



T-408-97

OTTAWA (ONTARIO), LE MARDI 17 JUIN 1997

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE TEITELBAUM

AFFAIRE INTÉRESSANT une Enquête au titre de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, portant sur le fonctionnement de la chaîne de commandement, le leadership au sein de la chaîne de commandement, la discipline, les opérations, les mesures et les décisions des Forces canadiennes ainsi que les mesures et les décisions du ministère de la Défense nationale, en ce qui a trait au déploiement des Forces canadiennes en Somalie, et le Rapport qui en découle, en vertu du décret C.P. 1995-442.

ENTRE :

LE BRIGADIER GÉNÉRAL ERNEST B. BENO,

requérant,

- et -

L'HONORABLE GILLES LÉTOURNEAU, COMMISSAIRE et PRÉSIDENT,
PETER DESBARATS, COMMISSAIRE, et
L'HONORABLE ROBERT RUTHERFORD, COMMISSAIRE,

intimés.

ORDONNANCE

Par les motifs exposés dans les Motifs de l'Ordonnance, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

«MAX M. TEITELBAUM»
JUGE

Traduction certifiée conforme

François Blais, LL.L.



T-408-97

AFFAIRE INTÉRESSANT une Enquête au titre de la Partie 1 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, portant sur le fonctionnement de la chaîne de commandement, le leadership au sein de la chaîne de commandement, la discipline, les opérations, les mesures et les décisions des Forces canadiennes ainsi que les mesures et les décisions du ministère de la Défense nationale, en ce qui a trait au déploiement des Forces canadiennes en Somalie, et le Rapport qui en découle, en vertu du décret C.P. 1995-442.

Entre :

LE BRIGADIER-GÉNÉRAL ERNEST B. BENO,

requérant,

- et -

**GILLES LÉTOURNEAU, COMMISSAIRE et PRÉSIDENT,
PETER DESBARATS, commissaire,
L'HONORABLE ROBERT ROTHERFORD, commissaire
et LE GOUVERNEUR EN CONSEIL,**

intimés.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE DUBÉ

Le 26 juin 1997, j'ai entendu la requête dans l'instance précitée et, le 27 juin 1997, j'ai prononcé une ordonnance refusant la requête en indiquant que des motifs suivraient. Voici ces motifs.

La requête déposée au nom du requérant (le bgen Beno) en vertu de la règle 1909 des *Règles de la Cour fédérale* réclame une ordonnance interdisant aux intimés («les commissaires») de transmettre au gouverneur en conseil un rapport renfermant des conclusions défavorables à son égard aux termes d'avis

qui lui ont été signifiés en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*¹ et, subsidiairement, une ordonnance interdisant au gouverneur en conseil de publier toute partie du rapport des commissaires renfermant des conclusions défavorables avant le règlement final de la demande de contrôle judiciaire présentée par le bgen Beno et l'appel formé par ce dernier contre l'ordonnance de la présente Cour en date du 17 juin 1997.

Comme toutes les parties intéressées le savent très bien, le 20 mars 1995, le gouvernement du Canada a nommé une commission en vue d'enquêter et de faire rapport sur la chaîne de commandement et le leadership ayant trait au déploiement des Forces canadiennes en Somalie. Au tout début des auditions de la Commission d'enquête, les commissaires ont signifié au bgen Beno le préavis prévu à l'article 13, qui dispose notamment que les commissaires peuvent faire enquête sur des accusations de faute qui pourraient vraisemblablement ternir la réputation de la personne concernée.

Le bgen Beno a comparu pendant trois jours devant la Commission, soit du 29 janvier au 31 janvier 1996, au cours de l'enquête portant sur la période antérieure au déploiement. Il est également notoire qu'au début de janvier 1997, le gouvernement du Canada a refusé la demande des commissaires visant à prolonger une nouvelle fois le délai fixé pour la remise du rapport final de la Commission. Aux termes du décret C.P. 1997-456, les commissaires sont tenus de déposer leur rapport final le 30 juin 1997. Par suite de la décision du gouvernement, les commissaires ont adapté leur calendrier de comparution des témoins en fonction du temps dont ils disposaient.

¹ L.R.C. (1985), ch. I-11

Après que la Commission eut refusé d'entendre tous les témoins qu'il voulait appeler, le bgen Beno (de même que cinq autres parties convoquées devant la Commission) ont décidé de se retirer du processus d'enquête et ont déposé un avis introductif de requête devant la présente Cour. La demande de contrôle judiciaire a été entendue par mon collègue le juge Teitelbaum du 26 mai au 4 juin 1997. Le 17 juin 1997, le juge Teitelbaum a rejeté la demande de contrôle judiciaire du bgen Beno (T-408-97) et du lcol. Mathieu (T-706-97). Il a aussi radié plusieurs paragraphes des préavis signifiés en vertu de l'article 13 aux quatre autres requérants.

Il est bien établi que les critères applicables à la délivrance d'une injonction interlocutoire sont ceux qui ont été énoncés par la Cour suprême du Canada dans *Manitoba (P.G.) c. Metropolitan Stores*², et réitérés récemment par la même Cour dans *RJR MacDonald Inc. c. Canada (P.G.)*³. Le triple critère est le suivant : premièrement, le requérant doit établir qu'il y a une question sérieuse à juger; deuxièmement, il doit établir qu'un préjudice irréparable sera causé si la suspension n'est pas accordée; et troisièmement, il doit démontrer que la prépondérance des inconvénients penche en sa faveur.

Généralement, les exigences minimales du premier critère ne sont pas élevées. Le juge des requêtes n'est pas tenu d'examiner le bien-fondé de l'affaire de façon très approfondie, comme l'indique la Cour suprême dans l'arrêt *MacDonald* (à la p. 337) : «Les exigences minimales ne sont pas élevées. Le juge saisi de la requête doit faire un examen préliminaire du fond de l'affaire». S'il ressort de cet examen que la demande n'est ni futile ni vexatoire, le juge passe au deuxième critère.

² [1987] 1 R.C.S. 110

³ [1994] 1 R.C.S. 311

L'évaluation préliminaire que j'ai faite du jugement de mon collègue fait ressortir qu'il s'agit d'un jugement bien fondé. Aucune erreur manifeste ne saute aux yeux. Les mêmes avocats très compétents ont certainement repris devant moi les mêmes arguments qu'ils avaient présentés devant lui. À première vue, je souscrirais aux conclusions auxquelles le juge Teitelbaum en est arrivé après avoir analysé les trois principales questions soulevées par le bgen Beno.

La première question est de savoir s'il existe un lien évident et inextricable ou une connexité entre les trois phases de l'enquête : la période antérieure au déploiement, les opérations sur le théâtre et la période qui a suivi le déploiement. On fait valoir que les trois phases sont si intimement liées dans l'esprit du public que la Commission ne peut équitablement séparer ses conclusions relativement aux fautes commises en séries distinctes. Le juge Teitelbaum s'est dit convaincu, et à bon droit à mon avis, que la Commission peut tirer des conclusions de faute pour les événements qui se sont produits avant le déploiement, quoi qu'il se soit produit plus tard en Somalie ou pendant la période qui a suivi le déploiement. Le caractère distinct de chaque phase a été confirmé par le dernier décret modificateur adopté par le gouvernement.

La deuxième question soulevée devant le juge Teitelbaum était de savoir si le requérant a eu la possibilité de se faire entendre devant la Commission. Comme on l'a indiqué précédemment, le bgen Beno a témoigné pendant trois jours au sujet de la période antérieure au déploiement. Après que le gouvernement eut décidé de ne pas prolonger de nouveau le mandat de la Commission, les commissaires ont invité toutes les personnes qui avaient reçu des préavis émis au titre de l'article 13 à participer à leurs audiences respectives. Le bgen Beno a remis le 17 février 1997 une liste de 48 témoins potentiels.

La Commission a décidé que la plupart de ces témoins n'avaient rien à déclarer sur les questions ayant trait aux préavis émis au titre de l'article 13 et elle a donc informé le bgen Beno qu'il ne pourrait appeler que huit des 48 témoins qu'il avait proposés. La Commission était également disposée à recevoir une preuve par affidavit de cinq autres témoins. En réponse, le bgen Beno a décidé de se retirer totalement de la procédure d'enquête et s'est adressé directement à la Cour en déposant une demande de contrôle judiciaire.

Le juge Teitelbaum a conclu qu'il n'y avait pas eu déni d'équité procédurale à l'égard du bgen Beno (et des autres requérants) simplement parce qu'ils n'ont pas été autorisés à citer tous les témoins désignés dans leurs listes. Il a cité Madame le juge L'Heureux-Dubé (à la p. 685) dans l'arrêt *Knight*⁴ qui déclare «qu'on ne vise pas à créer la perfection procédurale, mais bien à établir un certain équilibre entre le besoin d'équité, d'efficacité et de prévisibilité des résultats». Le juge Teitelbaum a ajouté que «le devoir d'équité et le droit d'être entendu ne donnent pas le droit - et cela vaut aussi pour le bgen Beno - d'appeler 48 témoins».

Troisièmement, le juge Teitelbaum a statué que la doctrine de l'expectative légitime n'était pas applicable en l'espèce. Le bgen Beno prétend qu'il pensait pouvoir appeler tous les témoins proposés si la durée de l'enquête n'avait pas été écourtée par le gouvernement. Le juge a conclu ceci (p. 72) :

[...] même si la doctrine de l'expectative légitime pouvait s'appliquer en principe, en pratique le bgen Beno ne répond pas aux critères juridiques applicables en la matière. J'ai, plus haut, rappelé ces critères : (i) un engagement ayant force obligatoire et (ii) un engagement qui n'est pas contraire au devoir incombant à la Commission en vertu de la loi.

Je m'empresse d'ajouter qu'il ne m'appartient pas, dans les limites de la présente demande d'injonction, de réexaminer la décision du gouvernement

⁴ *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, aux pages 682 à 684

de ne pas accorder une nouvelle prolongation. Une décision antérieure rendue à ce sujet par ma collègue le juge Simpson est actuellement en appel.

Revenant maintenant à la décision de la Cour suprême du Canada dans *MacDonald*, je dois respecter la directive qui a été émise par la Cour (p. 337-338) :

Une fois convaincu qu'une réclamation n'est ni futile ni vexatoire, le juge de la requête devrait examiner les deuxième et troisième critères, même s'il est d'avis que le demandeur sera probablement débouté au procès. Il n'est en général ni nécessaire ni souhaitable de faire un examen prolongé du fond de l'affaire.

Bien que je sois d'accord avec les grandes lignes du jugement de mon collègue, je ne peux conclure que l'appel du bgen Beno est futile ou vexatoire. Il s'agit d'une demande sérieuse et fondée. Je m'abstiendrai donc de faire l'examen du fond de sa décision et examinerai maintenant le deuxième critère, savoir le préjudice irréparable.

Selon la Cour dans *MacDonald* (p. 341), le terme irréparable «a trait à la nature du préjudice subi plutôt qu'à son étendue». La Cour décrit ensuite le préjudice dans les termes suivants : «C'est un préjudice qui ne peut être quantifié du point de vue monétaire ou un préjudice auquel il ne peut être remédié, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre».

Le préjudice irréparable que prétend avoir subi le bgen Beno, c'est que toute conclusion défavorable contenue dans le rapport, indiquant qu'il a commis une faute, causera un dommage irrémédiable à sa réputation et à sa carrière. En outre, comme les conclusions des commissaires ne peuvent être portées en appel, le bgen Beno n'aura pas la possibilité de se disculper. Les conclusions de faute tirées contre lui pourront être publiées, même si on lui aura refusé la possibilité d'être entendu.

Le requérant s'appuie sur une décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Nelles et al. and Grange*⁵, ayant trait à une Commission royale d'enquête sur le décès d'enfants dans un hôpital public. Il cite le passage suivant (aux pages 88-89) :

[TRADUCTION]

En outre, le fait que les déductions ou les conclusions tirées par le commissaire ne sont ni obligatoires ni définitives pour les poursuites futures n'est pas un facteur déterminant au niveau de sa décision. Ce qui est important, c'est qu'une déduction ou une conclusion donnée par le commissaire serait considérée par le public comme une décision finale et pourrait causer un préjudice sérieux si une personne nommée par le commissaire comme étant responsable des décès dans les circonstances devait faire face à des accusations de ce genre dans d'autres poursuites. Il est également important de noter que, si aucune accusation n'est portée ultérieurement, la personne trouvée responsable par le commissaire n'aura pas la possibilité de rétablir sa réputation.

Par ailleurs, les intimés font valoir que le requérant n'a pas établi qu'un préjudice irréparable serait causé par la publication d'un rapport renfermant éventuellement des conclusions défavorables à son égard. Un tel préjudice, que le requérant prétend irréparable, est une menace à sa réputation. Outre le fait qu'elle est hypothétique, une telle éventualité ne doit pas priver la population canadienne de son droit de prendre connaissance du rapport des commissaires. Le bgen Beno n'était pas un simple spectateur ou un membre du grand public invité à participer à un processus d'enquête publique. C'est un officier supérieur des Forces armées canadiennes. Il doit donc répondre de ses actions, non seulement devant le gouvernement mais aussi devant la population canadienne.

La nature publique d'une telle enquête laisse clairement supposer que le rapport fera référence à certains fonctionnaires, et pas nécessairement sous un jour favorable. Le juge Cory, de la Cour suprême du Canada, décrit les fonctions des enquêtes publiques et la nature ouverte et publique des audiences dans l'arrêt *Phillips c. N.-É. (Enquête Westray)*⁶ (aux pages 137-138) :

⁵ 9 D.L.R. (4th) 79

⁶ [1995] 2 R.C.S. 97

L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la «vérité», en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme. Les cyniques dénigrent les commissions d'enquête, parce qu'elles seraient un moyen utilisé par le gouvernement pour faire traîner les choses dans des situations qui commanderaient une prompt intervention. Pourtant, elles peuvent intervenir, et remplissent de fait, une fonction importante dans la société canadienne. Dans les périodes d'interrogation, de grande tension et d'inquiétude dans la population, elles fournissent un moyen d'informer les Canadiens sur le contexte d'un problème préoccupant pour la collectivité et de prendre part aux recommandations conçues pour y apporter une solution. Le statut et le grand respect dont jouit le commissaire, ainsi que la transparence et la publicité des audiences, contribuent à rétablir la confiance du public non seulement dans l'institution ou la situation visées par l'enquête, mais aussi dans l'ensemble de l'appareil de l'État. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets.

Le juge Décary de la Cour d'appel fédérale, faisant référence à l'enquête *Krever*, signale qu'il est presque inévitable que des réputations soient ternies dans le rapport final d'une enquête publique (voir *Canada (P.G.) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*⁷ (p. 252, pages 18 et 19 de la version française) :

Je dirai dès le départ qu'une enquête publique sur une tragédie serait bien inutile si elle ne permettait pas d'en identifier les causes et les acteurs de crainte d'atteinte à la réputation et en raison du danger que certaines des conclusions de fait ne soient invoquées dans le cadre de poursuites civiles ou pénales. Il est presque inévitable qu'en cours de route ou dans un rapport final, une telle enquête ternisse des réputations et soulève des interrogations dans le public relativement à la responsabilité de certaines personnes. Je doute qu'il soit possible de satisfaire le besoin d'enquêtes publiques destinées à faire la lumière sur un incident donné, sans porter atteinte de quelque façon à la réputation des personnes impliquées. Et c'est pour ces raisons, justement, que le Parlement et les tribunaux ont imposé des restrictions sévères à l'utilisation que quelqu'un pourrait être tenté de faire, dans un procès civil ou dans un procès criminel, d'éléments de preuve obtenus ou de témoignages rendus en cours d'enquête et des conclusions contenues dans les rapports des commissions d'enquête. Le système mis en place n'est certes pas parfait, mais les tribunaux sont là pour veiller à ce qu'il soit le plus parfait possible.

À ce stade de la procédure, le bgen Beno ne sait pas ce que le rapport des commissaires signalera sur sa conduite. Donc, on ne peut affirmer que le rapport portera en fait préjudice à sa réputation. Le bgen Beno et bon nombre d'autres témoins ont déjà témoigné sous les feux de la presse. Si le rapport est injuste, il pourra certainement créer une occasion pour y répondre et donner sa

⁷ [1997] 2 C.F. 36, (1997) 142 D.L.R. (4th) 237 (C.A.F.), A-600-96, (en appel devant la Cour suprême du Canada)

propre version des événements. Ici encore, toutes les possibilités lui ont été données de le faire aux termes de l'article 13, mais il a décidé de ne pas s'en prévaloir au motif que les commissaires avaient refusé d'entendre ses 48 témoins.

Par conséquent, je ne peux conclure que le bgen Beno a établi qu'il subirait un préjudice irréparable si sa demande d'injonction interlocutoire n'est pas accordée.

Étant donné que le requérant n'a pas établi qu'il subirait un préjudice irréparable, il n'est pas techniquement nécessaire de traiter du troisième critère, c'est-à-dire de la prépondérance des inconvénients mais, de toute façon, celle-ci ne le favorise pas. Le fardeau lui incombe de démontrer que son intérêt personnel a préséance sur l'intérêt public que présente la transmission du rapport complet sur l'enquête au gouverneur en conseil, pour que celui-ci puisse le rendre public. Étant donné que l'enquête est terminée et qu'elle traitait d'un sujet d'importance cruciale, c'est l'intérêt public qui doit guider la Cour dans le règlement de cette question. À ce sujet, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *MacDonald* précité, s'est exprimée de la façon suivante pour ce qui a trait à la prépondérance des inconvénients entre un particulier et l'intérêt public (à la p. 346) :

À notre avis, le concept d'inconvénient doit recevoir une interprétation large dans les cas relevant de la *Charte*. Dans le cas d'un organisme public, le fardeau d'établir le préjudice irréparable à l'intérêt public est moins exigeant que pour un particulier, en raison, en partie, de la nature même de l'organisme public et, en partie, de l'action que l'on veut faire interdire. On pourra presque toujours satisfaire au critère en établissant simplement que l'organisme a le devoir de favoriser ou de protéger l'intérêt public et en indiquant que c'est dans cette sphère de responsabilité que se situent le texte législatif, le règlement ou l'activité contestés. Si l'on a satisfait à ces exigences minimales, le tribunal devrait dans la plupart des cas, supposer que l'interdiction de l'action causera un préjudice irréparable à l'intérêt public.

Donc, la prépondérance des inconvénients tranche manifestement en faveur de la publication du rapport.

Ce sont les motifs expliquant le rejet de la demande.

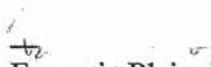
O T T A W A

le 3 juillet 1997

J.E. DUBÉ

Juge

Traduction certifiée conforme


François Blais, LL.L.

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE : T-408-97

INTITULÉ DE LA CAUSE : BRIGADIER-GÉNÉRAL ERNEST
B. BENO
c.
GILLES LÉTOURNEAU et al.

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 JUIN 1997

MOTIFS DE L'ORDONNANCE DU JUGE DUBÉ

DATE : LE 3 JUILLET 1997

ONT COMPARU :

DAVID W. SCOTT
et
LAWRENCE ELLIOT

POUR LE REQUÉRANT

RAYNOLD LANGLOIS
et
CHANTAL CHATELAIN

POUR LES INTIMÉS
(LES COMMISSAIRES)

LINDA WALL
et
CHRIS RUPAR

POUR L'INTIMÉ
(LE GOUVERNEUR EN
CONSEIL)

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

SCOTT & AYLEN
OTTAWA (ONTARIO)

POUR LE REQUÉRANT

LANGLOIS GAUDREAU
MONTRÉAL (QUÉBEC)

POUR LES INTIMÉS
(LES COMMISSAIRES)

GEORGE THOMSON
SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA

POUR L'INTIMÉ
(LE GOUVERNEUR EN
CONSEIL)