité 96 communautés et tenu 178 jours d'audiences afin de connaître les opinions des personnes autochtones. Comme s'ils avaient prévu des critiques quant à la durée et au coût de leur enquête, les auteurs ont rappelé qu'« on estime à un peu plus de 13 milliards de dollars la somme que tous les gouvernements vont dépenser en 1996 relative aux autochtones¹ ».

En somme, une bonne partie de notre appréciation d'un rapport de commission d'enquête dépendra de notre position vis-à-vis son contenu. M. Parizeau n'a pas aimé le rapport Gendron, la Chambre de Commerce, si. Bien sûr, un autre défaut d'une commission vient du fait que si le gouvernement n'aime pas le rapport, il n'est pas obligé de lui donner suite. Parmi les grandes enquêtes, bon nombre ont eu un impact important : au fédéral, Aird, Rowell-Sirois, Massey, Laurendeau-Dunton, McDonald, Macdonald, Krever ; au Québec, Tremblay, Parent, Castonguay-Nepveu, Poitras, Séguin. Même dans un cas où le gouvernement n'était pas favorable aux recommandations, il y a parfois des conséquences considérables : l'enquête Létourneau a provoqué les démissions et d'un ministre de la Défense et d'un chef d'État-major.

Selon Fox (2006), le nombre de commissaires au Canada a varié de 1 à 13. Cairns (1990, p. 92) considère qu'il n'est pas utile de nommer des membres représentant des points de vu trop variés, car la nécessité qui en découle de négocier un consensus, réduit leur capacité d'analyse et d'éducation. Il est difficile d'en juger : il ne semble pas y avoir de lien entre le nombre de commissaires et la durée de leur enquête ; par contre, le peu de rapports minoritaires dissidents (Wilson, 1971, p. 120 ; Hodgetts, 1949) suggère ou bien le succès de ceux qui ont choisi les commissaires ou bien une certaine négociation entre

eux (Simeon, 1987). Salter (1990) nous dit qu'il y a davantage de négociation que d'évaluation au sein d'une commission d'enquête et que les gouvernements et les groupes puissants y participent de façon plus ou moins ouverte.

Je n'ai pas de doute que les commissions d'enquête aient plutôt bien servi notre société dans le passé. Pendant les décennies où il se faisait peu de recherche universitaire, les commissions de recherche en politiques publiques présentaient une source précieuse. À l'époque de la Commission Tremblay, Gérard Bergeron (1957, vii) a écrit : « Tout n'a pas été étudié suffisamment ou dans de justes perspectives. Mais il n'est à peu près aucune question politique provinciale qui n'ait pas été du tout étudiée », notamment dans les rapports de commissions d'enquête, les études faites pour ces commissions, les mémoires qui leur ont été soumis, aussi bien que dans les annuaires du Canada et du Québec et les documents publics.

Dans une société d'information, la question est de savoir s'il n'y a pas aujourd'hui d'alternatives moins lourdes et moins chères que les commissions d'enquête pour obtenir des résultats comparables. Déjà en 1971, V. S. Wilson disait que les groupes d'étude (*task forces*) sont plus rapides, plus flexibles et davantage branchés sur le gouvernement du jour. Si on revient aux deux fonctions des commissions d'enquête identifiées par André Bazinet (1976), il est clair que la fonction consultation peut être jouée par une commission parlementaire, un sommet ou un groupe d'étude. Par contre, seul le dernier peut s'adonner à des recherches sérieuses. Les services administratifs sont aujourd'hui équipés pour mener à bien des recherches, mais celles-ci sont faites dans la confidentialité pour le gouvernement du jour. Que l'on puisse éventuellement en connaître la teneur grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* ne remédie pas à l'absence de transparence tout au long du processus. Les commissions parlementaires sont d'utiles instruments de consultation et d'information du public, mais elles demeurent presque toujours dans un contexte de politique partisane et ne peuvent pas revendiquer l'autonomie des commissions d'enquête. Le sommets sont des occasions de rassembler l'opinion, mais ils sont aussi lourds, à leur façon, et ne produisent pas de recherches.

Nous pouvons identifier deux exceptions à la règle de la nature partisane du travail des commissions parlementaires québécoises, l'une technique, l'autre politique. En 1990-1991, la Commission Lemieux-Lazure a travaillé de manière non-partisane sur la question relativement technique de l'évaluation de la *Loi sur la fonction publique* de 1983. La même année, mais cette fois dans l'atmosphère de crise créée par l'échec de l'Accord du lac Meech, une commission parlementaire exceptionnelle a travaillé sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec. La Commission Bélanger-Campeau était une

commission parlementaire élargie, composée de 36 membres, dont 16 députés de l'Assemblée nationale. La commission a commandé 12 rapports de recherche sur des aspects juridiques et financiers de son mandat, tenu des audiences dans onze villes, reçu 60 mémoires et entendu des témoignages de 237 groupes et individus. Les co-présidents étaient choisis conjointement par le premier ministre et le chef de l'opposition, tandis que les membres non élus furent nommés par le premier ministre après consultation du chef de l'opposition. Les travaux de cette commission étaient menés sous le signe de la recherche du plus large consensus possible. Elle a fait un travail considérable de ralliement et de mobilisation mais reste, à mon avis, une exception qui n'infirme pas la nature partisane du travail habituel en commission parlementaire. De toutes façons, malgré les études commandées, elle ne fut pas, non plus, l'équivalent d'une commission de recherche sur une question de politique publique.

Donc, le rival sérieux de la commission d'enquête sur le plan de la recherche, est le groupe d'étude ou de travail. Sur bien des plans, il est difficile de les distinguer. Mais, si on veut souligner l'importance ou la nouveauté d'un problème, l'autonomie et la publicité d'une partie de leurs travaux sont à l'avantage des commissions d'enquête. Ces avantages sont contrbalancés par les inconvénients causés par les délais et les coûts des commissions et l'incertitude quant à l'adoption de leurs rapports.

Pour ce qui est de l'autre volet des fonctions des commissions d'enquête, il me semble clair que nous n'avons pas d'autres moyens de procéder à des enquêtes quasi-judiciaires². Celles-ci continuent de rendre de précieux services. Certes, il ne manque pas de personnes qui en demandent, que ce soit pour les agissements d'Option Canada, pour ceux des policiers au Sommet des Amériques, pour la tuerie au Collège Dawson et ainsi de suite. Par contre, la tendance à leur donner des mandats mixtes est source de problèmes, car elle judiciarise tout le processus et les expose à des contestations judiciaires longues et coûteuses.

CONCLUSION

Organismes consultatifs temporaires, les commissions d'enquêtes jouissent d'une autonomie partielle, mais réelle. Bien que fortement encadrées par les gouvernements qui les créent, elles ont le contrôle de leur propre organisation et fonctionnement. Elles sont des instruments de recherche, de consultation et d'éducation du public. Elles offrent aussi une alternative à l'enquête policière et aux tribunaux dans des cas où la justice semble ne pas

avoir été faite, ou encore dans des cas de scandales. Plusieurs de leurs difficultés aujourd'hui proviennent du fait qu'on leur demande d'agir à la fois comme enquête de type judiciaire et organisme de recherche. Ceci a grandement contribué à leur durée et à leur coût. Peut-être serait-il plus sage à l'avenir de garder les deux fonctions distinctes et de demander aux enquêtes quasi judiciaires de se limiter au constat et peut-être, à la manière de nos coroners, aux recommandations qui découlent de ceux-ci.

Si, par le passé, la commission d'enquête était un moyen privilégié d'enquêter sur des situations complexes, de mener des recherches et des consultations, aujourd'hui nous avons des alternatives : les commissions parlementaires, les sommets et les groupes d'étude ou de travail. Pour des enquêtes de redressement des torts, nous n'avons toujours pas d'autres solutions qu'une enquête indépendante. Pour ce qui est de la recherche et de la consultation, si on veut placer une question au-dessus de la mêlée politique et l'explorer librement, les commissions d'enquête ont toujours leur place, mais puisqu'elles risquent d'être des moyens lourds et dispendieux, on doit y recourir avec prudence.

BIBLIOGRAPHIE

BAZINET, André (1976), *Les commissions d'enquête du Québec, 1960-1966*, mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal.

BOURGAULT, Jacques et Gow, James Iain (2002), « Le difficile contrôle des activités et comportements de la police : le cas de la Sûreté du Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. 35, n° 4, p. 747-770.

BONENFANT, Jean-Charles (1972), « Les commissions d'enquête du Québec », *Annuaire du Québec*, Québec, Les publications officielles.

BRODEUR, Jean-Paul (1984), *La délinquance de l'ordre*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

— et Louise Viau (1994), « Police accountability in crisis situations », dans R. C. MacLeod et D. Schneiderman (dir.), *Police Powers in Canada. the Evolution and Practice of Authority*, Toronto, University of Toronto Press, p. 243-308.

CAIRNS, Alan C. (1990), « Reflections on commission research », dans Pross *et al.*, p. 87-108.

CHOINIÈRE, Normand (1970), *Étude institutionnelle de la commission royale d'enquête sur la santé et des pressions qui y ont été exercées relatives à la question de l'assurance santé*, mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal.

FOX, Paul (2006), « Commissions royales d'enquête », *Encyclopédie canadienne* (en ligne : www.thecanadianencyclopedia.com), version française d'un article paru dans *The Canadian Encyclopedia*, Edmonton, Hurtig, 1985.

GOW, J. I. (1994), *Learning From Others. Administrative Innovations Among Canadian Governments*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

GARANT, Patrice (1985), *Droit administratif*, 2^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais.

HODGETTS, J. E. (1949), « Royal Commissions of inquiry in Canada », *Public Administration Review*, vol. IX, n° 1, p. 22-29.

— (1951), « The role of Royal Commissions in Canadian government », dans *Proceedings of the Third Annual Conference of the Institute of Public Administration of Canada*, p. 351-357, repris dans J. E. Hodgetts et D. C. Corbett (dir.), *Canadian Public Administration*, Toronto, Macmillan, 1960, p. 471-483.

— (2006), *Of Royal Commissions*, conférence donnée devant les membres de la Société royale du Canada de la région de Kingston, juin.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2006), *Commissions d'enquête du gouvernement du Québec*, Québec.

PARIZEAU, Jacques (1973), « Parizeau fait le procès des commissions d'enquête et recommande leur abolition », *Le Devoir*, 19 février.

PAQUET, Gilles (2005), « Gomery as Glasnost », *Literary Review of Canada* septembre, p. 12-15.

PERRAULT, François (2006), *Gomery. L'enquête*, Montréal, Éditions de l'homme.

PROSS, Paul, Innis Christie et John A. Yogis (dir.), (1990), *Commissions of Inquiry*, Toronto, Carswell.

SALTER, Liora (1990), « The two contradictions in public inquiries », dans Pross *et al.*, p. 173-195.

SIMEON, Richard (1987), « Inside the Macdonald Commission », *Studies in Political Economy*, n° 22, p. 167-179.

TOUPIN, Gilles (1997), « La Cour fédérale oblige la Commission sur la Somalie à restreindre certaines critiques », *La Presse*, 19 juin.

WILSON, V. S. (1971), « The role of royal commissions and task forces », dans G. B. Doern et P. Aucoin (dir.), *The Structures of Policy Making in Canada*, Toronto, Macmillan, p. 113-129.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Allocution à l'occasion de la parution du Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones
2. Traitant de l'enquête O'Connor sur l'affaire Arar, Yves Boisvert écrit : « Cela veut aussi dire que sans cette commission d'enquête, on n'aurait jamais su la vérité. » *La Presse*, 22 septembre 2006, p. A 5