

T-154-96, T-156-96, T-157-96, T-158-96, T-159-96,
T-160-96, T-161-96, T-163-96, T-164-96, T-165-96,
T-166-96, T-167-96, T-168-96, T-169-96, T-177-96

T-154-96, T-156-96, T-157-96, T-158-96, T-159-96,
T-160-96, T-161-96, T-163-96, T-164-96, T-165-96,
T-166-96, T-167-96, T-168-96, T-169-96, T-177-96

* The Attorney General of Canada, Dr. Albert Joseph Liston, Dr. Alastair James Clayton, Dr. Norbert Gilmore, Dr. Denise Leclerc, Jake Epp, Dr. Gordon A. Jessamine, Dr. Wark Boucher, Dr. David Pope, Monique Bégin, Dr. John Furesz, Dr. Maureen M. Law, David Kirkwood, Dr. Denys Cook, Dr. Emmanuel Somers, Dr. J.W. Davies, Bruce Rawson, J.L. Fry, and Dr. A.B. Morrison, Bayer Inc., Craig A. Anhorn, The Canadian Red Cross Society, George Weber, Dr. Roger A. Perrault, Dr. Martin G. Davey, Dr. Elizabeth Ross, Dr. Morris A. Blajchman, Dr. Terry Stout, Dr. Joseph Ernest Come Rousseau, Dr. Noel Adams Buskard, Dr. Raymond M. Guevin, Dr. John Sinclair MacKay, Dr. Max Gorelick, Dr. Roslyn Herst, and Dr. Andrew Kaegi, Armour Pharmaceutical Company and Rhône-Poulenc Rorer Inc., Connaught Laboratories Limited, Baxter Corporation, Le Procureur Général du Québec, et l'Honorable Camille Laurin, The Honourable Dennis Timbrell, The Honourable Larry Grossman, The Honourable Keith Norton, The Honourable Alan Pope, The Honourable Murray Elston, The Honourable Philip Andrewes and The Honourable Elinor Caplan, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Thérèse Lavoie-Roux, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Pierre-Marc Johnson, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Marc-Yvan Côté, Le Procureur Général du Québec, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Guy Chevette, Her Majesty the Queen in Right of British Columbia, Her Majesty the Queen in Right of Alberta, Her Majesty the Queen in Right of Manitoba, Her Majesty the Queen in Right of Nova Scotia, Her Majesty the Queen in Right of New Brunswick, Her Majesty the Queen in Right of Prince Edward Island, Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland, Her Majesty the Queen in Right of the Yukon Territories, Her Majesty the Queen in Right of the Northwest Territories, The Honourable Stephen Rogers, The Honourable Jim

* The Attorney General of Canada, Dr. Albert Joseph Liston, Dr. Alastair James Clayton, Dr. Norbert Gilmore, Dr. Denise Leclerc, Jake Epp, Dr. Gordon A. Jessamine, Dr. Wark Boucher, Dr. David Pope, Monique Bégin, Dr. John Furesz, Dr. Maureen M. Law, David Kirkwood, Dr. Denys Cook, Dr. Emmanuel Somers, Dr. J.W. Davies, Bruce Rawson, J.L. Fry, and Dr. A.B. Morrison, Bayer Inc., Craig A. Anhorn, The Canadian Red Cross Society, George Weber, Dr. Roger A. Perrault, Dr. Martin G. Davey, Dr. Elizabeth Ross, Dr. Morris A. Blajchman, Dr. Terry Stout, Dr. Joseph Ernest Come Rousseau, Dr. Noel Adams Buskard, Dr. Raymond M. Guevin, Dr. John Sinclair MacKay, Dr. Max Gorelick, Dr. Roslyn Herst, and Dr. Andrew Kaegi, Armour Pharmaceutical Company and Rhône-Poulenc Rorer Inc., Connaught Laboratories Limited, Baxter Corporation, Le Procureur Général du Québec, et l'Honorable Camille Laurin, The Honourable Dennis Timbrell, The Honourable Larry Grossman, The Honourable Keith Norton, The Honourable Alan Pope, The Honourable Murray Elston, The Honourable Philip Andrewes and The Honourable Elinor Caplan, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Thérèse Lavoie-Roux, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Pierre-Marc Johnson, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Marc-Yvan Côté, Le Procureur Général du Québec, Le Procureur Général du Québec et l'Honorable Guy Chevette, Her Majesty the Queen in Right of British Columbia, Her Majesty the Queen in Right of Alberta, Her Majesty the Queen in Right of Manitoba, Her Majesty the Queen in Right of Nova Scotia, Her Majesty the Queen in Right of New Brunswick, Her Majesty the Queen in Right of Prince Edward Island, Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland, Her Majesty the Queen in Right of the Yukon Territories, Her Majesty the Queen in Right of the Northwest Territories, The Honourable Stephen Rogers, The Honourable Jim

Nielsen, The Honourable Peter Dueck, The Honourable John Jansen, The Honourable David Russell, The Honourable Marv Moore, The Honourable Nancy Betkowsky, The Honourable Larry Desjardins, The Honourable Donald Orchard, The Honourable Charles Gallagher, The Honourable Nancy Clark Teed, The Honourable Raymond Frenette, The Honourable Gerald Sheehy, The Honourable Ronald Russell, The Honourable Joel Matheson, The Honourable Albert Fogarty, The Honourable Joseph Ghiz, The Honourable Keith Milligan, The Honourable Wayne Cheverie, The Honourable John Collins, and Denise Leclerc-Chevalier (*Applicants*)

v.

The Honourable Horace Krever, Commissioner of the Inquiry on the Blood System in Canada (*Respondent*)

and

Canadian Hemophilia Society, Canadian AIDS Society, HIV-T Group (Blood Transfused), Janet Conners (Infected Spouses and Children), Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, Committee for HIV Affected and Transmitted, Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada, Hepatitis C Survivors Society, Gignac, Sutts Group, Guy Henri-Godin and Jean-Daniel Couture, The Hepatitis C Group, The Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society (*Intervenors*)

* **EDITOR'S NOTE:** The style of cause is the result of an order of joinder of proceedings and of the amalgamation of fifteen styles of cause established, in each case, by the applicant or applicants. The Judge herein has decided to abide strictly by the designation of the parties as originally established by them, in the language of their choice.

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. CANADA (COMMISSIONER OF THE INQUIRY ON THE BLOOD SYSTEM) (T.D.)

Trial Division, Richard J.—Toronto, May 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30 and 31, June 3 and 4; Ottawa, June 27, 1996.

Nielsen, The Honourable Peter Dueck, The Honourable John Jansen, The Honourable David Russell, The Honourable Marv Moore, The Honourable Nancy Betkowsky, The Honourable Larry Desjardins, The Honourable Donald Orchard, The Honourable Charles Gallagher, The Honourable Nancy Clark Teed, The Honourable Raymond Frenette, The Honourable Gerald Sheehy, The Honourable Ronald Russell, The Honourable Joel Matheson, The Honourable Albert Fogarty, The Honourable Joseph Ghiz, The Honourable Keith Milligan, The Honourable Wayne Cheverie, The Honourable John Collins, and Denise Leclerc-Chevalier (*requérants*)

c.

L'honorable Horace Krever, ès qualité de Commissaire de l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada (*intimé*)

et

Canadian Hemophilia Society, Canadian AIDS Society, HIV-T Group (Blood Transfused), Janet Conners (Infected Spouses and Children), Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, Committee for HIV Affected and Transmitted, Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada, Hepatitis C Survivors Society, Gignac, Sutts Group, Guy Henri-Godin and Jean-Daniel Couture, The Hepatitis C Group, The Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society (*intervenants*)

* **NOTE DE L'ARRÊTISTE:** L'intitulé de la cause est le résultat d'une ordonnance de jonction d'instances et de la fusion d'une quinzaine d'intitulés de cause établis, dans chaque cas, par la ou les parties requérantes. En l'espèce, le juge a décidé de s'en tenir strictement à la désignation des parties telle qu'établie, à l'origine, par les parties dans la langue de leur choix.

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. CANADA (COMMISSAIRE DE L'ENQUÊTE SUR L'APPROVISIONNEMENT EN SANG AU CANADA) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Richard—Toronto, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30 et 31 mai, 3 et 4 juin; Ottawa, 27 juin 1996.

Administrative law — Judicial review — Applications for judicial review of notices delivered under Inquiries Act, s. 13 after public hearings on contamination of blood system in Canada — Commissioner of Inquiry appointed by Order in Council to investigate all aspects of blood system — Whether Commissioner had jurisdiction to make findings of misconduct against governments, institutions, individuals named in notices — Commission of Inquiry advisory, investigatory body without judicial functions — Not concerned with criminal, civil liability — Doctrine of legitimate expectations not applicable — Commissioner not going beyond mandate — Applicants given full opportunity to be heard — Charter, s. 7, Canadian Bill of Rights, s. 2(e) inapplicable — Commissioner complying with Act, s. 13.

Health and Welfare — Commission of Inquiry appointed by Order in Council to probe contamination of blood system in Canada in early 1980s — Notices sent under Inquiries Act, s. 13 advising named governments, institutions, individuals of possible findings of misconduct — Whether Commissioner had jurisdiction to deliver notices — Mandate of Inquiry enabling Commissioner to uncover facts to explain to public contamination of blood system and to make recommendations for future safety of blood system — Commissioner not acting beyond mandate.

Evidence — Inquiry ordered by federal government to investigate contamination of blood system — Functions of Inquiry investigatory, advisory — Terms of reference of Commissioner to include all activities related to blood system in Canada — Inquiry not determining guilt, liability — Commissioner not to make conclusions of criminal, civil liability — Commission entitled to receive evidence otherwise inadmissible in court of law — Inquiries not governed by strict rules of evidence — Findings of Commissioner, content of notices not admissible in evidence at subsequent civil proceedings.

These were applications for judicial review of notices delivered under section 13 of the *Inquiries Act* at the conclusion of public hearings into the contamination of

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Demandes de contrôle judiciaire des préavis adressés en application de l'art. 13 de la Loi sur les enquêtes, à la suite d'audiences publiques sur la contamination du système canadien de collecte et de distribution du sang — Un commissaire a été chargé, par décret, de faire rapport sur tous les aspects du système de collecte et de distribution du sang — Il s'agit de savoir si le commissaire avait la compétence nécessaire pour tirer des conclusions susceptibles d'impliquer une faute de la part des gouvernements, institutions et particuliers désignés nommément dans les préavis — La Commission d'enquête est à la fois un organisme consultatif et un organisme d'enquête, dépourvu de pouvoirs judiciaires — Elle ne se prononce pas sur la responsabilité civile ou criminelle — La doctrine de l'expectative légitime ne s'applique pas — Le commissaire n'est pas allé au-delà de son mandat — Les requérants ont eu pleine possibilité de se faire entendre — L'art. 7 de la Charte et l'art. 2e) de la Déclaration canadienne des droits ne s'appliquent pas — Le commissaire a respecté l'art. 13 de la Loi.

Santé et bien-être social — Une commission d'enquête a été constituée par décret pour faire rapport sur la contamination du système canadien de collecte et de distribution du sang au début des années 1980 — Des préavis ont été adressés conformément à l'art. 13 de la Loi sur les enquêtes, informant les gouvernements, les institutions et les particuliers désignés nommément de la possibilité de conclusions impliquant une faute de leur part — Le commissaire avait-il la compétence nécessaire pour adresser les préavis? — Le mandat de la Commission d'enquête permet au commissaire de découvrir les faits pour expliquer au public la contamination du système de collecte et de distribution du sang et de faire des recommandations en vue d'assurer à l'avenir la sûreté de ce système — Le commissaire n'a pas outrepassé son mandat.

Preuve — Le gouvernement fédéral a chargé le commissaire de faire rapport sur la contamination du système de collecte et de distribution du sang — Les fonctions de la Commission sont à la fois des fonctions d'enquête et des fonctions consultatives — Le mandat du commissaire s'étend à toutes les activités du système canadien d'approvisionnement en sang — Une commission d'enquête ne se prononce pas sur la culpabilité ou la responsabilité — Le commissaire ne doit pas se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle — La Commission peut recevoir des éléments de preuve qui pourraient par ailleurs être irrecevables devant une cour de justice — Les commissions d'enquête ne sont pas régies par les règles strictes en matière de preuve — Les conclusions du commissaire et le contenu des préavis ne sont pas admissibles en preuve dans le cadre de procédures civiles ultérieures.

Il s'agit de demandes de contrôle judiciaire des préavis adressés conformément à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* à la conclusion d'audiences publiques sur la

the blood system in Canada in the early 1980s. At that time, more than 1,000 Canadians became directly infected with HIV from blood and blood products, and approximately 12,000 others were infected with Hepatitis C from the same products. These infections brought into question the safety of Canada's blood supply system. However, it was not until 1993 that the Government of Canada made the decision to call an inquiry. The Order in Council establishing the Commission of Inquiry directed the Commissioner to investigate and report on the events of the early 1980s and to examine and make recommendations concerning the current blood system. On December 21, 1995, Commission counsel delivered 45 notices under section 13 of the *Inquiries Act* advising the named governments, institutions and individuals that the Commissioner may make findings of misconduct against them and that they had the right to respond. The applicants' position was that, after some two years of hearings, the Commissioner had no jurisdiction to make any of the possible findings of fact set forth in the notices or, in the event that he originally had such jurisdiction, he had lost it by virtue of either the assurances he had given or the procedures he had adopted. Two main issues were raised: 1) whether the Commissioner had the legal and constitutional jurisdiction to make the findings of misconduct contained in the notices, or whether he had lost jurisdiction by giving assurances that he would not make findings of the kind contained in the notices, and 2) whether the Commissioner had lost jurisdiction by non-compliance with sections 12 and 13 of the *Inquiries Act* and the requirements of natural justice and, with respect to individuals, section 7 of the Charter.

Held, the applications should be dismissed.

1) The *Inquiries Act* grants broad investigatory powers to enable the discovery of facts that are not readily accessible to the government or the general public. Such investigatory powers are justified by the extreme social importance of having some vehicle of the government which is able to explain a tragic event to the public and to advise the government as to what solutions might be adopted to avoid the recurrence of similar tragedies. The Supreme Court of Canada has upheld many inquiries where the focus of the investigation was to uncover facts related to misconduct and in none of these cases did it question the jurisdiction of the inquiry to make findings of fact showing misconduct. The Inquiry is both an advisory and an investigatory body. It does not exercise judicial functions, does not determine rights or obligations and does not adjudicate a *lis inter partes*. It is not a branch of the judiciary and is not a court or quasi-judicial adminis-

tration du système canadien de collecte et de distribution du sang au début des années 1980. À cette époque, plus de 1 000 Canadiens ont été directement infectés par le VIH véhiculé par le sang et les produits sanguins, et environ 12 000 autres Canadiens ont contracté l'hépatite C transmise par les mêmes produits. Ces infections ont jeté le doute sur la sûreté du système canadien de collecte et de distribution du sang. Cependant, ce n'est qu'en 1993 que le gouvernement canadien s'est résolu à ordonner une enquête. Le décret établissant la Commission d'enquête a chargé le commissaire d'enquêter et de faire rapport sur les événements du début des années 1980 et d'étudier le système actuel de collecte et de distribution du sang et de faire des recommandations à cet égard. Le 21 décembre 1995, les avocats de la Commission ont adressé 45 préavis en application de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* dans lesquels ils informaient les gouvernements, les institutions et les particuliers nommément désignés que le commissaire pourrait tirer des conclusions impliquant une faute de leur part, et qu'ils avaient le droit de répliquer. Les requérants ont allégué qu'après quelque deux années d'auditions, le commissaire n'avait pas la compétence nécessaire pour tirer les conclusions de fait possibles exposées dans les préavis ou, dans l'éventualité où il aurait eu à l'origine cette compétence, qu'il l'avait perdue en raison soit des assurances qu'il avait données, soit des procédures qu'il avait adoptées. Deux questions principales ont été soulevées: 1) celle de savoir si le commissaire a la compétence légale et constitutionnelle voulue pour tirer les conclusions de faute contenues dans les préavis, ou s'il a perdu sa compétence en ayant garanti qu'il ne tirera pas de conclusions du genre de celles contenues dans les préavis, et 2) celle de savoir si le commissaire n'a plus compétence parce qu'il ne s'est pas conformé aux articles 12 et 13 de la *Loi sur les enquêtes* ainsi qu'aux exigences de la justice naturelle et, en ce qui concerne les particuliers, aux prescriptions de l'article 7 de la Charte.

Jugement: les demandes doivent être rejetées.

1) La *Loi sur les enquêtes* confère de vastes pouvoirs d'enquête pour permettre de mettre au jour des faits qui ne sont pas facilement accessibles au gouvernement ou au public en général. L'attribution de tels pouvoirs d'enquête se justifie par l'importance sociale extrême d'établir un mécanisme gouvernemental pour expliquer l'événement tragique au public et conseiller le gouvernement sur les solutions à adopter pour éviter que de telles tragédies se reproduisent. La Cour suprême du Canada a reconnu comme valides bon nombre d'enquêtes axées sur la découverte de faits touchant des actes répréhensibles, et dans aucune de ces causes n'a-t-elle mis en doute la compétence de la commission d'enquête pour tirer des conclusions de fait établissant une faute. La Commission d'enquête est à la fois un organisme consultatif et un organisme d'enquête. Elle n'exerce pas de pouvoirs judiciaires, ne se prononce pas sur des droits ou des obligations et ne

trative tribunal. The Inquiry is independent of the government which appointed it. The functions of the Inquiry herein were both investigatory and advisory or recommendatory and the terms of reference of the Commissioner had been broadly drafted to include all activities related to the blood system in Canada. It was essential for the fulfilment of his mandate that the Commissioner be able to uncover facts to explain to the public the contamination of the blood system and, on the basis of those facts, to make recommendations for the future safety of the blood system. The doctrine of legitimate expectations does not create substantive rights. It is part of the rules of procedural fairness which govern administrative bodies. Where it is applicable, it can only create a right to make representations or to be consulted. The applicants sought to use the doctrine of legitimate expectations not to obtain procedural fairness, but to alter the substantive jurisdiction or otherwise to fetter the decision of the administrative body. That doctrine has no application in law or in fact in this case. The applicants had put forward no evidence that they are accused or suspected in any criminal proceedings or that they will be exposed to some prejudice in civil proceedings. There is no legal authority for the proposition that the findings of the Commissioner, much less the content of the notices, would be admissible in evidence at subsequent civil proceedings to determine any issue before that court. The distinction between an inquiry and a court is that an inquiry does not determine guilt or liability. The individual applicants feared that the charges of misconduct alleged in the notices, if adopted by the Commissioner, had the potential to devastate their reputations and careers. They challenged potential, not actual findings. It was pure speculation on their part at that stage. The Commissioner has undertaken to give the recipients of notices a full opportunity to be heard including all the necessary procedural safeguards. He has also undertaken not to make any conclusions of law or any findings of liability, civil or criminal. In issuing these notices, the Commissioner has not gone beyond his mandate or crossed the line to conduct an investigation of the commission of particular crimes. He has only given statutory notice to different persons of the charges of misconduct alleged against them.

2) Under the Rules of Procedure and Practice governing the proceedings of the Inquiry, the Commission was

tranche pas de litige opposant des parties. Elle n'est ni un prolongement de la magistrature, ni une cour de justice ou un tribunal administratif quasi-judiciaire. Elle est indépendante du gouvernement qui l'a constituée. Les fonctions de la Commission d'enquête en l'espèce sont à la fois des fonctions d'enquête et des fonctions consultatives, ou de recommandation, et le mandat du commissaire a été libellé en des termes généraux pour englober toutes les activités du système canadien de collecte et de distribution du sang. Il était essentiel à la réalisation du mandat de cette enquête que le commissaire puisse découvrir des faits pour expliquer au public la contamination du système de collecte et de distribution du sang et faire des recommandations, en se fondant sur ces faits, en vue d'assurer à l'avenir la sûreté de ce système. La théorie de l'expectative légitime ne crée aucun droit fondamental. Elle fait partie des règles de l'équité procédurale qui régissent les organismes administratifs. Dans les cas où elle s'applique, elle peut seulement faire naître le droit de présenter des observations ou d'être consulté. Les requérants ont cherché à utiliser la théorie de l'expectative légitime non pas pour obtenir l'équité procédurale, mais pour modifier la compétence de l'organisme administratif sur le fond ou par ailleurs contrecarrer la décision de ce dernier. Cette théorie ne s'applique ni en fait ni en droit à la présente affaire. Les requérants n'ont présenté aucun élément de preuve pour démontrer que des accusations ou des soupçons pèsent sur eux dans le cadre d'une procédure pénale quelconque, ou qu'ils pourraient subir un préjudice lors d'un procès civil. Aucune source n'appuie la proposition que les conclusions du commissaire — et encore moins le contenu du préavis — seraient admissibles en preuve dans le cadre de procédures civiles ultérieures pour trancher une question soumise à ce tribunal. La distinction entre une commission d'enquête et une cour de justice est la suivante: une commission d'enquête ne se prononce pas sur la culpabilité ou la responsabilité. Les particuliers requérants craignaient que les accusations de faute formulées dans les préavis, si elles étaient accueillies par le commissaire, aient pour conséquence de détruire leur réputation et leur carrière. Ils ont contesté d'éventuelles conclusions non encore tirées. À ce stade, cette prétention n'était que pure spéculation de la part des requérants. Le commissaire s'est engagé à donner aux destinataires des préavis la pleine possibilité de se faire entendre et, notamment, à leur assurer toutes les garanties procédurales nécessaires. De plus, il s'est engagé à ne tirer aucune conclusion de droit et à ne pas se prononcer sur la responsabilité civile ou criminelle. En signifiant ces préavis, le commissaire n'a pas outrepassé son mandat ni élargi celui-ci en vue de mener une enquête sur la perpétration de crimes précis. Il a simplement signifié à certaines personnes le préavis prescrit par la loi concernant la faute qui leur est imputée.

2) Selon les Règles de pratique et de procédure régissant les audiences de la Commission d'enquête, celle-ci était

entitled to receive evidence which might otherwise be inadmissible in a court of law. The strict rules of evidence would not apply to determine the admissibility of evidence. The issuance of the notices did not engage a specifically identified interest under section 7 of the Charter, which applies only to natural persons and not to corporations or governments. Reputation or protection from stigma are not independent constitutionally protected rights; security of the person does not encompass mere reputation. Accordingly, any interests of the applicants in relation to the issuance of the notices was not within the scope of section 7 of the Charter because it could not be said to engage or deprive their rights to "security of the person". The Inquiry has fulfilled the duty of procedural fairness to which it was subject, and the applicants could not be heard to say that the issuance of the notices did not accord with the principles of fundamental justice. Paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* has no application either because the Commissioner's report did not determine any rights or obligations of the applicants. The principles of fundamental justice were also met with respect to the *Canadian Bill of Rights*. Sections 12 and 13 of the *Inquiries Act* codify certain elements of the common law duty of procedural fairness: the right to counsel and *audi alteram partem*. All of the applicants have had the right to counsel throughout the course of the Inquiry and they have been offered a full opportunity of being heard. Fairness is a flexible concept and its content varies depending on the nature of the inquiry and the consequences for the individuals involved. The procedural rules of litigation do not apply to an inquiry. Inquiries are not governed by strict rules of evidence. Their broad public purpose is generally facilitated by relaxed rules regarding the admission of hearsay and other evidence that is not strictly admissible in judicial proceedings. The applicants who sought standing have had the benefit of all the necessary procedural protections throughout the Inquiry, even before the notices were issued. They have not been denied a right to a fair hearing by reason of Commission counsel receiving confidential submissions concerning the issuance and content of the notices. As to the timeliness of the notices, the Commissioner has literally complied with section 13 of the *Inquiries Act* which expressly provides that notice be given to any person of the charge of misconduct alleged against him before any unfavourable report is made. There was no evidence that the Commissioner acted in bad faith or for an ulterior purpose in deciding to deliver the notices at the conclusion of the public hearings. Finally, the objection raised by the Canadian Red Cross Society and the Attorney General for Canada to the participation of Commission counsel in the drafting of the final report was without merit. Commission counsel have not overstepped their appropriate role in the Inquiry process to date.

autorisée à recevoir des éléments de preuve qui pourraient autrement être irrecevables dans une cour de justice. La recevabilité de la preuve ne sera pas établie par application stricte des règles de preuve. La délivrance des préavis n'a pas mis en cause un droit énuméré expressément à l'article 7 de la Charte, qui s'applique uniquement aux personnes physiques et non aux personnes morales ou aux gouvernements. La réputation ou la protection contre la stigmatisation sociale ne sont pas des droits indépendants protégés par la Constitution; la sécurité de la personne n'englobe pas la simple réputation. En conséquence, les droits des requérants visés par la délivrance des préavis n'étaient pas protégés par l'article 7 de la Charte parce qu'on ne peut affirmer qu'elle touche ou porte atteinte à leur droit à la «sécurité de la personne». La Commission s'est acquittée de l'obligation à laquelle elle est assujettie de préserver l'équité procédurale, et les requérants ne peuvent prétendre que la délivrance des préavis violait les principes de justice fondamentale. L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ne s'applique pas en l'espèce parce que le rapport du commissaire ne définit ni les droits ni les obligations des requérants. Les principes de justice fondamentale ont aussi été respectés conformément à la *Déclaration canadienne des droits*. Les articles 12 et 13 de la *Loi sur les enquêtes* codifient certains éléments de l'obligation d'équité procédurale fondée sur la common law: le droit à l'assistance d'un avocat et la règle *audi alteram partem*. Tous les requérants ont eu le droit de se faire assister par avocat au cours de l'enquête tout entière, et ils ont eu la pleine possibilité de se faire entendre. L'équité est une notion souple et son contenu varie selon la nature de l'enquête et ses conséquences possibles pour les particuliers en cause. Les règles procédurales des litiges ne s'appliquent pas à une enquête. Les enquêtes ne sont pas régies par des règles de preuve strictes. La poursuite de leur fin publique générale est habituellement facilitée par des règles relâchées concernant l'admission du oui-dire et d'autres éléments de preuve qui ne sont pas strictement recevables dans des procédures judiciaires. Les requérants qui ont cherché à avoir qualité pour agir ont bénéficié de toutes les protections procédurales nécessaires au cours de l'enquête, même avant la délivrance des préavis. Ils n'ont pas été privés de leur droit à une audition équitable parce que les avocats de la Commission ont reçu des observations confidentielles relativement à la délivrance et au contenu des préavis. Quant à la délivrance des préavis en temps opportun, le commissaire s'est littéralement conformé à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, qui prévoit expressément que toute personne à qui une faute est imputée doit recevoir un préavis avant qu'elle ne puisse faire l'objet d'un rapport défavorable. Il n'y a aucune preuve que le commissaire a agi de mauvaise foi ou avec une intention secrète lorsqu'il a décidé de donner les préavis à la conclusion des auditions publiques. Finalement, l'objection soulevée par la Société canadienne de la Croix-rouge et le procureur général du Canada à la participation des avocats de la Commission à la rédaction du

rapport final est dénuée de bien-fondé. Les avocats de la Commission ne sont pas allés au-delà du rôle qu'ils devaient jouer dans le processus de l'enquête jusqu'à maintenant.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act respecting inquiries concerning Public Matters*, S.C. 1868, c. 38.
An act to amend the Inquiries Act, S.C. 1912, c. 28.
Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 5.
Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 2(e).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 11(d), 13.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5).
Food and Drugs Act, R.S.C., 1985, c. F-27.
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11, ss. 2, 4, 5, 11, 12, 13.
Public Inquiries Act, R.S.O. 1990, c. P.41, s. 5(2).
Public Inquiries Act, R.S.P.E.I. 1988, c. P-31, s. 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy), [1995] 2 S.C.R. 97; (1995), 141 N.S.R. (2d) 1; 124 D.L.R. (4th) 129; 403 A.P.R. 1; 98 C.C.C. (3d) 20; 39 C.R. (4th) 141; 28 C.R.R. (2d) 1; 180 N.R. 1.

CONSIDERED:

Starr v. Houlden, [1990] 1 S.C.R. 1366; (1990), 68 D.L.R. (4th) 641; 55 C.C.C. (3d) 472; 110 N.R. 81; 41 O.A.C. 161; *Robinson et al. and The Queen in right of British Columbia et al.* (1987), 36 D.L.R. (4th) 308; [1987] 3 W.W.R. 362; 28 B.C.L.R. (2d) 343; 33 C.C.C. (3d) 90 (C.A.); *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210; 9 D.L.R. (4th) 79; 42 C.P.C. 109; 3 O.A.C. 40 (C.A.); *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Pulp, Paper and Woodworkers of Canada, Local 8 et al. v. Canada (Minister of Agriculture) et al.* (1994), 174 N.R. 37 (F.C.A.); *Richards v. New Brunswick (Commission of Inquiry into the Kingsclear Youth Training*

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.C. 1868, ch. 38.
Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 11d), 13.
Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III, art. 2e).
Loi modifiant la Loi des enquêtes, S.C. 1912, ch. 28.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5).
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 5.
Loi sur les aliments et drogues, L.R.C. (1985), ch. F-27.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 2, 4, 5, 11, 12, 13.
Loi sur les enquêtes publiques, L.R.O. 1990, ch. P.41, art. 5(2).
Public Inquiries Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-31, art. 7.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray), [1995] 2 R.C.S. 97; (1995), 141 N.S.R. (2d) 1; 124 D.L.R. (4th) 129; 403 A.P.R. 1; 98 C.C.C. (3d) 20; 39 C.R. (4th) 141; 28 C.R.R. (2d) 1; 180 N.R. 1.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Starr c. Houlden, [1990] 1 R.C.S. 1366; (1990), 68 D.L.R. (4th) 641; 55 C.C.C. (3d) 472; 110 N.R. 81; 41 O.A.C. 161; *Robinson et al. and The Queen in right of British Columbia et al.* (1987), 36 D.L.R. (4th) 308; [1987] 3 W.W.R. 362; 28 B.C.L.R. (2d) 343; 33 C.C.C. (3d) 90 (C.A.); *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210; 9 D.L.R. (4th) 79; 42 C.P.C. 109; 3 O.A.C. 40 (C.A.); *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Travailleurs des pâtes, du papier et du bois du Canada, section locale 8 et al. c. Canada (Ministre de l'Agriculture) et al.* (1994), 174 N.R. 37 (C.A.F.); *Richards v. New Brunswick (Commission of*

Centre), [1996] N.B.J. No. 272 (Q.B.) (QL); *Hecla Mining Company of Canada v. Cominco Ltd. and Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)* (1988), 116 N.R. 44 (F.C.A.); *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353.

REFERRED TO:

Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)* (1995), 23 O.R. (3d) 498; 81 O.A.C. 96 (Div. Ct.); *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; (1987), 45 D.L.R. (4th) 527; [1988] 1 W.W.R. 216; 19 B.C.L.R. (2d) 273; 38 C.C.C. (3d) 233; 80 N.R. 127; *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218; (1978), 90 D.L.R. (3d) 161; 43 C.C.C. (2d) 49; 6 C.R. (3d) 145; 24 N.R. 1; *Di Iorio et al. v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; (1976), 35 C.R.N.S. 57; 8 N.R. 361; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; (1975), 65 D.L.R. (3d) 423; 27 C.C.C. (2d) 171; 32 C.R.N.S. 3; 6 N.R. 1; *Phillips et al. v. Richard J.* (1993), 117 N.S.R. (2d) 218; 100 D.L.R. (4th) 79; 324 A.P.R. 218; 10 C.O.H.S.C. 43 (C.A.); *United Steelworkers of America, Local 9332 v. Richard*, [1993] 4 S.C.R. vii; (1993), 133 N.S.R. (2d) 80; 106 D.L.R. (4th) vii; 380 A.P.R. 80; 166 N.R. 77; *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16; (1989), 61 D.L.R. (4th) 313; 8 Imm. L.R. (2d) 20; 95 N.R. 385 (C.A.); *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Lidder*, [1992] 2 F.C. 621; (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 62; 16 Imm. L.R. (2d) 241; 136 N.R. 254 (C.A.); *R. v. Kuldip*, [1990] 3 S.C.R. 618; (1990), 61 C.C.C. (3d) 385; 1 C.R. (4th) 285; 1 C.R.R. (2d) 110; 114 N.R. 284; 43 O.A.C. 340; *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451; *Landreville v. The Queen*, [1977] 2 F.C. 726; (1977), 75 D.L.R. (3d) 380 (T.D.); *R. v. Beare*; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387; (1988), 55 D.L.R. (4th) 481; [1989] 1 W.W.R. 97; 71 Sask. R. 1; 45 C.C.C. (3d) 57; 66 C.R. (3d) 97; 36 C.R.R. 90; 88 N.R. 205; *Re The Ont. Crime Comm., ex p. Feeley*, [1962] O.R. 872; (1962), 34 D.L.R. (2d) 451; 113 C.C.C. 116 (C.A.); *Re The Children's Aid Society of the County of York*, [1934] O.W.N. 418 (C.A.); *Re Public Inquiries Act and Shulman*, [1967] 2 O.R. 375; (1967), 63 D.L.R. (2d) 578 (C.A.); *Fraternité Inter-Provinciale des Ouvriers en Électricité v. Office de la Construction du Québec et al.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 626; [1983] C.A. 7 (Que. C.A.); *Mahon v Air New Zealand Ltd.*, [1984] 3 All ER 201 (P.C.);

Inquiry into the Kingsclear Youth Training Centre, [1996] N.B.J. No. 272 (Q.B.) (QL); *Hecla Mining Company of Canada c. Cominco Ltd. et Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (1988), 116 N.R. 44 (C.A.F.); *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353.

DÉCISIONS CITÉES:

Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1994] 1 C.F. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)* (1995), 23 O.R. (3d) 498; 81 O.A.C. 96 (C. div.); *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; (1987), 45 D.L.R. (4th) 527; [1988] 1 W.W.R. 216; 19 B.C.L.R. (2d) 273; 38 C.C.C. (3d) 233; 80 N.R. 127; *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218; (1978), 90 D.L.R. (3d) 161; 43 C.C.C. (2d) 49; 6 C.R. (3d) 145; 24 N.R. 1; *Di Iorio et autre c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; (1976), 35 C.R.N.S. 57; 8 N.R. 361; *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; (1975), 65 D.L.R. (3d) 423; 27 C.C.C. (2d) 171; 32 C.R.N.S. 3; 6 N.R. 1; *Phillips et al. v. Richard J.* (1993), 117 N.S.R. (2d) 218; 100 D.L.R. (4th) 79; 324 A.P.R. 218; 10 C.O.H.S.C. 43 (C.A.); *Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 9332 c. Richard*, [1993] 4 R.C.S. vii; (1993), 133 N.S.R. (2d) 80; 106 D.L.R. (4th) vii; 380 A.P.R. 80; 166 N.R. 77; *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16; (1989), 61 D.L.R. (4th) 313; 8 Imm. L.R. (2d) 20; 95 N.R. 385 (C.A.); *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Lidder*, [1992] 2 C.F. 621; (1992), 6 Admin. L.R. (2d) 62; 16 Imm. L.R. (2d) 241; 136 N.R. 254 (C.A.); *R. c. Kuldip*, [1990] 3 R.C.S. 618; (1990), 61 C.C.C. (3d) 385; 1 C.R. (4th) 285; 1 C.R.R. (2d) 110; 114 N.R. 284; 43 O.A.C. 340; *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451; *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726; (1977), 75 D.L.R. (3d) 380 (1^{re} inst.); *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387; (1988), 55 D.L.R. (4th) 481; [1989] 1 W.W.R. 97; 71 Sask. R. 1; 45 C.C.C. (3d) 57; 66 C.R. (3d) 97; 36 C.R.R. 90; 88 N.R. 205; *Re The Ont. Crime Comm., ex p. Feeley*, [1962] O.R. 872; (1962), 34 D.L.R. (2d) 451; 113 C.C.C. 116 (C.A.); *Re The Children's Aid Society of the County of York*, [1934] O.W.N. 418 (C.A.); *Re Public Inquiries Act and Shulman*, [1967] 2 O.R. 375; (1967), 63 D.L.R. (2d) 578 (C.A.); *Fraternité Inter-Provinciale des Ouvriers en Électricité c. Office de la Construction du Québec et al.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 626; [1983] C.A. 7 (C.A. Qué.); *Mahon v Air New Zealand Ltd.*, [1984] 3 All ER 201 (P.C.); *Canada (Procureur général) c.*

Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of Inquiry on the Blood Systems), [1996] 2 F.C. 668 (T.D.); *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181; (1987), 41 D.L.R. (4th) 429; 24 Admin. L.R. 91; 74 N.R. 33.

Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada), [1996] 2 C.F. 668 (1^{re} inst.); *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181; (1987), 41 D.L.R. (4th) 429; 24 Admin. L.R. 91; 74 N.R. 33.

AUTHORS CITED

Alberta Law Reform Institute. *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act, Report No. 62*, Edmonton, Alberta, November 1992.

"Bad blood probe needed, Collins says", *The Globe and Mail*, September 16, 1993.

Canada. *Commission of Inquiry into the Use of Drugs and Banned Practices Intended to Increase Athletic Performance*, Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, 1990 (Commissioner: C. Dubin).

Canada. House of Commons. Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women. *Tragedy and Challenge: Canada's Blood System and HIV*, May 1993 (Chair.: Stanley Wilbee).

Canada. Law Reform Commission. *Administrative Law—Commissions of Inquiry: A New Act* (Working Paper No. 17), Ottawa: Supply and Services Canada, 1977.

Canada. Law Reform Commission. *Report 13: Advisory and Investigatory Commissions*, December 1979.

Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston, Ottawa, 1996 (Commissioner: L. Arbour).

Commission of Inquiry into the Air Ontario Crash at Dryden, Ontario, 1992 (Commissioner: V. Mohansky).

Henderson, G. F. "Abuse of Power by Royal Commissions", in *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, Toronto: De Boo, 1979, at p. 493.

Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le), Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993.

Ontario Law Reform Commission. *Report on Public Inquiries*. Toronto: The Commission, 1992.

Shorter Oxford English Dictionary, 8th ed., Oxford: Clarendon Press, 1990.

Sopinka J. *Public Inquiries*. CIAJ Conference, Winnipeg, Manitoba, August 24, 1990.

DOCTRINE

Alberta Law Reform Institute. *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act, Report No. 62*, Edmonton, Alberta, November 1992.

"Bad blood probe needed, Collins says", *The Globe and Mail*, September 16, 1993.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine. *Tragédie et enjeu: La transfusion sanguine au Canada et le VIH*, Mai 1993 (Présidence: Stanley Wilbee).

Canada. *Commission d'enquête sur le recours aux drogues et aux pratiques interdites pour améliorer la performance athlétique*, Ottawa: Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1990 (Commissaire: C. Dubin).

Canada. Commission de réforme du droit. *Droit administratif: les commissions d'enquête: une nouvelle loi* (Document de travail 17), Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Canada. Commission de réforme du droit. *Rapport 13: Les commissions consultatives et les commissions d'enquête*, décembre 1979.

Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston, Ottawa, 1996 (Commissaire: L. Arbour).

Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, Ontario, 1992 (Commissaire: V. Mohansky).

Henderson, G. F. "Abuse of Power by Royal Commissions", in *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, Toronto: De Boo, 1979, à la p. 493.

Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le), Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993.

Ontario Law Reform Commission. *Report on Public Inquiries*. Toronto: The Commission, 1992.

Shorter Oxford English Dictionary, 8th ed., Oxford: Clarendon Press, 1990.

Sopinka J. *Public Inquiries*. CIAJ Conference, Winnipeg, Manitoba, August 24, 1990.

APPLICATIONS for judicial review of notices delivered under section 13 of the *Inquiries Act* advising the applicants that the respondent may make findings of misconduct against them with

DEMANDES de contrôle judiciaire des préavis adressés conformément à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* avisant les requérants que l'intimé pourrait tirer des conclusions susceptibles d'impli-

respect to the contamination of the blood system in Canada in the early 1980s. Applications dismissed.

COUNSEL:

Earl A. Cherniak, Q.C., Maureen B. Currie and Kirk F. Stevens, for applicants The Canadian Red Cross Society *et al.*

Stephen T. Goudge, Q.C., Richard P. Stephenson and Monica J. E. McCauley for applicant Connaught Laboratories Limited.

Philip Spencer, Q.C. and Tim Farrell for applicant Baxter Corporation.

Randal T. Hughes and Tracey N. Patel for applicant Bayer Inc.

William Thomas McGrenere, Q.C. for applicants Armour Pharmaceutical Company *et al.*

Douglas G. Garbig for applicant Craig Anhorn.

Michelle M. Smith for applicants the Honourable Dennis Timbrell *et al.*

William G. Craik for applicants Her Majesty the Queen in Right of Alberta *et al.*

Serge Kronström for applicants Procureur général du Québec *et al.*

Donald J. Rennie and Linda J. Wall for applicants Attorney General of Canada *et al.*

Paul S. A. Lamek, Q.C., Angus T. McKinnon, Michele J. Lawford and Melanie Sopinka for respondent.

Bonnie A. Tough and Kathryn M. E. Podrebarac for intervenor Canadian Hemophilia Society.

Kenneth Arenson for intervenor Committee for HIV Affected and Transmitted.

Dawna J. Ring for intervenor Janet Connors (Infected Spouses and Children).

William A. Selnes for intervenor Canadian Hemophiliacs Infected with HIV.

R. Douglas Elliott and Patricia A. M. Lefebour for intervenor Canadian AIDS Society.

Philip S. Tinkler for intervenor Hepatitis C Survivors Society.

Pierre R. Lavigne for intervenor The Hepatitis C Group.

quer une faute de leur part relativement à la contamination du système canadien de collecte et de distribution du sang au début des années 1980. Demandes rejetées.

AVOCATS:

Earl A. Cherniak, c.r., Maureen B. Currie et Kirk F. Stevens pour la Société canadienne de la Croix-Rouge *et al.*, requérants.

Stephen T. Goudge, c.r., Richard P. Stephenson et Monica J. E. McCauley pour la Connaught Laboratories Limited, requérante.

Philip Spencer, c.r. et Tim Farrell pour la Baxter Corporation, requérante.

Randal T. Hughes et Tracey N. Patel pour la Bayer Inc., requérante.

William Thomas McGrenere, c.r. pour la Armour Pharmaceutical Company *et al.*, requérants.

Douglas G. Garbig pour Craig Anhorn, requérant.

Michelle M. Smith pour l'honorable Dennis Timbrell *et al.*, requérants.

William G. Craik pour Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta *et al.*, requérants.

Serge Kronström pour le procureur général du Québec *et al.*, requérants.

Donald J. Rennie et Linda J. Wall pour le procureur général du Canada *et al.*, requérants.

Paul S. A. Lamek, c.r., Angus T. McKinnon, Michele J. Lawford et Melanie Sopinka pour l'intimé.

Bonnie A. Tough et Kathryn M. E. Podrebarac pour la Société canadienne de l'hémophilie, intervenante.

Kenneth Arenson pour le Committee for HIV Affected and Transmitted (CHAT), intervenant.

Dawna J. Ring pour Janet Connors (Infected Spouses and Children), intervenante.

William A. Selnes pour la Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, intervenante.

R. Douglas Elliott et Patricia A. M. Lefebour pour la Société canadienne du Sida, intervenante.

Philip S. Tinkler pour la Hepatitis C Survivors Society, intervenante.

Pierre R. Lavigne pour l'Hepatitis C Group, intervenant.

Allan D. J. Dick and Lori A. Stoltz for intervenor HIV-T Group (Blood Transfused).

Michel Savonitto and Lyne Beauchamp for intervenors Guy-Henri Godin and Jean-Daniel Couture.

Mark Freiman and Julia Schatz for intervenor Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada.

Paul C. Nesseth and Harvey T. Strosberg, Q.C. for intervenor Gignac, Sutts Group.

David G. Harvey for intervenor Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society.

Allan D. J. Dick et Lori A. Stoltz pour le HIV-T Group (Blood Transfused), intervenant.

Michel Savonitto et Lyne Beauchamp pour Guy-Henri Godin et Jean-Daniel Couture, intervenants.

Mark Freiman et Julia Schatz pour l'Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada, intervenante.

Paul C. Nesseth et Harvey T. Strosberg, c.r. pour le Gignac, Sutts Group, intervenant.

David G. Harvey pour la Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society, intervenante.

SOLICITORS:

Lerner & Associates, Toronto, for applicants The Canadian Red Cross Society *et al.*

A. N. West, Toronto, for applicant Connaught Laboratories Limited.

Blaney, McMurtry, Stapells, Friedman, Toronto, for applicant Baxter Corporation.

Fraser & Beatty, Toronto, for applicant Bayer Inc.

Lawson, McGrenere, Wesley, Rose & Clemenhagen, Toronto, for applicants Armour Pharmaceutical Company *et al.*

Roebuck, Garbig, Toronto, for applicant Craig Anhorn.

Ministry of the Attorney General, Toronto, for applicants the Honourable Dennis Timbrell *et al.*

Woloshyn Mattison, Saskatoon, Saskatchewan, for applicants Her Majesty the Queen in Right of Alberta *et al.*

Kronström, Desjardins, Ste-Foy, Quebec, for applicants Procureur général du Québec *et al.*

Deputy Attorney General of Canada, for applicants the Attorney General of Canada *et al.*

Genest, Murray, DesBrisay, Lamek, Toronto, for respondent.

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, for intervenor Canadian Hemophilia Society.

Kenneth Arenson, Toronto, for intervenor Committee for HIV Affected and Transmitted.

PROCUREURS:

Lerner & Associates, Toronto, pour la Société canadienne de la Croix-Rouge *et al.*, requérants.

A. N. West, Toronto, pour la Connaught Laboratories Limited, requérante.

Blaney, McMurtry, Stapells, Friedman, Toronto, pour la Baxter Corporation, requérante.

Fraser & Beatty, Toronto, pour la Bayer Inc., requérante.

Lawson, McGrenere, Wesley, Rose & Clemenhagen, Toronto, pour la Armour Pharmaceutical Company *et al.*, requérants.

Roebuck, Garbig, Toronto, pour Craig Anhorn, requérant.

Ministère du Procureur général, Toronto, pour l'honorable Dennis Timbrell *et al.*, requérants.

Woloshyn Mattison, Saskatoon (Saskatchewan), pour Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta *et al.*, requérants.

Kronström, Desjardins, Ste-Foy (Québec), pour le procureur général du Québec *et al.*, requérants.

Le sous-procureur général du Canada, pour le procureur général du Canada *et al.*, requérants.

Genest, Murray, DesBrisay, Lamek, Toronto, pour l'intimé.

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, pour la Société canadienne de l'hémophilie, intervenante.

Kenneth Arenson, Toronto, pour le Committee for HIV Affected and Transmitted (CHAT), intervenant.

Buchan, Derrick & Ring, Halifax, for intervenor Janet Conners (Infected Spouses and Children).

Kapoor, Selnes, Klimm & Brown, Melfort, Saskatchewan, for intervenor Canadian Hemophiliacs Infected with HIV.

Elliott, Rodrigues, Toronto, for intervenor Canadian AIDS Society.

Tinkler, Morris, Toronto, for intervenor Hepatitis C Survivors Society.

Pierre R. Lavigne, Ottawa, for intervenor The Hepatitis C Group.

Goodman and Carr, Toronto, for intervenor HIV-T Group (Blood Transfused).

Marchand, Magnan, Melançon, Forget, Montréal, for intervenors Guy-Henri Godin and Jean-Daniel Couture.

McCarthy Tétrault, Toronto, for intervenor Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada.

Gignac, Sutts, Windsor, for intervenor Gignac, Sutts Group.

David G. Harvey, Burlington, Ontario, for intervenor Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society.

Buchan, Derrick & Ring, Halifax, pour Janet Conners (Infected Spouses and Children), intervenante.

Kapoor, Selnes, Klimm & Brown, Melfort (Saskatchewan), pour la Canadian Hemophiliacs Infected with HIV, intervenante.

Elliott, Rodrigues, Toronto, pour la Société canadienne du Sida, intervenante.

Tinkler, Morris, Toronto, pour la Hepatitis C Survivors Society, intervenante.

Pierre R. Lavigne, Ottawa, pour l'Hepatitis C Group, intervenant.

Goodman and Carr, Toronto, pour le HIV-T Group (Blood Transfused), intervenant.

Marchand, Magnan, Melançon, Forget, Montréal, pour Guy-Henri Godin et Jean-Daniel Couture, intervenants.

McCarthy Tétrault, Toronto, pour l'Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada, intervenante.

Gignac, Sutts, Windsor, pour le Gignac, Sutts Group, intervenant.

David G. Harvey, Burlington, Ontario, pour la Toronto and Central Ontario Regional Hemophilia Society, intervenante.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

1 RICHARD J.: A nation-wide public health calamity of alarming proportions emerged in Canada in the early 1980s. It posed a threat of contracting fatal illnesses to every resident of the country who might need blood, a blood component or a blood product.

1 LE JUGE RICHARD: Une catastrophe nationale de proportions alarmantes s'est produite au Canada dans le domaine de la santé publique au début des années 1980. Elle exposait à des maladies fatales tous les résidents du pays qui pouvaient avoir besoin de sang, d'un composant du sang ou d'un produit sanguin.

2 On October 4, 1993, the Government of Canada appointed the Honourable Horace Krever to report on the events surrounding the contamination of the blood system in Canada in the early 1980s.

2 Le 4 octobre 1993, le gouvernement du Canada a chargé l'honorable Horace Krever de faire rapport sur les événements qui ont entouré la contamination du système canadien de collecte et de distribution du sang au début des années 1980.

3 The Commission held public hearings throughout Canada between November 22, 1993 and December 21, 1995. An interim report was released on February 24, 1995. The final report is due on September 30, 1996.

3 La Commission a tenu des audiences publiques dans tout le pays entre le 22 novembre 1993 et le 21 décembre 1995. Un rapport provisoire a été rendu public le 24 février 1995. Le rapport final est attendu le 30 septembre 1996.

4 On December 21, 1995, Commission counsel delivered, on a confidential basis, forty-five notices (the notices) under section 13 of the *Inquiries Act*¹ advising the named governments, institutions and individuals that the Commissioner may make findings that may amount to misconduct against the recipient and that they had the right to respond.

5 The applicants commenced these proceedings, alleging that after some two years of hearings the Commissioner had no jurisdiction to make any of the possible findings of fact set forth in the notices or, in the event that he originally had such jurisdiction, he had lost such jurisdiction by virtue of either the assurances he had given or the procedures which he had adopted. The Canadian Red Cross Society (CRCS) and the Baxter Corporation (Baxter) also allege that the Commissioner's counsel adopted an adversarial approach during the course of the Inquiry and ought to be prevented from assisting the Commissioner in the preparation of his final report.

6 In order to properly analyze this case, it is essential to examine the political and practical realities out of which this Inquiry was born in order to determine the context which precipitated this Inquiry and its scope.²

1. BACKGROUND

7 More than 1,000 Canadians became directly infected with HIV from blood and blood products in the early 1980s. An additional 10 to 20 of their spouses were infected with HIV and an unknown number of children were born HIV positive. Approximately 12,000 Canadians became infected with Hepatitis C from blood and blood products, which can also lead to death. These infections brought into question the safety of Canada's blood supply system.

8 Ultimately a public outcry arose for answers as to how this tragedy had occurred and assurances that the necessary steps had been taken or were to be

4 Le 21 décembre 1995, les avocats de la Commission ont adressé, de façon confidentielle, quarante-cinq préavis (les préavis) en application de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*¹ dans lesquels ils informaient les gouvernements, les institutions et les particuliers nommément désignés que le commissaire pourrait tirer des conclusions susceptibles d'impliquer une faute de leur part, et qu'ils avaient le droit de répliquer.

5 Les requérants ont engagé ces procédures, alléguant qu'après quelque deux années d'auditions, le commissaire n'avait pas la compétence nécessaire pour tirer les conclusions de fait possibles exposées dans les préavis ou, dans l'éventualité où il aurait eu à l'origine cette compétence, qu'il l'avait perdue en raison soit des assurances qu'il avait données, soit des procédures qu'il avait adoptées. La Société canadienne de la Croix-Rouge (SCCR) et la Baxter Corporation (Baxter) soutiennent aussi que les avocats du commissaire ont adopté une approche antagoniste au cours de l'enquête et qu'il devrait leur être interdit d'aider leur client à préparer son rapport final.

6 Pour bien analyser cette affaire, il est essentiel d'examiner les réalités politiques et pratiques ayant donné naissance à cette enquête afin de déterminer le contexte qui l'a suscitée et son étendue².

1. HISTORIQUE

7 Plus de 1 000 Canadiens et Canadiennes ont été directement infectés par le VIH véhiculé par le sang et les produits sanguins au début des années 1980. De plus, de 10 à 20 de leurs conjoints ou conjointes se sont trouvés aussi infectés par le VIH, et un nombre inconnu d'enfants sont nés séropositifs. Environ 12 000 Canadiens ont contracté l'hépatite C transmise par le sang et les produits sanguins, maladie qui peut aussi être mortelle. Ces infections ont jeté le doute sur la sûreté du système canadien de collecte et de distribution du sang.

8 Le public indigné a finalement exigé de savoir comment cette tragédie avait pu se produire et a voulu s'assurer que les mesures nécessaires avaient

taken to prevent a reoccurrence of such an event. Testing was introduced for HIV in 1985. In 1989, the federal government initiated a compensation program. It was not until 1993 that the Government of Canada made the decision to call an inquiry.

été ou seraient prises pour en empêcher la répétition. En 1985, ont commencé les épreuves de dépistage du VIH. En 1989, le gouvernement fédéral a instauré un programme d'indemnisation, mais ce n'est qu'en 1993 qu'il s'est résolu à ordonner une enquête.

9 On May 13, 1993, the Parliamentary Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women released the third report of the Sub-committee on health entitled *Tragedy and Challenge: Canada's Blood System and HIV* (the Wilbee Report).

Le 13 mai 1993, le Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine a rendu public le troisième rapport du Sous-comité sur les questions de santé, qui est intitulé *Tragédie et enjeu: La transfusion sanguine au Canada et le VIH* (le rapport Wilbee).

10 The Wilbee Report notes that:

*Every single day in Canada a person requires a blood transfusion . . . one every 20 seconds. . . .*³

Le rapport Wilbee note que:

*Chaque jour au Canada, une personne a besoin d'une transfusion sanguine . . . toutes les 20 secondes*³.

and that:

The contamination of blood and blood products in Canada, and elsewhere, is truly a medical and social tragedy.⁴

et que:

La contamination du sang et des produits sanguins au Canada, et ailleurs, est une véritable tragédie médicale et sociale⁴.

11 The Sub-committee's study of this issue developed along two lines of concern. First, those events and factors that led to the infection of more than 1,000 Canadians by HIV from contaminated blood and blood products during the 1980s. Second, whether the Canadian blood supply today is as safe as it can reasonably be made and, moreover, whether the system that is in place can respond effectively and with dispatch to any future crisis along the lines of the AIDS disaster of a decade ago.⁵

L'étude du Sous-comité a porté sur deux aspects de la question. Premièrement, l'étude s'est attachée à dégager les faits et les facteurs qui ont provoqué l'infection de plus d'un millier de Canadiens par du sang et des produits sanguins contaminés au VIH dans les années 1980. Deuxièmement, elle a cherché à s'assurer que les approvisionnements sanguins actuels au Canada sont aussi sûrs que possible et que les mécanismes en place permettraient de réagir efficacement et rapidement à toute crise future semblable à celle du désastre du sida il y a une décennie⁵.

12 The Wilbee Report describes the Canadian blood system as an essential part of Canada's health-care system. There are few individuals or families in this country that are not touched in some way by the ongoing requirement for blood and blood products of high quality and assured safety. Just as blood is a complex health resource requiring careful and intelligent management, the Canadian blood system itself is equally complex.

Le rapport Wilbee a décrit le système canadien de collecte et de distribution du sang comme étant un élément essentiel du régime de santé canadien, et très peu de personnes ou de familles au Canada ne sont pas touchées d'une façon ou d'une autre par la nécessité d'assurer en permanence l'innocuité et la haute qualité du sang et des produits sanguins. Tout comme le sang est une ressource complexe qui exige une gestion prudente et intelligente, le système canadien de collecte et de distribution du sang est lui aussi fort complexe.

- 13 The Report notes that the Canadian blood system is strongly identified with the CRCS. The system includes a number of other players as well, each of whom has an essential role to play. In the early 1980s, when the AIDS epidemic was in its early stages, the Canadian blood system had three major stakeholders.
- Le rapport souligne que le système canadien de collecte et de distribution du sang est fortement identifié à la SCCR. Il comprend aussi quelques autres intervenants, qui ont tous un rôle essentiel à jouer. Au début des années 80, lorsque l'épidémie du sida était encore à ses débuts, le système canadien de collecte et de distribution du sang comprenait trois principaux intéressés.
- 14 The CRCS, then as now, was the operational arm of the system. There were two major components of the CRCS system: Blood Donor Recruitment and the Blood Transfusion Service. The CRCS collection and distribution system is national in terms of organization and operation, and is carried out through regional centres which follow national procedures, guidelines and policies.
- Tout comme maintenant, la SCCR était le volet opérationnel du système. Elle comptait sur deux grands éléments: le Recrutement des donneurs de sang et les Services transfusionnels. L'organisation et le fonctionnement du système de collecte et de distribution du sang par la Croix-Rouge ont une envergure nationale. Le système fait appel à des centres régionaux, qui appliquent des procédures, lignes directrices et politiques nationales.
- 15 A second major player in the system in the early 1980s was the Canadian Blood Committee (CBC). The CBC was a federal-provincial committee made up of federal and provincial ministers of Health with a federal official as its executive director.⁶
- Un autre intervenant important au début des années 80 était le Comité canadien du sang (CCS). Il s'agissait d'un comité fédéral-provincial composé des ministres fédéral et provinciaux de la santé, son directeur exécutif étant un haut fonctionnaire fédéral⁶.
- 16 The federal government, although not directly involved in the administrative or operational structure of the Canadian blood system, played a number of essential roles in the overall process. Blood products have been regulated under the *Food and Drugs Act*⁷ since these products were first developed. The federal authority also regulates diagnostic and blood-screening test kits for ensuring blood safety.⁸
- Sans participer directement à la structure administrative et opérationnelle du système canadien de collecte et de distribution du sang, le gouvernement fédéral a joué certains rôles essentiels dans le processus global. Les produits sanguins sont réglementés en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*⁷ depuis qu'ils existent. L'autorité fédérale régit également les trousseaux de diagnostic et de dépistage pour assurer l'innocuité du sang⁸.
- 17 The Wilbee Report documented the hearings which the Sub-committee had conducted. These included hearing from twenty-nine witnesses representing the "major players" in the blood supply system and those who had been infected with HIV through contaminated blood. The Sub-committee concluded that despite its efforts it could not answer a number of central questions such as:
- Le rapport Wilbee a documenté les auditions tenues par le Sous-comité, dont celles de vingt-neuf témoins représentant les «principaux intervenants» dans le système canadien de collecte et de distribution du sang et ceux qui avaient été infectés par le VIH en recevant du sang contaminé. Le Sous-comité a conclu qu'en dépit de ses efforts, il ne pouvait répondre à certaines questions essentielles, comme par exemple:
- ... whether antibody testing was instituted as quickly as it could have been, given the state of technology and ... le dépistage des anticorps [a-t-il] été mis sur pied aussi rapidement qu'on le pouvait, compte tenu de la

expertise at the time; and whether the decision-making process within the blood system in Canada at the time caused, or contributed to, an avoidable delay in the instituting of testing.

Was the transition [to heat treated Factor VIII being a blood product used primarily by hemophiliacs] made as quickly as possible under the circumstances at the time? Was there an avoidable delay in decision-making in the blood system to make the switch from untreated to heat-treated coagulation products in the first place? Is it possible that financial considerations played a role, for example, in the availability of funds for the purchase of replacement product?⁹

- 18 The Wilbee Report made nine recommendations, the first two of which were:

RECOMMENDATION NO. 1

The Sub-Committee strongly recommends that a public inquiry be carried out into the Canadian blood system, with the efficiency and safety of the system as the primary focus. The inquiry should also include, but not be limited to, a full examination of the events of the 1980s when the Canadian blood supply became contaminated by the human immunodeficiency virus, the pathogen associated with AIDS.

RECOMMENDATION NO. 2

The Sub-Committee further recommends that the federal government take the lead in organizing, funding and carrying out the inquiry as a joint federal-provincial-territorial initiative. The Terms of Reference of this public inquiry should be developed jointly and cooperatively by the federal, provincial and territorial governments, after consultation with affected groups and organizations.¹⁰

- 19 On September 16, 1993, the federal, provincial and territorial ministers of Health met and agreed on the terms of the proposed inquiry announcing that it would examine both the past and present blood systems in Canada. The ministers issued a press release announcing that a public inquiry would be established to review and address:

- the organization and effectiveness of past and current systems designed to supply blood and blood products in Canada;

technologie et des compétences qui existaient à l'époque, et . . . la prise des décisions dans le système canadien de collecte et de distribution du sang [à l'époque a-t-elle] occasionné des retards évitables ou contribué à de tels retards?

. . . la transition [au facteur VIII chauffé produit sanguin utilisé principalement par les hémophiles] s'est-elle effectuée le plus rapidement possible? Aurait-on pu, dans l'ensemble du système, éviter le retard dans la décision de remplacer les produits de coagulation non chauffés par des produits chauffés? Est-il possible que des considérations financières aient joué un rôle, par exemple la disponibilité de fonds pour acheter un produit de remplacement?⁹

- Le rapport Wilbee a fait neuf recommandations, 18 dont voici les deux premières:

RECOMMANDATION N° 1

Le Sous-comité recommande fortement que soit réalisée une enquête publique sur le système canadien de collecte et de distribution de sang, qui porterait principalement sur l'efficacité et la fiabilité du système. L'enquête comprendrait notamment un examen complet des événements qui se sont produits au cours des années 1980, lorsque les stocks canadiens de sang ont été contaminés par le virus de l'immunodéficience humaine, l'agent pathogène associé au sida.

RECOMMANDATION N° 2

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement fédéral prenne les devants afin d'organiser, de financer et de réaliser l'enquête dans le cadre d'une initiative mixte fédérale-provinciale-territoriale. Le mandat de la commission d'enquête publique serait élaboré de façon conjointe et en collaboration par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, après que les groupes et les organismes touchés auront été consultés¹⁰.

- Le 16 septembre 1993, les ministres de la Santé 19 fédérale, provinciaux et territoriaux se sont réunis et ont convenu du mandat de l'enquête envisagée, annonçant qu'elle viserait aussi bien l'ancien que le nouveau systèmes canadiens de collecte et de distribution du sang. Les ministres ont publié un communiqué annonçant qu'une enquête publique aurait lieu pour traiter des questions suivantes:

- la constitution et l'efficacité de l'ancien et du nouveau systèmes canadiens d'approvisionnement en sang et en produits sanguins;

- the roles, views and ideas of interested organizations; and
- the structures and experiences of other countries, especially those with comparable systems.¹¹

20 Then federal Minister of Health, Mary Collins, committed the federal government for the first time to such an inquiry, long sought by representatives of the more than 1,000 Canadians infected with the AIDS virus through contaminated blood products and transfusions. The probe, with the power to subpoena witnesses and documents, would closely examine how and why so many individuals were infected before screening of all blood donations began in late 1985.

21 In an interview with the *Globe and Mail*, she is reported to have said:

“No one wants a witch hunt and I understand this will make some people nervous,” Ms. Collins said, “but we have to understand the events of the past in order to ensure that something like this does not happen again.”

The Health Minister said a broader investigation is needed than the one first proposed in May by then Minister Benoît Bouchard.

“That would have been more of a study. I think what is needed is a full inquiry under the Inquiries Act. This was a major tragedy,” Ms. Collins said.

“You can’t change the past. But just from reading what I have about it, it appears things could have been done better.”

...

“It’s so sad. A major thing that they [the victims] want is to understand what happened to them and why. It’s almost like a cleansing effect, and I feel strongly about that,” she said.

“After talking to people, I felt that this was the only way to get at the truth and to ensure a really independent look at everything. I feel that there is a lot of cynicism around, and I feel that has to be addressed.”¹²

22 On September 17, 1993, Minister Collins was interviewed on the *CBC Morning News* and, in

- les rôles, les vues et les idées des organismes intéressés;
- les structures et l’expérience d’autres pays, particulièrement ceux dotés de systèmes comparables¹¹.

20 Le ministre fédéral de la Santé à l’époque, Mary Collins, a engagé le gouvernement fédéral, pour la première fois, à tenir cette enquête, réclamée depuis longtemps par les représentants de plus de 1 000 Canadiens infectés par le virus du sida après avoir reçu des produits sanguins et des transfusions contaminés. L’enquête, investie du pouvoir de citer des témoins et d’ordonner la production de documents, avait pour mandat de rechercher soigneusement de quelle façon et pourquoi tant de personnes avaient été infectées avant que ne débute l’examen systématique des dons de sang vers la fin de 1985.

21 Dans une entrevue accordée au *Globe and Mail*, M^{me} Collins a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] «Personne ne veut de chasse aux sorcières, et je comprends que cela rende certaines personnes nerveuses, mais il nous faut comprendre les événements passés pour nous assurer qu’une chose de ce genre ne se répètera pas.»

Le ministre de la Santé a dit que s’imposait une enquête plus générale que celle proposée tout d’abord en mai par le ministre de la Santé à l’époque, Benoît Bouchard.

«Cela aurait tenu davantage d’une étude. Je crois que ce qu’il faut, c’est une enquête complète conformément à la Loi sur les enquêtes. Il s’agit d’une tragédie majeure,» a dit M^{me} Collins.

«On ne peut modifier le passé. Mais à la simple lecture de ce qui s’est produit, il me semble que les choses auraient pu être mieux faites.»

...

«C’est très triste. L’une des principales demandes [des victimes], c’est de comprendre ce qui leur est arrivé, et pourquoi. Cela a comme un effet libérateur, et j’y attache une grande importance,» a-t-elle ajouté.

«Après avoir parlé avec les gens, j’ai eu le sentiment que c’était la seule façon de parvenir à la vérité et d’assurer un point de vue réellement indépendant sur la question. J’ai ressenti beaucoup de cynisme, et j’estime qu’il faut s’en préoccuper»¹².

22 Le 17 septembre 1993, le ministre Collins a été interviewée au cours de l’émission *CBC Morning*

response to enquiries as to whether the Commissioner would assess or assign blame, stated that it is:

... totally up to the commissioner how they decide to proceed and how they pull together their findings and indicate in fact what happened in the past and what organizations, and how it all worked ... the commissioner is free ... commissioners are free, obviously, to deal with the situation as they feel is most effective. But I think what is really important is to ensure the future of the effectiveness of the system. That's what everyone is asking us. And, in order to do that, to understand what happened in the past, why there were problems, why in fact so many Canadians were infected with the HIV virus through blood products, and to try to ensure that that never happens again.

...

So, the Inquiry has a very broad mandate, it will have access to all of the information that it requires, and obviously it will make up its own mind about how it will finally come forward with its report. It is not constrained in any way, and I know I'm very confident that it will do a good job.¹³

2. APPOINTMENT OF THE COMMISSIONER

23 On October 4, 1993, the Privy Council of Canada issued Order in Council P.C. 1993-1879 advising that a commission would issue under Part I of the *Inquiries Act* appointing the Honourable Horace Krever to:

... review and report on the mandate, organization, management, operations, financing and regulation of all activities of the blood system in Canada, including the events surrounding the contamination of the blood system in Canada in the early 1980s ...¹⁴

24 The Commissioner received an identical mandate by orders in council issued by the provinces of Ontario, Saskatchewan and Prince Edward Island.

25 Each of the orders in council and letters patent of the Commission provided that the Commissioner was:

... authorized to adopt such procedures and methods as he may consider expedient for the proper conduct of the inquiry and to sit at such times and in such places in Canada as he may decide.¹⁵

News et, comme on lui demandait si le commissaire allait apprécier l'existence d'une faute et jeter un blâme, elle a répondu qu'il:

[TRADUCTION] ... appartient entièrement au commissaire de décider comment agir et tirer des conclusions, et d'indiquer de fait ce qui s'est produit et les organismes en cause, et comment tout cela fonctionnait ... le commissaire est libre ... les commissaires sont libres, évidemment, de traiter de la situation de la façon qu'ils jugent la plus efficace. Mais je crois qu'il est très important de s'assurer de l'efficacité future du système. C'est ce que tous réclament. Et, afin de réaliser cela, il faut comprendre ce qui s'est passé, pourquoi il y a eu des problèmes, pourquoi de fait tant de Canadiens ont contracté le virus VIH après avoir reçu des produits sanguins, et d'essayer de voir à ce que cela ne se produise jamais plus.

...

Ainsi donc, le mandat de la Commission d'enquête est de grande étendue; elle aura accès à toute la documentation dont elle a besoin et, naturellement, elle décidera comment elle déposera finalement son rapport. L'action de cette dernière n'est entravée d'aucune façon, et je suis convaincue qu'elle fera un excellent travail¹³.

2. NOMINATION DU COMMISSAIRE

Le 4 octobre 1993, le Conseil privé a, par décret n° C.P. 1993-1879, constitué une commission en application de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* et nommé le juge Krever pour: 23

... faire enquête et rapport sur le mandat, l'organisation, la gestion, les opérations, le financement et la réglementation de toutes les activités du système canadien d'approvisionnement en sang, y compris les événements entourant la contamination des réserves de sang au début des années 1980 ...¹⁴

Le commissaire s'est vu confier un mandat identique par décrets respectifs des gouvernements de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard. 24

Chacun de ces décrets et lettres patentes habilitait le commissaire: 25

... à adopter les méthodes et procédures qui lui apparaîtront les plus indiquées pour la conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux endroits qu'il jugera opportuns¹⁵.

26 The Commissioner was directed to prepare first an interim and then a final report and to deliver these reports to the Privy Council.¹⁶ The Commissioner was directed to submit his interim report by May 31, 1994, and his final report by September 30, 1994. The interim report was to address specifically "the safety of the blood system, with appropriate recommendations on actions which might be taken to address any current shortcomings". By Order in Council P.C. 1994-894 dated May 26, 1994, the date for the delivery of the interim report was extended to November 30, 1994, and the date for the delivery of the final report extended to December 31, 1995. By Order in Council P.C. 1994-2001, dated November 30, 1994, the date for the delivery of the interim report was further extended to February 15, 1995. Subsequently, by Order in Council P.C. 1995-2135 dated December 13, 1995, the date for the delivery of the final report was further extended to September 30, 1996.

3. EVENTS LEADING TO THIS APPLICATION

27 Between November 22, 1993 and December 21, 1995, the Inquiry sat for a total of 235 days of public hearings. Between February 14 and 24, 1994, there were introductory hearings in Toronto over nine days. Over 87 days, from March 7 to December 9, 1994, the Inquiry sat and took evidence in various provinces in a series of regional hearings which predominantly focused on historical events of the 1980s. On December 6 and 7, 1994, the Inquiry devoted two days to hearings directed toward a "Safety Audit" of the blood system in Canada which led to an interim report dated February 24, 1995.¹⁷ The hearings on issues with a Canada-wide dimension began on March 7, 1995, and ended on December 21, 1995. These national hearings occupied a total of 137 days, of which 111 days were devoted to historical issues relating to the contamination of the blood supply in the 1980's. Twenty-six days were devoted to issues currently affecting the safety of the blood supply in Canada. The national hearings into the historical issues concluded on November 6, 1995. National hearings on the present and future of the blood supply took place between

Le commissaire avait pour mandat de présenter au Conseil privé d'abord un rapport provisoire puis un rapport final¹⁶, le premier le 31 mai 1994 au plus tard, et le second le 30 septembre 1994 au plus tard. Le rapport provisoire devait expressément porter sur «la sécurité du système d'approvisionnement en sang, en l'accompagnant de recommandations pertinentes quant aux mesures pouvant être prises pour corriger toute lacune actuelle du système». Par décret n° C.P. 1994-894 du 26 mai 1994, le délai de présentation a été prorogé au 30 novembre 1994 pour le rapport provisoire, et au 31 décembre 1995 pour le rapport final. Par décret n° C.P. 1994-2001 du 30 novembre 1994, la date de présentation du rapport provisoire a été prorogée une seconde fois au 15 février 1995. Subséquemment, celle du rapport final a été reportée au 30 septembre 1996 par décret n° C.P. 1995-2135 du 13 décembre 1995.

26

3. LE CONTEXTE DE LA DEMANDE EN INSTANCE

Durant la période allant du 22 novembre 1993 au 21 décembre 1995, la Commission d'enquête a siégé 235 jours en audiences publiques. Du 14 au 24 février 1994, se sont déroulés 9 jours d'audiences préliminaires à Toronto. Puis, pendant 87 jours, du 7 mars au 9 décembre 1994, la Commission d'enquête a siégé et recueilli des témoignages dans diverses provinces, au cours d'une série d'audiences régionales portant surtout sur ce qui s'était passé durant les années 1980. Les 6 et 7 décembre 1994, elle a consacré deux journées d'audience à la question de la «vérification de la sécurité» du système canadien de collecte et de distribution du sang, ce qui a abouti au rapport provisoire daté du 24 février 1995¹⁷. Les audiences relatives aux questions intéressant le Canada dans son ensemble se sont ouvertes le 7 mars 1995 et ont pris fin le 21 décembre 1995. Ces audiences sur les questions de portée nationale ont pris 137 jours, dont 111 consacrés à l'historique du problème de la contamination des stocks de sang au cours des années 1980. Les questions touchant la sécurité de l'approvisionnement actuel en sang au Canada ont pris 26 jours. Les audiences nationales

27

November 7, 1995 and December 21, 1995.¹⁸

28 More than 490 witnesses were called during the course of the various phases of the public hearings. By the end of the public hearings, 1,230 exhibits had been adduced into evidence totalling approximately 100,000 pages. The Inquiry also generated 48,843 pages of transcript.¹⁹ Free copies of the transcripts were provided to each of the parties and are publicly available for inspection.

29 On February 7, 1995, Commission counsel advised the parties that public hearings would conclude at the end of December 1995. On October 18, 1995, Commission counsel informed all parties with standing that written submissions were due by noon, January 19, 1996, a deadline which was extended on December 21, 1995, to February 8, 1996, as a result of a near-unanimous request by all of the parties with standing, but not including the CRCS.

30 On October 26, 1995, Commission counsel delivered a memorandum to all parties stating:

The Commissioner is required by section 13 of the *Public Inquiries Act*, R.S.C., c. I-13 [*sic*], to give notice to any person against whom he may report misconduct. The Commissioner will consider your final submissions before making his findings of fact. In order to avoid the situation where some person has not been given notice under section 13 of the *Act* of a possible finding of misconduct urged by you in your final submissions, and which the Commissioner may wish to adopt, we ask you to provide to us your submissions on what should be included in such notices. You should set out all findings of misconduct which you intend to urge upon the Commissioner by setting out those persons (individual, collective and corporate) against whom you are going to urge such findings and, for each person, what those proposed findings are. These must be provided to Commission counsel no later than one week after the close of the hearings on the historical issues, by 5:00 p.m. on November 10, 1995, if you wish your proposed findings to be considered for inclusion in any notices that may be issued by the Commissioner.

sur les événements passés ont pris fin le 6 novembre 1995. Les audiences sur la situation présente et l'avenir de l'approvisionnement en sang se sont déroulées durant la période allant du 7 novembre au 21 décembre 1995¹⁸.

Plus de 490 témoins ont été entendus durant les diverses phases des audiences publiques. À la clôture de ces audiences, 1 230 pièces, soit quelque 100 000 pages, avaient été admises en preuve. L'enquête a produit 48 843 pages de transcription¹⁹. Copie de la transcription a été fournie gratuitement à chacune des parties; elle est mise à la disposition du public pour consultation sur place.

Le 7 février 1995, les avocats de la Commission ont informé les parties que les audiences publiques se termineraient à la fin de décembre 1995. Le 18 octobre 1995, ils ont informé toutes les parties ayant qualité pour agir qu'elles devaient présenter leurs observations écrites au plus tard le 19 janvier 1996 à midi. Le 21 décembre 1995, ce délai a été prorogé au 8 février 1996, à la demande quasi unanime de toutes les parties qualifiées pour agir, à l'exception de la SCCR.

Le 26 octobre 1995, les avocats de la Commission ont envoyé à toutes les parties la note suivante:

[TRADUCTION] Le commissaire est tenu par l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C., ch. I-13 [*sic*], de prévenir toute personne à laquelle il pourrait imputer une faute. Il examinera vos dernières observations avant de tirer ses conclusions de fait. Afin d'éviter toute possibilité qu'un intéressé ne soit pas prévenu, conformément à l'article 13 de la *Loi*, que le commissaire pourrait lui imputer la faute que vous mentionnez dans vos dernières observations, nous vous prions de nous dire ce qu'il y a lieu de mentionner dans les préavis. Veuillez détailler toutes les conclusions de faute que vous vous proposez de recommander au commissaire ainsi que les personnes (particuliers, collectivités et personnes morales) contre lesquelles vous recommanderez ces conclusions, et préciser, pour chacune d'elles, quelles sont les conclusions recommandées. Vous devez faire parvenir ces détails aux avocats de la Commission dans la semaine qui suit la clôture des audiences sur les événements passés, soit au plus tard le 10 novembre 1995 à 17 heures, si vous tenez à ce que les conclusions recommandées soient prises en considération en vue de leur inclusion possible dans les préavis que pourrait adresser le commissaire.

28

29

30

31 On December 21, 1995, Commission counsel delivered, on a confidential basis, 45 notices under section 13 of the *Inquiries Act* naming 95 individuals, corporations or governments. Those delivered to the applicants remained confidential until they were filed with the Court by the applicants as part of these proceedings or, in the case of the CRCS applicants, made public through a CRCS press release.

32 The notices advised that, based upon the evidence adduced, there was a possibility that the Commissioner might make certain findings of fact, that these findings of fact might come within the meaning of section 13 of the *Inquiries Act* and that the recipient had the right to respond to whether the Commissioner ought or ought not to make any or all of the enumerated findings of fact. The text of the notices recite the detailed individual possible findings of fact which the Commissioner might make.

33 The notices in issue²⁰ advise

... that the Commissioner *may* make the following findings that *may* amount to misconduct within the meaning of the *Inquiries Act*, c. I-13, R.S.C. 1990 [*sic*], the *Public Inquiries Act* c. P.41, R.S.O. 1990, and the *Public Inquiries Act*, R.S.P.E.I. 1988, Cap. P-31. . . . [Italics in original.]

and that the applicants

... are entitled to be heard in person or through counsel to address these potential findings. You may prefer to do so through your final submissions, and, if that is so, no notice need be given to the Commissioner's office of your preference to be heard in that manner. Final written submissions must be received by the Commissioner's office no later than noon on Thursday, February 8, 1996. If you wish to be heard in any other manner, you must notify the Commissioner's office of that wish no later than noon on Wednesday, January 10, 1996.

34 The affidavit of Commission counsel filed in these proceedings explains the timing of the notices and the reason for the invitation to parties with standing to make known to the Commission any of the allegations of misconduct they may make in their submissions.

31 Le 21 décembre 1995, les avocats de la Commission ont envoyé, en application de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* et à titre confidentiel, 45 préavis où étaient nommément désignés 95 particuliers, personnes morales ou gouvernements. Les préavis envoyés aux requérants sont demeurés confidentiels jusqu'au moment où ceux-ci les déposèrent auprès de la Cour dans l'affaire en instance ou, pour ce qui était des requérants membres de la SCCR, jusqu'au moment où celle-ci les rendit publics dans un communiqué de presse.

32 Ces préavis informaient les intéressés que les éléments de preuve produits révélaient que le commissaire pourrait tirer certaines conclusions de fait susceptibles d'être visées à l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, et que l'intéressé avait le droit de se faire entendre sur le point de savoir si le commissaire devrait ou non tirer ces conclusions de fait, en tout ou en partie. Ces préavis comportent l'énumération détaillée des conclusions de fait que le commissaire pourrait tirer.

33 Les préavis en question²⁰ informaient les intéressés que:

... le commissaire *pourrait* tirer les conclusions suivantes *susceptibles* d'impliquer une faute de leur part, au sens de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, la *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1990, ch. P. 41, et la *Public Inquiries Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-31 . . . [Les italiques figurent dans l'original.]

et portaient cette précision:

... vous avez le droit d'être entendu, en personne ou par l'entremise d'un avocat, sur ces conclusions possibles. Vous pouvez vous prévaloir de ce droit en présentant vos observations finales et, le cas échéant, il n'est pas nécessaire de donner avis de ce choix au Bureau du commissaire. Les observations écrites finales doivent parvenir au Bureau du commissaire au plus tard le jeudi 8 février 1996 à 12 h. Si vous désirez être entendu de quelque autre façon, vous devez en aviser le Bureau du commissaire au plus tard le mercredi 10 janvier 1996 à 12 h.

34 L'affidavit déposé par les avocats de la Commission explique le moment choisi pour l'envoi de ces préavis ainsi que la raison pour laquelle les parties ayant qualité pour agir étaient invitées à faire part à la Commission de toute allégation de faute qu'elles pourraient faire dans leurs observations.

35 (1) The Commissioner and his counsel were cognizant from the outset of the Inquiry that, should the evidence which was adduced lead to the prospect of the Commissioner making a finding of fact within the meaning of section 13 of the *Inquiries Act*, then notices would have to be given to the affected individual or institution and an opportunity afforded to them to respond.²¹

36 (2) It was determined that, prior to section 13 notices being issued, all relevant evidence which was to be called by Commission counsel would be heard so that the entire context in which decisions had been made and actions taken could be understood.²²

37 (3) Commission counsel was aware that certain of the parties were likely to make submissions at the close of the Inquiry requesting the Commissioner to make findings of fact in respect of other parties which would come within the meaning of section 13 of the *Inquiries Act*. In order to avoid the prospect of such submissions being accepted by the Commissioner without prior notice having been given to the affected party and thereby requiring a second round of section 13 notices and submissions, Commission counsel determined that it would be useful to obtain a preview of the parties' final submissions.²³

4. THE APPLICATIONS FOR JUDICIAL REVIEW

38 The Attorney General of Canada, two former federal ministers of Health and sixteen employees or former employees of the federal government (the federal applicants), the Attorney General of Quebec and five former Quebec ministers of Health (the Quebec applicants), seven former Ontario ministers of Health (the Ontario applicants), Her Majesty the Queen in Right of the provinces of British Columbia, Alberta, Manitoba, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Newfoundland and the Yukon and Northwest Territories, together with twenty-five former ministers of Health from these provinces and one former employee (the provincial applicants), the CRCS and thirteen of its employees

1) Le commissaire et son avocat savaient dès le début de l'enquête qu'au cas où les témoignages produits engageraient le commissaire à faire des rapports défavorables au sens de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, il fallait que le particulier ou l'institution touché en fût prévenu et eût la possibilité d'y répondre²¹.

2) Il a été décidé qu'avant l'envoi des préavis prévus à l'article 13, la Commission entendrait tous les témoignages que ses avocats se proposaient de produire de sorte que tout le contexte dans lequel les décisions et mesures avaient été prises puisse être compris²².

3) Les avocats de la Commission savaient que certaines parties présenteraient probablement vers la fin de l'enquête des observations dans lesquelles elles demanderaient au commissaire de tirer à l'égard d'autres parties des conclusions de fait valant rapport défavorable au sens de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Afin de prévenir la possibilité que le commissaire acceptât ces observations sans que la partie concernée en fût prévenue, ce qui entraînerait un cycle renouvelé des préavis et des observations visés à l'article 13, les avocats de la Commission ont jugé qu'il y avait lieu d'avoir à l'avance idée des observations finales des parties²³.

4. LES DEMANDES DE CONTRÔLE JUDICIAIRE

38 Le procureur général du Canada, deux anciens ministres fédéraux de la Santé et seize employés ou anciens employés du gouvernement fédéral (les requérants du gouvernement fédéral), le procureur général du Québec et cinq anciens ministres de la Santé de cette province (les requérants du Québec), sept anciens ministres de la Santé de l'Ontario (les requérants de l'Ontario), Sa Majesté la Reine du chef des provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve, et du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que vingt-cinq anciens ministres de la Santé de ces provinces et un ancien employé

or former employees (the Red Cross applicants), Bayer Inc. (Bayer), Armour Pharmaceutical Company and Rhône-Poulenc Rorer Inc. (Armour), Connaught Laboratories Limited (Connaught), Baxter Corporation (Baxter), and Craig Anhorn (Anhorn) (all of the foregoing collectively referred to as the "applicants") commenced these proceedings by way of originating notices of motion (the applications) pursuant to sections 18 and 18.1 of the *Federal Court Act*.²⁴

(les requérants des provinces), la SCCR et treize de ses employés ou anciens employés (les requérants membre de la Croix-Rouge), Bayer Inc. (Bayer), Armour Pharmaceutical Company et Rhône-Poulenc Rorer Inc. (Armour), Connaught Laboratories Limited (Connaught), Baxter Corporation (Baxter), et Craig Anhorn (Anhorn) (tous les requérants susmentionnés étant désignés collectivement ci-après «les requérants») ont intenté ces procédures par voie d'avis de requête introductive d'instance (les demandes) en application des articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.²⁴

39 At the outset of the hearings, three former provincial ministers of Health for Nova Scotia²⁵ withdrew their applications, together with Her Majesty the Queen in Right of the provinces of British Columbia and Nova Scotia.

39 À l'ouverture des audiences, trois anciens ministres de la Santé de la Nouvelle-Écosse²⁵ se sont désistés, ainsi que Sa Majesté la Reine du chef des provinces de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse.

40 During the course of oral argument, following a request for clarification by the Court, counsel for the respondent confirmed that only some of the applicants who had received notices were at risk of being specifically named in the Commissioner's final report.²⁶

40 Au cours des débats, les avocats de l'intimé ont, en réponse à une demande d'éclaircissement de la Cour, confirmé que seulement certains des requérants qui avaient reçu le préavis en question pourraient être nommément désignés dans le rapport final du commissaire²⁶.

41 Although not all applicants seek precisely the same relief, they ask, collectively, for:

41 Bien que les requérants ne concluent pas tous à la même réparation, voici ce qu'ils demandent collectivement:

42 (1) A declaration that the respondent, the Honourable Horace Krever, Commissioner of the Inquiry on the Blood System in Canada, acted without jurisdiction or beyond his jurisdiction in issuing notices on December 21, 1995, to the applicants pursuant to section 13 of the *Inquiries Act*, subsection 5(2) of the *Public Inquiries Act*²⁷ and section 7 of the *Public Inquiries Act*.²⁸

42 1) Un jugement déclarant que l'intimé, savoir le juge Horace Krever, commissaire de l'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada, n'avait pas compétence ou a excédé sa compétence lorsqu'il a adressé aux requérants les préavis du 21 décembre 1995 en application de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, du paragraphe 5(2) de la *Loi sur les enquêtes publiques*²⁷, et de l'article 7 de la *Public Inquiries Act*²⁸;

43 (2) A declaration that the Commissioner acted contrary to the principles of natural justice and procedural fairness and in violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter) and the *Canadian Bill of*

43 2) Un jugement déclarant qu'en envoyant les préavis susmentionnés, le commissaire a manqué aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale que prescrivent la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appen-

Rights [R.S.C., 1985, Appendix III] in issuing the notices;

44 (3) A declaration that the Commissioner erred in law in issuing the notices;

45 (4) An order quashing the notices and prohibiting the Commissioner from making any findings of misconduct or findings of fact tantamount to misconduct or findings of fact tantamount to a finding of civil or criminal liability in his final report; and, in the alternative;

46 (5) An order extending the time for the applicants to respond to the notices and directing the Commissioner to deliver particulars and produce all evidence in support of the potential findings of misconduct set forth in the notices.

47 In addition to the foregoing relief, the Red Cross applicants and Baxter also seek a further order prohibiting the Commissioner's counsel from assisting in the preparation of the Commissioner's final report, by, *inter alia*, giving advice to the Commissioner, making recommendations to the Commissioner, or assisting in the drafting of the report. It is to be noted that in its factum, Baxter appeared to have abandoned this request for relief; a fact which was confirmed at the oral hearing.

48 The Attorney General of Canada does not contest the notice directed to the Government of Canada, but stated before me that the Government of Canada and all its subsidiary departments intend to make a full reply to the allegations set out in the notice directed to them.

5. THE ISSUES

49 The applicants base their challenge to these notices on two principal grounds.

50 The first is whether the Commissioner has the legal and constitutional jurisdiction to make the findings of misconduct contained in the charges in the notices, or whether alternatively, he has lost

dice II, n° 44]] (la Charte) et la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III];

3) Un jugement déclarant que le commissaire a 44 commis une erreur de droit en envoyant ces préavis;

4) Une ordonnance portant annulation de ces 45 préavis et interdiction pour le commissaire de tirer dans son rapport final une conclusion de faute, conclusion de fait valant conclusion de faute, ou conclusion de fait valant conclusion de responsabilité pénale ou civile; ou, subsidiairement;

5) Une ordonnance portant prorogation du délai 46 imparti aux requérants pour répondre aux préavis susmentionnés, et obligation pour le commissaire de communiquer tous les détails et de produire toutes les preuves à l'appui des éventuelles conclusions de faute dont font état ces préavis.

47 En sus des réparations ci-dessus, les requérants membres de la Croix-Rouge et Baxter concluent encore à ordonnance portant interdiction pour les avocats du commissaire de contribuer à la préparation du rapport final de celui-ci, notamment par ses conseils ou recommandations ou par sa participation à la rédaction de ce rapport. Il y a lieu de noter que dans son mémoire, Baxter a semblé se désister de ce chef de réparation, ce qui a été confirmé par la suite lors des débats.

48 Le procureur général du Canada ne conteste pas le préavis adressé au gouvernement du Canada, mais a informé la Cour que celui-ci et tous ses ministères affiliés se proposent de répondre pleinement aux allégations qui y figurent.

5. LES POINTS EN LITIGE

Les requérants s'appuient sur deux motifs principaux pour contester ces préavis. 49

Le premier est celui de savoir si le commissaire a 50 la compétence légale et constitutionnelle voulue pour tirer les conclusions de faute que renferment les accusations portées dans les préavis, ou, subsidiairement;

jurisdiction by having made assurances that he will not make findings of the kind of charges contained in the notices.

ment, s'il a perdu sa compétence en ayant garanti qu'il ne tirera pas de conclusions au sujet du type d'accusations qui figurent dans lesdits préavis.

51 The second is whether the Commissioner has lost jurisdiction to make the findings of misconduct set out in the notices because he has not complied with sections 12 and 13 of the *Inquiries Act* and the requirements of natural justice and, with respect to individuals, section 7 of the Charter.

Le second consiste à savoir si le commissaire n'a plus compétence pour rendre les conclusions de faute exposées dans les préavis parce qu'il ne s'est pas conformé aux articles 12 et 13 de la *Loi sur les enquêtes* ainsi qu'aux exigences de la justice naturelle et, en ce qui concerne les particuliers, aux prescriptions de l'article 7 de la Charte. 51

52 The CRCS raised an additional issue as to whether Commission counsel should be precluded from participating in the drafting of the Commissioner's final report.

La SCCR a soulevé une question supplémentaire, soit celle de savoir s'il faudrait empêcher les avocats de la Commission de prendre part à la rédaction du rapport final du commissaire. 52

53 Counsel for the CRCS stated, "the Applicants are challenging *these* Notices in *these* circumstances". He submitted that the Commissioner, from the outset, interpreted his mandate and repeatedly gave assurances to the applicants on which they relied, that he would make no findings of the kind that are threatened in these notices. Until these notices were received in late December 1995, counsel for the CRCS claims that the applicants had no reason to believe that they could not rely on those assurances or that the Commissioner or his counsel were contemplating notices of this kind at all.²⁹

L'avocat de la SCCR a déclaré que: [TRADUCTION] «les requérants contestent *lesdits* préavis dans *ces* circonstances». Il a fait valoir que, dès le départ, le commissaire a interprété son mandat et donné à maintes reprises aux requérants des garanties auxquelles ces derniers se sont fiés, à savoir qu'il ne tirerait pas de conclusions du genre de celles qu'il a mentionnées dans les préavis. L'avocat de la SCCR soutient qu'avant d'avoir reçu les préavis, à la fin de décembre 1995, les requérants n'avaient aucune raison de croire qu'ils ne pouvaient se fier à ces garanties ni que le commissaire ou ses avocats envisageaient des préavis de cette nature²⁹. 53

54 He acknowledged that the ultimate purpose of the Commission to report on the safety of the blood system is a legitimate public purpose but argued that the Commissioner, as an incident to that purpose, cannot make findings of fact equivalent to findings of criminal or civil liability against the individual applicants.³⁰ He accepted that the Commissioner can be critical of past actions, but claimed that he cannot make findings that characterize the conduct of individuals and institutions in the terms that he has threatened.³¹ He conceded that, from the outset, the CRCS recognized and accepted the possibility that the Commissioner might find facts that reflect poorly upon the CRCS³²—indeed, the CRCS publicly urged its employees to cooperate with the Inquiry while recognizing this possibility. The CRCS did not

L'avocat a reconnu que l'objectif que visait en fin de compte la Commission—rendre compte de la sécurité du système de collecte et de distribution du sang—était un objectif d'intérêt public légitime, mais que le commissaire ne peut tirer accessoirement des conclusions de fait qui équivalent à des conclusions de responsabilité criminelle ou civile à l'encontre des différents requérants³⁰. Le commissaire, a-t-il admis, peut critiquer des actions antérieures, mais non tirer des conclusions qui qualifient, dans les termes qu'il a menacés d'employer, la conduite de particuliers et d'institutions³¹. Il a admis qu'au départ, la SCCR avait reconnu et accepté la possibilité que le commissaire puisse conclure à des faits qui discréditeraient la SCCR³²—en fait, cette dernière a invité publiquement ses employés à collabo- 54

object to the possibility of findings of misconduct *per se* and the possibility of section 13 notices when Commission counsel, Ms. Edwardh, delivered her memorandum of October 26, 1995, inviting the parties with standing to make allegations of misconduct against each other.

rer à l'enquête tout en reconnaissant cette possibilité. La SCCR ne s'est pas opposée à la possibilité que l'on tire des conclusions de faute ni à celle que l'on adresse des préavis en vertu de l'article 13 lorsque l'avocate de la Commission, M^e Edwardh, a remis son mémoire le 26 octobre 1995, invitant les parties ayant qualité pour agir à formuler, les unes contre les autres, des allégations de faute.

55 The Commissioner was represented by outside counsel who asserted that the Commissioner has neither lost his jurisdiction to issue the notices, nor acted outside his jurisdiction in doing so. Counsel also asserted that the Court should not interfere in the Commissioner's discretion as to the degree and kind of assistance he will require from his counsel in the preparation of his final report.

Le commissaire était représenté par un avocat de l'extérieur, qui a déclaré que son client n'avait ni perdu sa compétence pour adresser les préavis, ni outrepassé cette dernière en le faisant. Il a ajouté que la Cour ne devrait pas se mêler du pouvoir discrétionnaire accordé au commissaire quant au degré et à la nature de l'aide dont il aura besoin de la part de son avocat pour la rédaction de son rapport final.

56 Twelve intervenors were granted standing to fully participate in the judicial review. All but one of them supported the Commissioner. One of them, the Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada, itself received a notice under section 13 of the *Inquiries Act*, but stated that it was neither in favour nor opposed to the application for judicial review and would respond to the allegations against it in an appropriate forum and at an appropriate time.

Douze intervenants ont obtenu qualité pour participer pleinement au contrôle judiciaire. Tous sauf un appuyaient le commissaire. L'un d'eux, l'Association of Hemophilia Clinic Directors of Canada, a lui-même reçu un préavis en vertu de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, mais a déclaré qu'il n'était ni pour ni contre la demande de contrôle judiciaire et qu'il répliquerait aux allégations portées contre lui devant un tribunal approprié et au moment opportun.

57 In oral argument before me, counsel for the respondent clarified the Commission's position by stating that:

Dans leur plaidoirie, les avocats de l'intimé ont clarifié la position de la Commission en déclarant ce qui suit:

(1) Only some of the applicants who have received notices are at risk of being specifically named in the Commissioner's report. The respondent produced a list of individual applicants whose names do not specifically appear in the body of the notices, but who were given notices to permit them to answer any allegations which may reflect unfavourably on their reputation as a result of findings of misconduct made against institutions which they directed.³³ Although they may be mentioned by name in the narrative portion of the report, their names will not appear in a finding which will reflect adversely upon them.

1) Seuls certains des requérants qui ont reçu un préavis risquent d'être expressément nommés dans le rapport du commissaire. L'intimé a produit une liste de divers requérants dont le nom n'apparaît pas précisément dans le corps des préavis, mais qui ont reçu un préavis pour qu'ils puissent répliquer à toute allégation susceptible d'entacher leur réputation à la suite de conclusions de faute visant les institutions qu'ils dirigeaient³³. Il se peut qu'ils soient désignés nommément dans la partie descriptive du rapport, mais leur nom n'apparaîtra pas dans une conclusion leur portant préjudice;

- (2) The rules of procedural fairness afford the same protection to non-natural persons as are guaranteed to natural persons;³⁴
- (3) The Commissioner recognizes³⁵ that the following principles of procedural fairness are due to the recipients of notices:
- (a) the right, although not the obligation, to appear;
 - (b) the right to counsel of their choice;
 - (c) the right to be afforded an opportunity to review the documents which the Inquiry is utilizing in its investigation and in making its report;
 - (d) the right to cross-examine witnesses;
 - (e) the right to adduce evidence;
 - (f) the right not to have incriminating answers used against the individual in subsequent proceedings;
 - (g) the right to be advised of allegations against them;
 - (h) the right to be provided with an opportunity to respond; and
 - (i) the right to appear and make submissions before any adverse finding is made;
- (4) If it becomes necessary in order to allow a full opportunity to respond, there is no evidence that the Commissioner will not seek an extension of time to fulfil his mandate.³⁶ He has done so on every prior occasion when such an extension was needed;
- (5) No findings will be made where no allegations have been made. If there are new allegations raised as a result of new evidence heard by the Commission, new notices will be issued;³⁷
- (6) The Commissioner, while not conceding that he does not have jurisdiction to do so, has undertaken
- 2) Les règles de l'équité procédurale confèrent aux personnes morales la même protection que celle qui est garantie aux personnes physiques³⁴.
- 3) Le commissaire reconnaît³⁵ que les destinataires des préavis ont le droit d'invoquer les principes d'équité procédurale suivants:
- a) le droit, mais pas l'obligation, de comparaître;
 - b) le droit d'être représentés par l'avocat de leur choix;
 - c) le droit de pouvoir consulter les documents dont la Commission se sert pour son enquête et pour rédiger son rapport;
 - d) le droit de contre-interroger des témoins;
 - e) le droit de produire des preuves;
 - f) le droit à ce que des réponses incriminantes ne soient pas utilisées contre eux dans une instance subséquente;
 - g) le droit d'être informés des allégations portées;
 - h) le droit d'obtenir la possibilité de répliquer;
 - i) le droit de comparaître et de présenter des arguments avant que toute conclusion défavorable soit tirée.
- 4) Rien ne prouve que le commissaire ne sollicitera pas une prorogation de délai pour s'acquitter de son mandat³⁶, si cela devient nécessaire pour donner pleinement l'occasion de répliquer. C'est ce qu'il a fait auparavant chaque fois qu'une telle prorogation était requise;
- 5) Aucune conclusion n'est tirée lorsqu'aucune allégation n'est faite. Si de nouvelles allégations sont soulevées après que la Commission a entendu de nouveaux éléments de preuve, de nouveaux préavis seront adressés³⁷;
- 6) Bien qu'il n'admette pas ne pas avoir compétence pour le faire, le commissaire s'est engagé à ne tirer

not to make any conclusions of law or make any findings of liability, civil or criminal.³⁸

58 Counsel for the applicants also clarified their position by stating that:

- (1) They are not trying to stop the Inquiry;³⁹
- (2) They don't dispute the power of the Commissioner to make findings generally;⁴⁰
- (3) The Commissioner can find individuals to be responsible for actions or inactions, although he may not suggest a failure thereby to meet an objective standard of conduct which may be expected of them;⁴¹
- (4) The Commissioner has jurisdiction to issue section 13 notices generally. It is the particular notices issued in these particular circumstances which they are challenging on the basis that they contain allegations which may lead to findings of criminal or civil liability;⁴²
- (5) The circumstances in which the notices are being challenged refer to their timeliness (that is, after 2½ years of hearings) and the illusory nature of the opportunity now provided to respond.⁴³

6. JURISDICTION OF THE COMMISSIONER TO ISSUE THE NOTICES

(a) The Inquiries Act

59 The first *Inquiries Act* in Canada was given Royal Assent in 1868 [*An Act respecting inquiries concerning Public Matters*, S.C. 1868, c. 38]. The present *Inquiries Act* dates back to 1912 [*An Act to amend the Inquiries Act*, S.C. 1912, c. 28]. The Law Reform Commission of Canada (LRCC) suggests that from 1867 to 1977 (the date of its Working Paper), about 400 Commissions have been appointed under Part I, and from 1880, close to 1,500 under Part II.⁴⁴

60 The *Inquiries Act* is divided into two parts. Part I provides for "public inquiries", which are described

aucune conclusion de droit ni aucune conclusion de responsabilité civile ou criminelle³⁸.

Les avocats des requérants ont clarifié eux aussi leur position en déclarant ce qui suit:

- 1) Ils n'essaient pas d'arrêter l'enquête³⁹;
- 2) ils ne contestent pas le pouvoir qu'a le commissaire de tirer des conclusions de façon générale⁴⁰;
- 3) Le commissaire peut juger que des particuliers sont responsables d'actions ou d'incurie, mais il ne peut laisser entendre que cela dénote un défaut de respecter un critère de conduite objectif auquel on peut s'attendre de leur part⁴¹;
- 4) Le commissaire a compétence pour émettre de façon générale des préavis en vertu de l'article 13. Ce qu'ils contestent, ce sont les préavis particuliers donnés dans ces circonstances particulières parce que ces derniers contiennent des allégations susceptibles de mener à des conclusions de responsabilité criminelle ou civile⁴²;
- 5) Les circonstances dans lesquelles les préavis sont contestés ont trait au temps mis à les adresser (c'est-à-dire après deux ans et demi d'audiences) ainsi qu'au caractère illusoire de la possibilité qui est maintenant donnée de répliquer⁴³.

6. COMPÉTENCE DU COMMISSAIRE POUR DONNER LES PRÉAVIS

a) La Loi sur les enquêtes

La première *Loi sur les enquêtes* au Canada a 59
reçu la sanction royale en 1868 [*Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.C. 1868, ch. 38]. La présente Loi remonte à 1912 [*Loi modifiant la Loi des enquêtes*, S.C. 1912, ch. 28]. La Commission de réforme du droit du Canada (CRD) indique qu'environ 400 commissions ont été constituées sous le régime de la partie I entre 1867 et 1977 (année de la rédaction du Document de travail), et près de 1 500 en vertu de la partie II depuis 1880⁴⁴.

La *Loi sur les enquêtes* est divisée en deux parties. La partie I régit les «enquêtes publiques», cette 60

[section 2] as inquiries “made into and concerning any matter connected with the good government of Canada or the conduct of any part of the public business thereof”. Part II is the authority for “DEPARTMENTAL INVESTIGATIONS”; these investigate and report upon the business of a government department and perhaps on the official conduct of persons working for that department. This Inquiry is being conducted under the provisions of Part I of the Act. Clearly, the purpose of this Inquiry comes within the ambit of section 2 and is concerned, in particular, with the conduct of part of the public business of Canada.

61 Sections 4 and 5 grant to a Commission coercive powers to compel the attendance and the testimony of witnesses and to compel the production of documents.⁴⁵ These are sweeping powers which have been criticized as a potential for the abuse of power.⁴⁶

4. The commissioners have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to

(a) give evidence, orally or in writing, and on oath or, if they are persons entitled to affirm in civil matters on solemn affirmation; and

(b) produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine.

5. The commissioners have the same power to enforce the attendance of witnesses and to compel them to give evidence as is vested in any court of record in civil cases.

62 Section 11 allows the commission to engage and utilize the services of advisers, experts and counsel. It reads in part as follows:

11. (1) The commissioners, whether appointed under Part I or under Part II, may, if authorized by the commission issued in the case, engage the services of

(a) such accountants, engineers, technical advisers or other experts, clerks, reporters and assistants as they deem necessary or advisable; and

(b) counsel to aid and assist the commissioners in an inquiry.

63 Sections 12 and 13 are a statutory recognition of three common law elements of procedural fairness:

expression [à l'article 2] s'entendant d'une enquête «sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada ou la gestion des affaires publiques». La partie II autorise la tenue d'«ENQUÊTES MINISTÉRIELLES» visant à faire enquête et rapport sur l'administration des affaires d'un ministère et, peut-être, sur la conduite des personnes qui y travaillent, dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La présente enquête est effectuée sous le régime de la partie I de la Loi. Il est évident que l'objet de cette enquête est visé par l'article 2 et touche plus particulièrement la conduite d'une partie des affaires publiques du Canada.

Les articles 4 et 5 confèrent à une commission 61 des pouvoirs de contrainte lui permettant d'assigner des témoins, de les faire témoigner et d'obtenir la communication de documents⁴⁵. Ces pouvoirs sont très étendus et ils ont été critiqués en raison de la possibilité qu'ils donnent lieu à un abus de pouvoir⁴⁶.

4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de:

a) déposer oralement ou par écrit sous la foi du serment, ou d'une affirmation solennelle si ceux-ci en ont le droit en matière civile;

b) produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

5. Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à déposer, les pouvoirs d'une cour d'archives en matière civile.

L'article 11 permet à la commission de retenir les 62 services de conseillers, d'experts et d'avocats. Il se lit en partie comme suit:

11. (1) Les commissaires, qu'ils soient nommés sous le régime de la partie I ou de la partie II, peuvent, s'ils y sont autorisés par leur commission, retenir les services:

a) des experts—comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres -, greffiers, rapporteurs et collaborateurs dont ils jugent le concours utile;

b) d'avocats pour les assister dans leur enquête.

Les articles 12 et 13 reconnaissent par voie légis- 63 lative trois éléments de l'équité procédurale établis

the right to counsel, the right to notice of any charge of misconduct and the right to a full opportunity to be heard in person or by counsel. They read as follows:

12. The commissioners may allow any person whose conduct is being investigated under this Act, and shall allow any person against whom any charge is made in the course of an investigation, to be represented by counsel.

13. No report shall be made against any person until reasonable notice has been given to the person of the charge of misconduct alleged against him and the person has been allowed full opportunity to be heard in person or by counsel.

64 There is no definition of “misconduct” in the *Inquiries Act*. The definition of misconduct in the *Shorter Oxford English Dictionary* is:⁴⁷

1. Improper or unprofessional behaviour; or 2. bad management.

The French version of the Act uses the term “faute”. In *Le Nouveau Petit Robert*,⁴⁸ the word “faute” is defined as “inconduite”. It can be conduct that falls short of exposing an individual to civil or criminal liability.⁴⁹ It is a finding or conclusion that could reasonably be construed as bringing discredit on an individual.⁵⁰ Clearly, it is a finding which tends to reflect negatively on the person in question.

65 The allegation of misconduct must be based on findings of fact, and such findings of fact are independent of any determination as to their legal effect.⁵¹ Section 13 clearly contemplates that the investigation may lead to an unfavourable report against a person showing bad conduct.⁵²

66 In its Working Paper,⁵³ the LRCC states that there are two types of commissions of inquiry. There are those that advise and there are those that investigate. However, the LRCC notes that many inquiries both advise and investigate. It goes on to say (at page 13) that the “[s]tudy of broad issues of policy may lead

en common law: le droit d’être représenté par un avocat, le droit d’être informé de toute faute dont on est accusé et le droit de se faire entendre en personne ou par l’entremise d’un avocat. En voici le libellé:

12. Les commissaires peuvent autoriser la personne dont la conduite fait l’objet d’une enquête dans le cadre de la présente loi à se faire représenter par un avocat. Si, au cours de l’enquête, une accusation est portée contre cette personne, le recours à un avocat devient un droit pour celle-ci.

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

Le terme «faute» (*misconduct*) n’est pas défini dans la *Loi sur les enquêtes*. Voici la définition que le *Shorter Oxford English Dictionary* attribue au terme «*misconduct*»⁴⁷:

1. *Improper or unprofessional behaviour*, or [inconduite ou conduite non professionnelle] 2. *bad management* [gestion irrégulière].

La version française de la Loi utilise le mot «faute». Dans *Le Nouveau Petit Robert*⁴⁸, le mot «faute» est défini comme signifiant «inconduite». Il peut s’agir d’une conduite qui n’entraîne pas tout à fait la responsabilité civile ou pénale⁴⁹. Une telle conclusion peut raisonnablement être interprétée comme discréditant une personne⁵⁰. Il s’agit manifestement d’une conclusion qui peut avoir un impact négatif sur l’intéressé.

L’allégation de faute doit s’appuyer sur des conclusions de fait, celles-ci étant tirées indépendamment de toute décision quant à leurs effets juridiques⁵¹. L’article 13 prévoit clairement qu’une enquête peut mener à un rapport défavorable contre une personne à qui une faute est imputée⁵².

Dans son Document de travail⁵³, la CRD affirme qu’il existe deux sortes de commissions d’enquête: les commissions consultatives et les commissions d’enquête proprement dites. La CRD souligne toutefois que beaucoup de commissions jouent ces deux rôles. Elle ajoute (à la page 13) que «l’étude d’une

to study of abuses or mistakes permitted by the old policy, or absence of policy”.

grande question politique peut conduire à l'examen des abus ou des erreurs que permettent les règles de conduite actuelles ou l'absence de règle».

67 The Working Paper recommends (at page 34) that:

Le Document de travail comporte (à la page 36) la recommandation suivante:

Proposed findings by an inquiry concerning the conduct of any person should be disclosed to that person, and he should have the right to comment on those findings. There should be a right to legal aid, with those not qualifying for legal aid eligible for some or all of their legal costs at the discretion of the commission.

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

68 The Working Paper also recommends that subsection 11(1) be retained and that sections 12 and 13 be continued in modified form.⁵⁴

Le Document de travail recommande également que le paragraphe 11(1) soit maintenu et que les articles 12 et 13 continuent de s'appliquer, avec certaines modifications⁵⁴.

69 The Report⁵⁵ which followed, notes that both advisory and investigatory Commissions may, in their reports, allege misconduct by a person. However, elementary fairness and basic principles underlying our system of law require that any such person be given reasonable notice of the allegation and an opportunity to be heard concerning it. In some circumstances, that person will be able to address himself meaningfully to those allegations only if he is permitted to present witnesses to the Commission.

Le Rapport⁵⁵ qui a suivi souligne que les commissions consultatives et les commissions d'enquête proprement dites peuvent, dans leur rapport, faire état de la faute d'une personne. Toutefois, les règles élémentaires de l'équité et les principes fondamentaux qui sous-tendent notre système juridique exigent que l'intéressé reçoive un avis raisonnable de la conduite qui lui est reprochée et ait la possibilité d'être entendu sur ce point. Dans certains cas, l'intéressé ne sera en mesure de répondre valablement à ces allégations que si on l'autorise à faire comparaître des témoins devant la commission.

70 The *Inquiries Act* grants broad investigatory powers to enable them to uncover facts that are not readily accessible to the government or the general public. Many inquiries, of which this Inquiry is an example, are created in the aftermath of a tragic event to establish the reasons for the event. The endowment of an inquiry with such investigative powers is justified by the extreme social importance of having some vehicle of the government to explain the tragic event to the public and to advise the government what solutions to adopt in the future to avoid similar tragedies. As stated by Mr. Justice Cory in the *Westray* case:⁵⁶

La *Loi sur les enquêtes* confère de vastes pouvoirs d'enquête pour leur permettre de mettre au jour des faits qui ne sont pas facilement accessibles au gouvernement ou au public en général. Bon nombre d'enquêtes, dont la présente constitue un exemple, sont instituées dans la foulée d'un événement tragique afin d'en établir les causes. L'attribution de tels pouvoirs d'enquête à une commission se justifie alors par l'importance sociale extrême d'établir un mécanisme gouvernemental pour expliquer l'événement tragique au public et conseiller le gouvernement sur les solutions à adopter pour éviter que de telles tragédies se reproduisent. Dans l'affaire *Westray*, le juge Cory a déclaré⁵⁶:

One of the primary functions of public inquiries is fact-finding. They are often convened, in the wake of public

L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées

shock, horror, disillusionment, or scepticism, in order to uncover "the truth". Inquiries are, like the judiciary, independent; unlike the judiciary, they are often endowed with wide-ranging investigative powers . . . [T]hese inquiries can and do fulfil an important function in Canadian society. In times of public questioning, stress and concern they provide the means for Canadians to be apprised of the conditions pertaining to a worrisome community problem and to be a part of the recommendations that are aimed at resolving the problem . . . They are an excellent means of informing and educating concerned members of the public.

. . .

The investigative, educational and informative aspects of inquiries clearly benefit society as a whole.

- 71 The finding of facts, and in particular facts that reveal what went wrong or why a disaster occurred, can be an essential precondition to the making of useful, reliable recommendations to the government as to how to avoid a repetition of the events under review.

Justice cannot be properly administered until what happened in this case is discovered, because only then can steps be taken to ensure that it does not happen again. As well, public confidence in the administration of justice is threatened by what has happened here. A public inquiry is necessary so that the public will know that this matter is being dealt with.⁵⁷

- 72 The Supreme Court of Canada has upheld many inquiries where the focus of the investigation was to uncover facts related to misconduct, including inquiries focused specifically on whether there was misconduct on the part of particular individuals. In none of these cases did the Supreme Court of Canada question the jurisdiction of the inquiry to make findings of fact showing misconduct.⁵⁸

- 73 None of the applicants in these proceedings have challenged the constitutionality of the *Inquiries Act* or of the Inquiry itself.⁵⁹

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 . . . [E]lles peuvent remplir, 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 . . . Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets.

. . .

. . . les enquêtes profitent à toute la société sur ces trois plans: établissement des faits, éducation et information.

- La conclusion de fait, en particulier en ce qui a trait aux faits qui expliquent ce qui s'est produit ou la cause du désastre, peut constituer une condition préalable essentielle à la formulation d'une recommandation utile et fiable à l'intention du gouvernement quant à la façon d'éviter la répétition des événements en cause. 71

[TRADUCTION] La justice ne pourra être correctement administrée que lorsqu'on aura découvert ce qui s'est produit dans cette affaire, parce que c'est seulement à ce moment-là que des mesures pourront être prises pour veiller à ce que cela ne se reproduise plus. De même, ce qui est arrivé en l'espèce est susceptible de diminuer la confiance du public dans l'administration de la justice. Une enquête publique est nécessaire pour que le public sache que l'on s'occupe de cette affaire.⁵⁷

- La Cour suprême du Canada a reconnu comme valides bon nombre d'enquêtes axées sur la découverte de faits touchant des actes répréhensibles, y compris sur la question expresse de savoir si des personnes en particulier étaient les auteurs d'actes répréhensibles. Dans aucune de ces causes la Cour suprême du Canada n'a mis en doute la compétence de la commission d'enquête pour tirer des conclusions de fait établissant une faute.⁵⁸ 72

- Aucun des requérants en l'espèce n'a contesté la constitutionnalité de la *Loi sur les enquêtes* ou de l'enquête elle-même.⁵⁹ 73

(b) The Mandate of the Inquiry

74 The Inquiry was established by Order in Council of the Governor in Council pursuant to the *Inquiries Act*.

75 The Inquiry is both an advisory and investigatory body. It does not exercise judicial functions, does not determine rights or obligations and does not adjudicate *a lis inter partes*. It is not a branch of the judiciary and is not a court or quasi-judicial administrative tribunal. The Inquiry is independent of the government which appointed it.

76 The jurisdiction and mandate of the Inquiry is set out in the following terms of reference from the Order in Council which created it:

... to review and report on the mandate, organization, management, operations, financing and regulation of all activities of the blood system in Canada, including the events surrounding the contamination of the blood system in Canada in the early 1980s, by examining, without limiting the generality of the inquiry,

- the organization and effectiveness of past and current systems designed to supply blood and blood products in Canada;
- the roles, views, and ideas of relevant interest groups; and
- the structures and experiences of other countries, especially those with comparable federal systems.⁶⁰

77 This mandate reveals that the functions of the Inquiry are both investigatory and advisory, or recommendatory: the Commissioner must investigate and explain those past events leading to the contamination of the blood system and must make recommendations as to how to avoid the occurrence of a similar disaster in the future.

78 The terms of reference of the Commissioner have been broadly drafted to include all activities of the blood system in Canada. The Inquiry is not an abstract inquiry into the process of a system. It is about why there was a disaster and what can be learned from that disaster.

b) Le mandat de la Commission d'enquête

La Commission d'enquête a été constituée aux termes d'un décret pris par le gouverneur en conseil en application de la *Loi sur les enquêtes*. 74

La Commission est à la fois un organisme consultatif et un organisme d'enquête. Elle n'exerce pas des pouvoirs judiciaires, ne se prononce pas sur des droits ou des obligations et ne tranche pas de litige opposant des parties. Elle n'est ni un prolongement de la magistrature, ni une cour de justice ou un tribunal administratif quasi-judiciaire. Elle est indépendante du gouvernement qui l'a constituée. 75

Les pouvoirs et le mandat de la Commission d'enquête sont énoncés dans le décret aux termes duquel elle a été créée: 76

... faire enquête et rapport sur le mandat, l'organisation, la gestion, les opérations, le financement et la réglementation de toutes les activités du système canadien d'approvisionnement en sang, y compris les événements entourant la contamination de réserves de sang au début des années 1980, en examinant, sans limiter la portée générale de l'enquête,

- l'organisation et l'efficacité des systèmes actuels et antérieurs d'approvisionnement en sang et en produits du sang au Canada;
- les rôles, opinions et idées des groupes d'intérêts concernés; et
- les structures et expériences d'autres pays, particulièrement ceux qui ont des systèmes fédéraux comparables.⁶⁰

Il ressort de ce mandat que la Commission d'enquête est investie de fonctions qui sont à la fois des fonctions d'enquête et des fonctions consultatives, ou de recommandation. Le commissaire doit faire enquête et expliquer les événements qui ont conduit à la contamination de réserves de sang, et il doit formuler des recommandations sur la façon d'éviter qu'une tragédie semblable ne se reproduise. 77

Le mandat du commissaire a été libellé en des termes généraux pour englober toutes les activités du système canadien de collecte et de distribution du sang. L'enquête n'est pas une enquête abstraite sur le mode de fonctionnement d'un système. Elle porte sur les raisons pour lesquelles une tragédie s'est produite et sur les leçons qu'on peut tirer de cette tragédie. 78

79 It is up to the Commissioner to set the agenda of the Inquiry so as to enable him to fulfil his statutory mandate. The Ontario Law Reform Commission has observed:

It is often difficult at the time of the appointment of an inquiry to investigate either a policy matter or suspected wrongdoing to know precisely the direction the inquiry will follow, and one of the important tasks of any commissioner is to direct the energies of the inquiry as the problem unfolds. One of the distinctive features of public inquiries is their inquisitorial nature. Accordingly, it is the commission, not the parties, that sets the agenda, and this agenda often evolves during the life of a commission.⁶¹

80 In order to fulfil the Commissioner's mandate, the Governor in Council has granted him a wide discretion to determine the procedures and methods of his investigation:

2. the Commissioner [is] authorized to adopt such procedures and methods as he may consider expedient for the proper conduct of the inquiry and to sit at such times and in such places in Canada as he may decide;⁶²

81 Under Part I of the *Inquiries Act*, the Commissioner has wide discretion to determine those things that he will examine to further his investigation. To this end, he has the power to summon witnesses and to compel their testimony and the production of documents and other things that he considers relevant to his investigation.

82 In my view, it is essential to the fulfilment of the mandate of this Inquiry that the Commissioner be able to uncover facts to explain to the public the contamination of the blood system and, on the basis of those facts, to make recommendations for the future safety of the blood system.

(c) The Doctrine of Legitimate Expectations

83 The CRCS, the Attorney General for Canada, the Attorney General for Quebec, Connaught and Bayer raise the issue of legitimate expectations in support of their characterization of the Commissioner's

Il appartient au commissaire d'établir l'ordre du jour de l'enquête de façon à pouvoir remplir le mandat que la loi lui donne. À cet égard, la Commission de réforme du droit de l'Ontario (CRDO) a fait observer:

[TRADUCTION] Il est souvent difficile, au moment de la création d'une commission d'enquête chargée de faire enquête sur une question de principe ou sur un présumé acte illicite, de connaître avec précision l'orientation qui sera donnée à l'enquête, et l'une des principales tâches du commissaire consiste alors à diriger les travaux de la commission au fur et à mesure que l'enquête se déroule. L'une des caractéristiques distinctives des commissions d'enquête publiques est leur caractère inquisitoire. Par conséquent, c'est la commission, et non les parties, qui établit l'ordre du jour, et il arrive souvent que celui-ci évolue au cours du déroulement de l'enquête⁶¹.

Pour lui permettre de remplir son mandat, le gouverneur en conseil a conféré au commissaire un pouvoir discrétionnaire étendu en ce qui concerne la détermination de sa procédure et de ses méthodes d'enquête:

2. que le Commissaire [est] autorisé à adopter les méthodes et procédures qui lui apparaîtront les plus indiquées pour la conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux endroits qu'il jugera opportuns⁶²;

En vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, le commissaire a un large pouvoir discrétionnaire qui lui permet de déterminer les choses qu'il examinera pour donner suite à son enquête. À cette fin, il a le pouvoir d'assigner des témoins à comparaître et de les contraindre à témoigner et à produire les pièces et autres choses qu'il estime pertinentes.

J'estime essentiel à la réalisation du mandat de cette enquête que le commissaire puisse découvrir les faits pour expliquer au public la contamination du système de collecte et de distribution du sang et faire des recommandations, en se fondant sur ces faits, en vue d'assurer à l'avenir la sûreté du système de collecte et de distribution du sang.

c) La théorie de l'expectative légitime

La SCCR, le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, ainsi que Connaught et Bayer soulèvent la question de l'expectative légitime à l'appui de leur qualification du mandat du

mandate. Anhorn, Baxter, and Armour do not raise the issue in their memoranda but adopt the arguments of those who do. In oral argument, however, only the CRCS addressed the issue of legitimate expectations. Connaught made a similar argument, although referring to it as reasonable expectations or fair play. The argument is that assurances given by the Commissioner during the course of the hearings effectively limit his mandate and constitute a recognition by him of the same restrictions as were found in the *Nelles*⁶³ case. Counsel for CRCS conceded that the legitimate expectation wasn't with respect to the procedure adopted by the Commission, but "was with respect to what the Inquiry was all about".⁶⁴

commissaire. Anhorn, Baxter et Armour ne soulèvent pas la question dans leur mémoire, mais souscrivent aux arguments des parties qui la soulèvent. Toutefois, lors du débat, seule la SCCR a abordé la question de l'expectative légitime. Connaught a formulé un argument similaire, mais l'a désigné sous le nom d'attente raisonnable ou de fair-play. Suivant ce raisonnement, les assurances que le commissaire a données au cours des audiences ont pour effet de restreindre son mandat et constituent une reconnaissance de sa part des mêmes restrictions que celles qui ont été reconnues dans l'arrêt *Nelles*⁶³. L'avocat de la SCCR a reconnu que l'expectative légitime ne portait pas sur la procédure suivie par la Commission, mais plutôt [TRADUCTION] «sur l'objet de l'enquête»⁶⁴.

84 The applicable principles of the doctrine of legitimate expectations are set out by Mr. Justice Sopinka in *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*.⁶⁵ He explains that the doctrine of legitimate expectations does not create substantive rights. The doctrine is part of the rules of procedural fairness which can govern administrative bodies. Where it is applicable, it can only create a right to make representations or to be consulted.

Les principes applicables de la théorie de l'expectative légitime sont exposés par le juge Sopinka dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*⁶⁵. Dans cet arrêt, le juge Sopinka explique que la théorie de l'expectative légitime ne crée aucun droit fondamental. Cette théorie fait partie des règles de l'équité procédurale auxquelles peuvent être soumis les organismes administratifs. Dans les cas où elle s'applique, elle peut seulement faire naître le droit de présenter des observations ou d'être consulté.

85 The principle has been applied in the Federal Court in *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*⁶⁶ and in *Pulp, Paper and Woodworkers of Canada, Local 8 et al. v. Canada (Minister of Agriculture) et al.*⁶⁷ In the latter case, Madam Justice Desjardins provided a summary of the relevant case law in the following passage:

Ce principe a été appliqué par la Cour fédérale dans les arrêts *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁶⁶ et *Travailleurs des pâtes, du papier et du bois du Canada, section locale 8 et al. c. Canada (Ministre de l'Agriculture) et al.*⁶⁷. Dans ce dernier arrêt, M^{me} le juge Desjardins donne un résumé de la jurisprudence pertinente dans le passage suivant:

The doctrine of legitimate expectations is essentially procedural. It was outlined by Hugessen, J.A., in *Bendahmane v. Minister of Employment and Immigration* [1989] 3 F.C. 16; 95 N.R. 385, at page 31, when he said:

La théorie de l'expectative légitime ressortit essentiellement à la procédure. Le juge Hugessen de la Cour d'appel l'a énoncée en ces termes dans l'affaire *Bendahmane c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1989] 3 C.F. 16; 95 N.R. 385, à la page 31:

"The applicable principle is sometimes stated under the rubric of 'reasonable expectation' or 'legitimate expectation'. It has a respectable history in administrative law and was most forcefully stated by the Privy Council in the case of *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 289 (P.C.). In that case, Ng was an illegal immigrant to Hong Kong from Macau, one of several thousands. The Government gave a pub-

«Le principe applicable est parfois énoncé sous la rubrique "expectative raisonnable" ou "expectative légitime". Il a une importante histoire dans le droit administratif, et le Conseil privé l'a énoncé avec fermeté dans l'affaire *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 A.C. 289 (P.C.). Dans cette affaire, Ng était un immigrant illégal ayant gagné Hong Kong à partir de Macao comme plusieurs milliers d'autres. Le gouverne-

84

85

lic assurance that each illegal immigrant would be interviewed and each case treated on its merits. Notwithstanding this, Ng, whose illegal status was not in dispute, was ordered deported without being given the opportunity to explain why discretion should be exercised in his favour on humanitarian and other grounds. The Privy Council held that in so acting the authorities had denied Ng's reasonable expectations based upon the Government's own statements. Lord Fraser of Tullybelton put the matter thus (at page 638):

‘... when a public authority has promised to follow a certain procedure, it is in the interest of good administration that it should act fairly and should implement its promise, so long as implementation does not interfere with its statutory duty. The principle is also justified by the further consideration that, when the promise was made, the authority must have considered that it would be assisted in discharging its duty fairly by any representations from interested parties and as a general rule that is correct.

In the opinion of their lordships the principle that a public authority is bound by its undertakings as to the procedure it will follow, provided they do not conflict with its duty, is applicable to the undertaking given by the Government of Hong Kong to the applicant, along with other illegal immigrants from Macau, in the announcement outside the Government House on October 28, that each case would be considered on its merits.”

After citing a number of British (To those cited, one may add *R. v. Secretary of State*, [1987] 2 All E.R. 518; *R. v. Secretary of State*, [1985] 1 All E.R. 40.) and Canada (Other cases may be added. See *Gaw v. Commr. of Corrections* (1986), 2 F.T.R. 122; 19 Admin. L.R. 137; *Bawolak v. Exroy Resources Ltd.* (1992), 11 admin. L.R. (2d) 137 (Que. C.A.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. v. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37; 14 Alta. L.R. (3d) 67 (Q.B.); *Pollard et al. v. Surrey (District) et al.* (1993), 25 B.C.A.C. 81 and 43 W.A.C. 81 (C.A.); *Sierra Club of Western Canada v. British Columbia (Attorney General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 708 (B.C.S.C.) (doctrine not applied); *Furey et al. v. Board of Education (Roman Catholic) of Conception Bay Centre et al.* (1993), 108 Nfld. & P.E.I.R. 328; 339 A.P.R. 328; 104 D.L.R. (4th) 455 (nfld.) (doctrine not applied).) cases dealing with the doctrine, the Supreme Court of Canada in *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; 116 N.R. 46; 69 Man.R (2d) 134, at 1204, stated the following:

ment a publiquement promis que chaque immigrant illégal aurait droit à une entrevue, et que chaque cas serait traité selon ses propres faits. Malgré cela, Ng, dont le statut illégal n'était pas contesté, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion sans avoir la possibilité d'expliquer pourquoi le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé en sa faveur pour des raisons humanitaires et autres. Le Conseil privé a statué que, en agissant ainsi, les autorités ont rejeté les expectatives raisonnables de Ng fondées sur les propres déclarations du gouvernement. Lord Fraser of Tullybelton s'est exprimé en ces termes (à la page 638):

[TRADUCTION] “... lorsqu'une autorité publique a promis de suivre une certaine procédure, l'intérêt d'une bonne administration exige qu'elle agisse équitablement et accomplisse sa promesse, pourvu que cet accomplissement n'empêche pas l'exercice de ses fonctions prévues par la loi. Le principe se trouve également justifié par l'autre idée que, lorsque la promesse a été faite, l'autorité doit avoir considéré que toutes observations de la part des parties intéressées l'aideraient à s'acquitter de ses fonctions équitablement et, règle générale, cela est exact.

Leurs Seigneuries estiment que le principe selon lequel une autorité publique est liée par ses engagements quant à la procédure qu'elle va suivre, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec ses fonctions, s'applique à l'engagement que le gouvernement de Hong Kong a donné au requérant, et à d'autres immigrants illégaux venant de Macao, lors de l'annonce faite à l'extérieur de la résidence du gouverneur le 28 octobre, savoir que chaque cas serait examiné selon ses propres faits.”

Après avoir invoqué plusieurs affaires britanniques (Aux affaires invoquées, on peut ajouter *R. v. Secretary of State*, [1987] 2 All E.R. 518; *R. v. Secretary of State*, [1985] 1 All E.R. 40.) et canadiennes (D'autres affaires peuvent être ajoutées. Voir *Gaw c. Commissaire aux Services correctionnels* (1986), 2 F.T.R. 122; 19 Admin. L.R. 137; *Bawolak c. Exroy Resources Ltd.* (1992), 11 Admin. L.R. (2d) 137; (C.A. Qué.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. v. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37; 14 Alta. L.R. (3d) 67 (Q.B.); *Pollard et al. v. Surrey (District) et al.* (1993), 25 B.C.A.C. 81 et 43 W.A.C. 81 (C.A.); *Sierra Club of Western Canada v. British Columbia (Attorney General)* (1991), 83 D.L.R. (4th) 708 (C.S. C.-B.) (théorie non appliquée); *Furey et al. v. Board of Education (Roman Catholic) of Conception Bay Centre et al.* (1993), 108 Nfld. & P.E.I.R. 328; 339 A.P.R. 328; 104 D.L.R. (4th) 455 (Nfld.) (théorie non appliquée).) qui traitent de cette théorie, la Cour suprême du Canada s'est exprimée en ces termes dans l'affaire *Assoc. des résidents du Vieux Saint-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; 116 N.R. 46; 69 Man. R. (2d) 134, à la page 1204:

“The principle developed in these cases is simply an extension of the rules of natural justice and procedural fairness. It affords a party affected by the decision of a public official an opportunity to make representations in circumstances in which there otherwise would be no such opportunity. The court supplies the omission where, based on the conduct of the public official, a party has been led to believe that his or her rights would not be affected without consultation.”

86 In *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*,⁶⁸ the Supreme Court of Canada further explained:

There is no support in Canadian or English cases for the position that the doctrine of legitimate expectations can create substantive rights. It is a part of the rules of procedural fairness which can govern administrative bodies. Where it is applicable, it can create a right to make representations or to be consulted. It does not fetter the decision following the representations or consultation.

87 In reality, the applicants seek to use the doctrine of legitimate expectations not to obtain procedural fairness, but to alter the substantive jurisdiction or otherwise to fetter the decision of the administrative body. This is an Inquiry established on the direction of the Governor in Council and, although it is to be conducted by the Commissioner, the Commissioner cannot abridge or enlarge his terms of reference.

88 The assurances relied on by the applicants to limit the mandate of the Commission were made at the outset of the opening hearings of the Inquiry on November 22, 1993, at which time the Commissioner described his terms of reference as follows:

It is not and it will not be a witch hunt. It is not concerned with criminal or civil liability. I shall make findings of fact. It will be for others, not for the commission, to decide what actions if any are warranted by those findings.

I shall not make recommendations about prosecution or civil liability. I shall not permit the hearings to be used for ulterior purposes, such as a preliminary inquiry, or Examination for Discovery, or in aid of existing or future criminal or civil litigation.

«Le principe élaboré dans cette jurisprudence n'est que le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale. Il accorde à une personne touchée par la décision d'un fonctionnaire public la possibilité de présenter des observations dans des circonstances où, autrement, elle n'aurait pas cette possibilité. La cour supplée à l'omission dans un cas où, par sa conduite, un fonctionnaire public a fait croire à quelqu'un qu'on ne toucherait pas à ses droits sans le consulter.»

Dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*⁶⁸, la Cour suprême du Canada a fait d'autres observations:

Or, ni la jurisprudence canadienne ni celle d'Angleterre n'appuient la position suivant laquelle la théorie de l'expectative légitime peut créer des droits fondamentaux. Cette théorie fait partie des règles de l'équité procédurale auxquelles peuvent être soumis les organismes administratifs. Dans les cas où elle s'applique, elle peut faire naître le droit de présenter des observations ou d'être consulté. Elle ne vient pas limiter la portée de la décision rendue à la suite de ces observations ou de cette consultation.

87 En réalité, les requérants cherchent à utiliser la théorie de l'expectative légitime non pas pour obtenir l'équité procédurale, mais pour modifier la compétence de l'organisme administratif sur le fond ou par ailleurs contrecarrer la décision de ce dernier. Il s'agit d'une commission d'enquête constituée sur l'ordre du gouverneur en conseil et, bien qu'elle doive être dirigée par le commissaire, celui-ci ne peut ni restreindre ni élargir son mandat.

88 Les assurances sur lesquelles les requérants se fondent pour limiter le mandat de la Commission ont été formulées à l'ouverture des audiences de la Commission d'enquête, le 22 novembre 1993, date à laquelle le commissaire a expliqué son mandat dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Il ne s'agit pas d'une chasse aux sorcières. La présente enquête ne porte pas sur la responsabilité civile ou criminelle. Je tirerai des conclusions de fait. C'est à d'autres et non à la commission qu'il appartiendra de décider quelles mesures, s'il y a lieu, sont justifiées par ces conclusions.

Je ne ferai aucune recommandation au sujet de poursuites ou de responsabilité civile. Je ne permettrai pas que les audiences servent à d'autres fins, comme une enquête ou un interrogatoire préalable, ou qu'elles soient utilisées pour faciliter des poursuites civiles ou criminelles en cours ou à venir.

As I interpret the terms of reference, the focus of the inquiry is to determine whether Canada's blood supply is as safe as it could be and whether the blood system is sound enough that no future tragedy will occur. For those purposes it is essential to determine what caused or contributed to the contamination of the blood system in Canada in the early 1980's. We intend to get to the bottom of that issue, let there be no mistake about that.⁶⁹

89 Counsel also relied on similar assurances⁷⁰ to those given on November 22, 1993. On February 14, 1994, the Commissioner stated:

I have said and I repeat that criminal or civil proceedings are not my concern. No one is on trial here. This is an inquiry into facts that will form the foundation of important policy recommendations.

90 On October 17, 1994, he said:

I said at the very outset of this Inquiry that the reason for hearing evidence is not for the purpose of advancing anybody's interest in any kind of litigation, civil or criminal.

91 On November 24, 1995, the Commissioner said:

I want to repeat what I have said before on more than one occasion that this is not a trial. No one, no person, or organization is on trial. This is not an adversary proceeding in which a party makes allegations against another party. It is an inquiry, inquisitorial in nature. Moreover it is my inquiry, not my counsel's inquiry.

I have no intention of making findings of liability or fault whether civil or criminal.

92 It is clear that the doctrine of legitimate expectations has no application in law or in fact to this case.

93 These statements are entirely consistent with the terms of reference set out in the Order in Council. Even if I were to find that the doctrine of legitimate expectations were to apply, these statements could not alter the Commissioner's mandate.

Suivant mon interprétation de mon mandat, l'enquête vise d'abord et avant tout à déterminer si les réserves de sang sont aussi sûres qu'elles pourraient l'être et à déterminer si le système canadien d'approvisionnement en sang est suffisamment sans danger pour garantir qu'aucune autre tragédie ne se produira. À cette fin, il est essentiel de déterminer ce qui a causé ou contribué à causer la contamination du système de collecte et de distribution du sang au Canada au début des années 1980. Nous avons l'intention d'aller jusqu'au fond de cette question; qu'il n'y ait aucune méprise à ce sujet⁶⁹.

Les avocats des requérants ont invoqué également 89 des assurances analogues⁷⁰ à celles qui ont été données le 22 novembre 1993. Le 14 février 1994, le commissaire a en effet déclaré:

[TRADUCTION] J'ai déjà dit et je répète que je ne suis pas préoccupé par des poursuites au criminel ou au civil. On ne fait le procès de personne ici. Il s'agit d'une enquête sur des faits sur lesquels reposeront d'importantes recommandations de principe.

Par ailleurs, le 17 octobre 1994, il a déclaré: 90

[TRADUCTION] J'ai dit dès l'ouverture de la présente enquête que la Commission n'entend pas des témoignages pour défendre les intérêts de qui que ce soit dans quelque procès—civil ou criminel—que ce soit.

Finalement, le 24 novembre 1995, le commissaire 91 a déclaré:

[TRADUCTION] Je tiens à répéter ce que j'ai déjà dit à plusieurs reprises: il ne s'agit pas d'un procès. On ne fait le procès d'aucun individu ni d'aucune organisation. Il ne s'agit pas d'une procédure de type accusatoire dans le cadre de laquelle une partie formule des allégations contre une autre partie. Il s'agit d'une enquête de caractère inquisitoire. Qui plus est, c'est moi qui mène l'enquête, et non mon avocat.

Je n'ai aucunement l'intention de tirer des conclusions au sujet de la responsabilité ou de la faute civile ou criminelle de qui que ce soit.

Il est évident que ce principe de l'expectative 92 légitime ne s'applique ni en droit ni en fait à la présente affaire.

Ces déclarations s'accordent entièrement avec 93 le mandat énoncé dans le décret. Même si je devais conclure que la théorie de l'expectative légitime s'applique, les déclarations en question ne pourraient pas modifier le mandat du commissaire.

(d) Prejudice in Respect of Other Proceedings

94 The applicants make reference to the prejudice which they may suffer at subsequent criminal or civil trials.

95 With respect to subsequent criminal proceedings, the applicants have put forward no evidence that they are accused or suspected in any criminal proceedings. In any event, the applicants would have an array of procedural protections at subsequent criminal proceedings including: protection under sections 7 and 13 of the Charter and section 5 of the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5] against the admissibility or use in subsequent criminal proceedings of evidence, including derivative evidence, from the Inquiry; the discretion of the Attorney General not to prosecute if to do so would be unfair; the discretion of the trial judge to stay a proceeding if it would be unfair; an impartial decision-maker if the proceeding were before a judge alone; and, challenge for cause or a stay if the proceeding were before a jury that is not considered impartial.

96 In particular,

(1) Section 13 of the Charter prohibits the use of any testimony by an applicant before the Commissioner to incriminate him in criminal proceedings.

(2) Where section 5 of the *Canada Evidence Act*⁷¹ has been invoked before testifying, it prohibits the use of testimony to incriminate in criminal proceedings, although this protection adds nothing to the section 13 protection which need not be invoked.⁷²

(3) Section 13 of the Charter will protect those compelled to testify, should charges ever be laid against them, from the use of any "evidence which [came] to light as a result of [their] compelled dis-

d) Préjudice découlant d'autres instances

94 Les requérants font état du préjudice qu'ils pourraient subir lors d'un procès pénal ou civil qui serait intenté par la suite.

95 En ce qui concerne un procès pénal subséquent, les requérants n'ont présenté aucun élément de preuve pour démontrer que des accusations ou des soupçons pèsent sur eux dans le cadre d'une procédure pénale quelconque. De toute façon, les requérants disposeraient d'une panoplie de protections procédurales lors d'un procès pénal subséquent. Ainsi, ils bénéficieraient notamment: de la protection que leur accordent les articles 7 et 13 de la Charte et l'article 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5], qui empêchent d'admettre ou d'utiliser dans une procédure pénale ultérieure les éléments de preuve—y compris les éléments de preuve dérivés—qui ont été recueillis lors de l'enquête; du pouvoir discrétionnaire du procureur général de ne pas intenter de poursuites s'il était injuste de le faire; du pouvoir discrétionnaire que possède le juge du procès de suspendre une instance si celle-ci est injuste; d'un tribunal impartial si l'instance se déroule devant un juge unique; et d'une récusation motivée ou d'une suspension d'instance, si celle-ci se déroule devant un jury qui n'est pas considéré comme impartial.

En particulier,

1) L'article 13 de la Charte interdit l'utilisation de tout témoignage donné devant le commissaire par un requérant pour l'incriminer dans une instance pénale.

2) Dans les cas où il a été invoqué avant que le témoignage ne soit donné, l'article 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*⁷¹ interdit l'utilisation d'un témoignage dans le but d'incriminer quelqu'un dans une instance pénale, bien que cette protection n'ajoute rien à la protection de l'article 13, qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer.⁷²

3) L'article 13 de la Charte protège les personnes contraintes à témoigner, pour le cas où des accusations seraient un jour portées contre elles, contre l'utilisation des «éléments de preuve qui [sont] dé-

94

95

96

closure.” This includes not only evidence that “could not have been obtained” but also evidence “the significance of which could not have been appreciated” but for the compelled testimony. The Supreme Court of Canada has expressly left open that the same protection may be available to those who testify voluntarily.⁷³

Therefore, where one testifies through compulsion, there is a protection beyond that of section 13 of the Charter and section 5 of the *Canada Evidence Act*, through section 7 of the Charter. Section 7 applies so that no derivative evidence obtained through compelled testimony is admissible in criminal proceedings since this would be contrary to the principle against compelled self-incrimination.⁷⁴

97 In *Westray*, Mr. Justice Cory, speaking for three members of the Court, enumerated a number of considerations to be taken into account when considering the position of individuals at risk of adverse findings by the Commission. Although the considerations are given in the context of an application for a stay or publicity ban, they are instructive to the present case where the applicants argue that they will be exposed to the stigma of criminal liability as a result of the publicity likely to surround the findings of the Commissioner. The pertinent considerations are the following:

1. Public inquiries often play an important role in satisfying public interest and concern as to the cause of a tragedy, the safety of persons involved in the operation of the institution or industry to be investigated, the nature of the applicable safety regulations, the governmental enforcement of those regulations and procedures, and recommendations for the future safety of the industry or institution.

2. The right to a fair trial is of fundamental importance and must always be carefully considered in

couverts par suite [de leur] divulgation forcée». Est visée non seulement la preuve qui «n'aurait pas pu être obtenue», mais également celle «dont on n'aurait pas pu apprécier l'importance» n'eût été le témoignage que le témoin a été contraint de donner⁷³. La Cour suprême du Canada a expressément laissé entendre que les personnes qui témoignent de leur plein gré pouvaient bénéficier de la même protection⁷³.

Par conséquent, la personne contrainte à témoigner bénéficie, par le biais de l'article 7 de la Charte, d'une protection plus large que celle que prévoient l'article 13 de la Charte et l'article 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. L'article 7 a pour effet de rendre irrecevable dans une procédure pénale toute preuve dérivée obtenue d'une personne qui a été contrainte à témoigner, étant donné que cela irait à l'encontre du principe interdisant l'auto-incrimination⁷⁴.

Dans l'arrêt *Westray*, le juge Cory, qui s'exprimait au nom de trois membres de la Cour, a énuméré un certain nombre de considérations dont il faut tenir compte pour examiner la situation des personnes qui risquent de faire l'objet de conclusions défavorables de la part de la Commission. Bien que les considérations en question soient exposées dans le contexte d'une requête en suspension ou en interdiction de publication, elles sont instructives dans le cas qui nous occupe où les requérants soutiennent qu'ils seront exposés à l'opprobre d'une responsabilité criminelle par suite de la publicité qui risque d'entourer les conclusions de la Commission. Voici les considérations pertinentes:

1. Les enquêtes publiques jouent souvent un rôle important, parce qu'elles répondent aux attentes et aux préoccupations de la population en les renseignant sur la cause d'une tragédie, la sécurité des travailleurs de l'établissement ou de l'industrie en cause, la nature de la réglementation et des mesures en matière de sécurité et leur application par l'État, ainsi que les recommandations destinées à assurer la sécurité pour l'avenir de l'industrie ou l'établissement concernés.

2. Le droit à un procès équitable revêt une importance fondamentale et il doit toujours être pris en

determining whether Charter remedies should be granted in order to protect that right.

3. The importance of public inquiries requires that all persons with relevant evidence to be given will be subject to subpoena and compellable to testify as witnesses.

4. The rights of those witnesses are generally protected by the provisions of the Charter, particularly paragraph 11(d) and sections 13 and 7.

5. Not only will the witness have the right not to have the testimony given used to incriminate him or her, there will also be protection from the use of "derivative evidence" as provided by *S. (R.J.)*, *supra*.

6. In some circumstances proceeding with the public inquiry may so jeopardize the criminal trial of a witness called at the inquiry that it may be stayed or result in important evidence being held to be inadmissible at the criminal trial. In those situations, it is the executive branch of government which should make the decision whether to proceed with the public inquiry. That decision should not, except in rare circumstances, be set aside by a court.

7. If the accused elects trial before a judge alone then pre-trial publicity will not be a factor to be taken into consideration in assessing the fairness of the trial.

compte quand il s'agit de décider s'il y a lieu d'accorder des recours sous le régime de la Charte afin de protéger ce droit.

3. Étant donné l'importance des enquêtes publiques, il est indispensable que toutes les personnes susceptibles de rendre un témoignage pertinent puissent être assignées comme témoins et contraintes à témoigner.

4. Les droits de ces témoins sont généralement protégés par les dispositions de la Charte, en particulier par l'alinéa 11d) et par les articles 13 et 7.

5. Non seulement les témoins ont droit à ce qu'aucun témoignage qu'ils donnent ne soit utilisé pour les incriminer, mais encore ils sont protégés contre l'utilisation de la «preuve dérivée» suivant l'arrêt *S. (R.J.)*, précité.

6. Dans certaines circonstances, la tenue de l'enquête publique peut compromettre à un tel point le procès pénal d'un témoin appelé à témoigner à l'enquête que celle-ci pourra être suspendue ou que des éléments de preuve importants seront jugés non admissibles au procès pénal. En pareil cas, il appartient au pouvoir exécutif de décider s'il y a lieu de poursuivre l'enquête publique. Cette décision ne devrait pas, sauf dans de rares cas, être annulée par une cour de justice.

7. Si l'accusé choisit un procès devant un juge seul, la publicité faite avant l'ouverture du procès n'est pas un facteur qui entre en ligne de compte pour déterminer si le procès est juste.

98 As for the prejudice to which the applicants claim they will be exposed in civil proceedings, many of the current civil suits against the applicants were initiated before the hearings of the Inquiry commenced. The applicants have known throughout the Inquiry hearings the uses which could be made of their evidence given at the Inquiry in these civil proceedings. I have been referred to no legal authority for the proposition that the findings of the Commissioner, much less the content of the notices, would be admissible in evidence at subsequent civil proceedings to determine any issue before that court. In any case, the trial judge will be better placed to

Quant au préjudice auquel les requérants prétendent qu'ils seraient exposés dans le cadre de procédures civiles, bon nombre des procès civils dont les requérants font actuellement l'objet ont été intentés avant que les audiences de la Commission ne commencent. Les requérants étaient, pendant toute la durée des audiences de la Commission d'enquête, au courant de l'utilisation qui pouvait être faite dans les procès civils en question de leurs témoignages devant la Commission. On ne m'a cité aucune source qui appuie la proposition que les conclusions du commissaire—et encore moins le contenu des préavis—seraient admissibles en preuve dans le cadre de

98

determine whether the evidence or the report should be admitted into evidence and if so, what weight should be accorded it.

99 There is a distinction between an inquiry and a court; an inquiry does not determine guilt or liability.

(e) Nature of the Allegations

100 It is important to keep in focus that the applicants are seeking to quash notices of the charges of misconduct alleged against them and not any findings of misconduct made in the Commissioner's report. The applicants have not brought into question the Commissioner's interim report and he has not yet delivered his final report. The notices, which were given pursuant to section 13 of the *Inquiries Act*, are intended to give notice to the recipients of the charge of misconduct alleged against them and to allow them a full opportunity to be heard in person or by counsel. This is a procedure that has been followed by many commissions of inquiry.⁷⁵ The applicants attack these notices based on the nature of the charges of misconduct contained in them.

101 Although there are some reported cases where specific findings of a commissioner have been set aside,⁷⁶ I was not referred to any case where a notice under section 13 of the *Inquiries Act* has been set aside.

102 The individual applicants fear that the charges of misconduct alleged in the notices, if adopted by the Commissioner, have the potential to devastate their reputations and careers. Further, they claim that the Commissioner may not make findings of fact that would reasonably be taken by the public as determinations that a case has been established. These are clearly challenges to potential and not to actual findings. It is pure speculation on the part of the applicants at this stage. Additionally, the Commis-

procédures civiles ultérieures pour trancher une question soumise à ce tribunal. En tout état de cause, le juge du procès sera mieux placé pour déterminer si les éléments de preuve ou le rapport devraient être admis en preuve et, dans l'affirmative, quelle valeur devrait leur être accordée.

Il y a lieu d'établir une distinction entre une commission d'enquête et une cour de justice; une commission d'enquête ne se prononce pas sur la culpabilité ou la responsabilité.

e) Nature des allégations

Il est important de rappeler que les requérants demandent l'annulation des préavis les informant de la faute qui leur est imputée et non pas l'annulation de conclusions à cet égard qui seraient présentées dans le rapport du commissaire. Les requérants ne remettent pas en question le rapport provisoire du commissaire et celui-ci n'a pas encore déposé son rapport final. Les préavis, signifiés aux termes de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, ont pour objet d'informer leurs destinataires des accusations de faute portées contre eux et de leur donner l'occasion de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat. Cette procédure a été suivie par de nombreuses commissions d'enquête⁷⁵. Les requérants contestent ces préavis en se fondant sur la nature des accusations de faute qu'ils contiennent.

Bien que la jurisprudence fasse état de certains cas dans lesquels des conclusions précises d'un commissaire ont été annulées⁷⁶, aucun cas dans lequel un préavis fondé sur l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* aurait été annulé n'a été cité à la Cour.

Les particuliers requérants craignent que les accusations de faute formulées dans les préavis, si elles sont accueillies par le commissaire, aient pour conséquence de détruire à leur réputation et à leur carrière. En outre, ils prétendent que le commissaire ne peut tirer de conclusions de fait qui seraient raisonnablement interprétées par le public comme la reconnaissance que les accusations étaient fondées. Il s'agit là manifestement d'une contestation de conclusions éventuelles qui n'ont pas encore été tirées. À

sioner has undertaken to give the recipients of notices, who wish to avail themselves of the right, a full opportunity to be heard including all of the procedural safeguards enumerated earlier in this decision. The Commissioner has also undertaken not to make any conclusions of law.⁷⁷ He has stated that he won't make any findings of liability, civil or criminal.⁷⁸

ce stade, cette prétention n'est que pure spéculation de la part des requérants. Qui plus est, le commissaire s'est engagé à donner aux destinataires des préavis, qui voudront se prévaloir de ce droit, la pleine possibilité de se faire entendre et, notamment, à leur assurer la totalité des garanties procédurales dont il a été question ci-dessus. De plus, le commissaire s'est engagé à ne tirer aucune conclusion de droit⁷⁷. Il a déclaré qu'il ne se prononcera pas sur la responsabilité civile ou criminelle⁷⁸.

103 Counsel for the applicants relied heavily on the *Nelles*⁷⁹ and *Starr*⁸⁰ cases and urged on me that they impose an implied limitation on the jurisdiction of a commission of inquiry which had been recognized by the Commissioner in giving his assurances.

Les avocats des requérants se sont fortement appuyés sur les décisions *Nelles*⁷⁹ et *Starr*⁸⁰ et ont énergiquement fait valoir que celles-ci imposent à la compétence d'une commission d'enquête une restriction implicite qui a déjà été reconnue par le commissaire quand il a donné ses assurances.

104 In the *Nelles* case, the Order in Council specifically limited the Commissioner by forbidding him to express any conclusion of law regarding criminal or civil liability. The Commissioner stated the following question for the Court: "Was I right in determining that I am entitled in my Report . . . to express my opinion upon whether the death of any child was a result of the action, accidental or otherwise, of any named person or persons?" The Court of Appeal answered that while the Commissioner must not identify an individual as being legally responsible for a death, he should analyze and report upon all the evidence with respect to the circumstances of a death and if he can, make recommendations on the basis of that evidence. Although the constitutional validity of the Order in Council was not in issue, the interpretative limitations which were imposed by the Court were designed to ensure that it stayed within provincial jurisdiction.⁸¹

Dans l'affaire *Nelles*, le décret restreignait expressément la compétence du commissaire en lui interdisant de tirer toute conclusion de droit concernant la responsabilité civile ou criminelle. Le commissaire a formulé la question suivante à l'intention de la Cour: [TRADUCTION] «Avais-je raison de conclure que j'ai le droit dans mon rapport . . . d'exprimer mon opinion quant à savoir si le décès d'un enfant est le résultat d'un acte, accidentel ou autre, d'une ou de plusieurs personnes nommément désignées?» La Cour d'appel a statué que, même si le commissaire ne pouvait désigner une personne comme étant légalement responsable d'un décès, il devait analyser l'ensemble de la preuve concernant les circonstances d'un décès et en faire rapport et, s'il en était capable, faire des recommandations en se fondant sur cette preuve. Bien que la constitutionnalité du décret n'ait pas été soulevée, les limites interprétatives imposées par la Cour avaient pour but de garantir qu'il reste dans les limites de la compétence provinciale⁸¹.

105 The Court of Appeal made the following important observation at pages 215-216:

La Cour d'appel a fait cette observation importante aux pages 215 et 216:

A public inquiry is not the means by which investigations are carried out with respect to the commission of particular crimes . . . Such an inquiry is a coercive procedure and is quite incompatible with our notion of justice in the investigation of a particular crime and the determination of actual or probable criminal or civil responsibility.

[TRADUCTION] Une enquête publique n'est pas le moyen de mener des enquêtes sur la perpétration de crimes précis . . . Une telle enquête est une procédure coercitive et elle est incompatible avec notre notion de justice lorsqu'il s'agit d'enquêter sur un crime précis et de déterminer la responsabilité civile ou criminelle réelle ou probable.

106 It is clear from the *Starr* case that an inquiry by a Commissioner is not a substitute police investigation and preliminary hearing into a specific allegation of misconduct by named private citizens.⁸² Such an inquiry would result in the Commission assimilating its role to that of a judge at a preliminary hearing. In the *Starr* case, no broader policy objective was present to distinguish that inquiry from a substitute police investigation.

107 The *O'Hara*⁸³ and *Westray*⁸⁴ cases illustrate the broad purpose which commissions of inquiry serve. In *O'Hara*, the Supreme Court upheld an inquiry which made findings which clearly amounted to civil and potentially criminal liability on the grounds that the Order in Council mandating an inquiry into all matters associated with the alleged injuries sustained by Michael Albert Jacobson pursued a valid purpose which was within provincial jurisdiction. In *Westray*, there was a criminal prosecution and a close measure of cooperation between the commission and the police. The Nova Scotia Court of Appeal found that this was a valid fact-finding exercise, a point on which leave to appeal to the Supreme Court of Canada was refused.⁸⁵ Indeed, the Supreme Court refused the application to stay the commission's hearings pending the conclusion of the criminal prosecution.

108 The terms of reference of this Commission of Inquiry reflect the fact that its predominant role is to elucidate facts and not to conduct a criminal trial. In *Starr*, Lamer J. [as he then was] acknowledged that there is substantial scope for an inquiry into misconduct as long as it is not used as a substitute for the ordinary criminal process or to bypass the protections provided by that process.⁸⁶

109 I was also referred to a recent decision of Chief Justice Daigle.⁸⁷ In that case, the applicant sought an

106 Il ressort clairement de l'affaire *Starr* qu'une enquête menée par un commissaire n'est pas un substitut d'une enquête de police et d'une enquête préliminaire relativement à une allégation précise de faute imputée à des personnes nommément désignées⁸². Une telle façon de procéder aurait pour effet que le commissaire assumerait le rôle d'un juge qui préside une enquête préliminaire. Dans l'affaire *Starr*, aucun objectif plus général ne permettait de différencier l'enquête menée par la commission d'une enquête policière.

107 Les affaires *O'Hara*⁸³ et *Westray*⁸⁴ illustrent la très large portée de l'objet que poursuivent les commissions d'enquête. Dans l'affaire *O'Hara*, la Cour suprême a confirmé la validité d'une enquête au cours de laquelle le commissaire a tiré des conclusions manifestement assimilables à l'imputation d'une responsabilité civile et potentiellement criminelle au motif que le décret ordonnant la tenue de l'enquête sur toutes les questions reliées aux blessures qu'auraient subies Michael Albert Jacobson poursuivait un but valide relevant de la compétence provinciale. Dans l'affaire *Westray*, il y a eu une poursuite criminelle et une collaboration étroite entre la commission et la police. La Cour d'appel de Nouvelle-Écosse a conclu qu'il s'agissait là d'un exercice valide de détermination des faits, point sur lequel l'autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada a été refusée⁸⁵. En fait, la Cour suprême a refusé la demande de suspension des audiences publiques de la commission en attendant l'issue du procès criminel.

108 Il ressort du mandat de cette Commission d'enquête que sa fonction principale est de déterminer des faits et non de mener un procès criminel. Dans l'affaire *Starr*, le juge Lamer [tel était alors son titre] a reconnu qu'une enquête sur des accusations de faute pouvait avoir une portée étendue tant et aussi longtemps que cette enquête n'était pas utilisée pour remplacer la procédure criminelle ordinaire ou contourner les protections que garantit cette procédure⁸⁶.

109 On a également cité une décision récente du juge en chef Daigle⁸⁷. Dans cette affaire, le requérant

order quashing certain adverse findings of the Commissioner on the ground that the findings exceeded the limited mandate of the Commissioner. The Order in Council establishing the Commission of Inquiry, as in the *Nelles* case, specifically precluded the Commissioner from expressing "any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility". In his analysis, Chief Justice Daigle reviewed the *Nelles*, *Starr* and *Westray* cases. He observed that the findings of fact under attack would have to be examined in the context of the purpose and mandate of the Commission and in light of the specific limitation imposed on the Commission. In the result, he found that a particular finding of fact constituting a conclusion of civil responsibility and ascribing such responsibility to an individual by naming him offended the prohibition in his mandate and had to be severed from the report.

110 In issuing these notices, the Commissioner has not gone beyond his mandate or crossed the line to conduct an investigation of the commission of particular crimes. The allegations contained in the notices could lead to findings that could reasonably be construed as bringing discredit on an individual, a corporation or an institution, that is to say, misconduct. The Commissioner has stated that although there is no such prohibition in his mandate, he would not, in his findings, make any conclusions of law or conclusions of liability, criminal or civil.

111 The central argument of the applicants rests on the analysis that the Commissioner cannot set out in the notices allegations which in their view amount to, are tantamount to, or are equivalent to, findings of criminal or civil liability because they could not properly be made as findings. However, no such findings have been made by the Commissioner; he has only given statutory notice to different persons of the charges of misconduct alleged against them. I am not only being asked to agree with their characterization of the allegations, but also to conclude that the Commissioner may make such find-

demandait une ordonnance annulant certaines conclusions défavorables du commissaire au motif que ces conclusions outrepassaient le mandat limité du commissaire. Le décret créant la commission d'enquête, comme dans l'affaire *Nelles*, interdisait expressément au commissaire de tirer [TRADUCTION] «toute conclusion de droit concernant la responsabilité civile ou criminelle». Dans son analyse, le juge en chef Daigle a passé en revue les affaires *Nelles*, *Starr* et *Westray*. Il a fait observer que les conclusions de fait contestées devaient être examinées en tenant compte de l'objet et du mandat de la Commission et à la lumière de la restriction expressément imposée à la Commission. Au bout du compte, il a conclu qu'une constatation de fait précise, équivalant à l'imputation d'une responsabilité civile et attribuant cette responsabilité à une personne nommément désignée, allait à l'encontre de l'interdiction formulée dans le mandat et devait être exclue du rapport.

En signifiant ces préavis, le commissaire n'a pas 110 outrepassé son mandat ni élargi celui-ci en vue de mener une enquête sur la perpétration de crimes précis. Les allégations contenues dans les préavis pourraient conduire à des conclusions qui pourraient raisonnablement être considérées comme une atteinte à la réputation d'une personne physique ou morale ou d'une institution, c'est-à-dire confirmer qu'il y a eu faute. Le commissaire a déclaré que, malgré l'absence de toute interdiction de ce genre dans son mandat, il n'irait pas jusqu'à tirer des conclusions de droit ou des conclusions concernant la responsabilité civile ou criminelle.

L'argument principal des requérants repose sur le 111 raisonnement selon lequel le commissaire ne peut formuler dans les préavis des allégations qui, selon eux, équivaldraient à une décision portant responsabilité civile ou criminelle parce que ce genre de conclusions n'est pas autorisé. Toutefois, le commissaire n'a pas tiré de telles conclusions; il a simplement signifié à certaines personnes le préavis prescrit par la loi concernant la faute qui leur est imputée. Les requérants me demandent non seulement de reconnaître qu'ils ont décrit avec justesse les allégations, mais aussi de conclure qu'il est possible que

ings and that if he did make such findings, they would be beyond his mandate.

le commissaire ait tiré de telles conclusions et que, s'il l'a fait, celles-ci outrepassent son mandat.

112 As was done in *Landreville*⁸⁸ and *Richards*, the findings of the Commissioner, when released, are subject to individual scrutiny and subject to being set aside if they exceed the mandate of the Commission. All I have before me, at the present time, is the administrative act of the Commissioner, acting through his counsel, of deciding to give statutory notice to affected parties. The notice is given to protect the person's interests. Any argument against the Commissioner adopting any of the allegations may properly be raised before him since a full opportunity to be heard is afforded to all persons receiving the notices.

Comme il fut fait dans les affaires *Landreville*⁸⁸ 112 et *Richards*, les conclusions du commissaire, une fois publiées, pourront être examinées individuellement et être annulées si elles outrepassent le mandat de la Commission. À l'heure actuelle, toutefois, la Cour n'est saisie que d'un acte administratif posé par le commissaire par l'entremise de ses avocats, c'est-à-dire la décision de signifier le préavis prescrit par la loi aux parties intéressées. Ce préavis est fourni afin de protéger les intérêts d'une personne. Tout argument s'opposant à ce que le commissaire accepte les allégations ainsi portées peut à bon droit être soulevé devant lui, étant donné que toutes les personnes qui ont reçu les préavis auront l'occasion de se faire entendre.

113 Counsel for the Attorney General of Canada has suggested that the recipients of the notices should not be placed in a position to negotiate their rights with the Commissioner.⁸⁹ In my view, he misconstrues the nature of the notices under section 13 of the *Inquiries Act*. The recipients are accorded a full opportunity to be heard; this is a right, not a position from which to negotiate.

Les avocats du procureur général du Canada laissent entendre que les destinataires des préavis ne devraient pas être placés dans une position où ils devront négocier leurs droits avec le commissaire.⁸⁹ À mon avis, ils interprètent mal la nature des préavis fondés sur l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Les destinataires de ces préavis ont la possibilité de se faire entendre; il s'agit là d'un droit, et non pas d'une position qui leur permet de négocier quoi que ce soit.

7. PROCEDURAL FAIRNESS

7. ÉQUITÉ PROCÉDURALE

114 The applicants assert that the Commissioner lost his jurisdiction due to a failure to afford those procedural protections which they allege are required by section 7 of the Charter, paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, sections 12 and 13 of the *Inquiries Act* and the common law.

Les requérants affirment que le commissaire a perdu compétence parce qu'il a omis de leur fournir les garanties procédurales qui devaient leur être assurées aux termes de l'article 7 de la Charte, de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, des articles 12 et 13 de la *Loi sur les enquêtes* et de la common law.

(a) Standing

a) Qualité pour agir

115 Twenty-nine applications for standing before the Inquiry were heard on November 22, 1993. Eighteen applicants were granted standing, including the following:⁹⁰

Vingt-neuf demandes de qualité pour agir ont été entendues le 22 novembre 1993. Cette qualité a été reconnue à dix-huit requérants, notamment⁹⁰:

- CRCS
- Connaught
- Government of Canada
- Miles Canada Inc. (now Bayer)
- British Columbia
- Alberta
- Saskatchewan
- Manitoba
- Ontario

- la SCCR
- Connaught
- le gouvernement du Canada
- Miles Canada Inc. (maintenant Bayer)
- la Colombie-Britannique
- l'Alberta
- la Saskatchewan
- le Manitoba
- l'Ontario

116 Subsequent to the opening hearing, the provinces of New Brunswick, Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia and the Yukon and Northwest Territories sought and were granted standing.⁹¹

Après l'audience d'ouverture, les provinces du 116 Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont demandé que leur soit reconnu le statut de participant, ce qui a été fait⁹¹.

117 In addition to the foregoing, standing was granted to the following organizations:⁹²

En plus des parties susmentionnées, la qualité 117 pour agir a été accordée aux personnes et organismes suivants⁹²:

Canadian Hemophilia Society
 Canadian AIDS Society
 HIV-T Group (Blood Transfused)
 Canadian Hemophiliacs Infected with HIV
 Janet Conners
 Hemophilia Ontario—Toronto and Central Ontario Region
 Gignac Sutts Group
 Jean-Daniel Couture and Guy-Henri Godin
 Canadian Blood Agency
 Canadian Association of Transfused Hepatitis C Survivors
 Committee of HIV Affected and Transfused
 Canadian Hemophilia Clinic Directors Group

La Société canadienne de l'hémophilie
 La Société canadienne du SIDA
 HIV-T Group (Blood Transfused)
 Canadian Hemophiliacs Infected with HIV
 Janet Conners
 Hémophilie Ontario—Régions de Toronto et du Centre de l'Ontario
 Gignac Sutts Group
 Jean-Daniel Couture et Guy-Henri Godin
 L'Agence canadienne du sang
 La Société canadienne des survivant(e)s d'hépatite C
 Committee of HIV Affected and Transfused
 Canadian Hemophilia Clinic Directors Group

118 None of the applicants in these proceedings who sought standing had their applications denied. Of the institutional applicants in these proceedings, only Armour, Baxter and the province of Quebec did not apply for standing before the Commission. Although Quebec did not seek standing, it was accorded all of the rights and privileges of a party with standing and participated in the hearings held in the province of Quebec and the national hearings subsequently held in Toronto.⁹³ None of the individual applicants in these proceedings sought standing before the Inquiry.

Aucun des requérants en l'espèce ayant demandé 118 la qualité pour agir n'a vu sa demande refusée. Parmi les personnes morales requérantes, seuls Armour, Baxter et la province de Québec n'ont pas demandé le statut de participant à la Commission. Bien que le Québec n'ait présenté aucune demande, il a reçu tous les droits et privilèges accordés à une partie ayant qualité pour agir et a participé aux audiences qui se sont tenues dans la province de Québec et aux audiences nationales ultérieures à Toronto⁹³. Aucun des particuliers requérants en l'espèce n'a demandé la qualité pour agir devant la Commission d'enquête.

(b) Rules of Procedure

b) Règles de procédure

119 During the course of the Commissioner's opening remarks on November 22, 1993, he announced that

Dans ses observations préliminaires, le 22 novem- 119 bre 1993, le commissaire a annoncé qu'une réunion

a meeting of all persons with standing would be held on November 29, 1993 to discuss the issues to be examined by the Inquiry and the procedures to be adopted. In this regard, the Commissioner stated:

Rather than promulgate a code of procedure I have arbitrarily devised in advance, I am instructing my counsel to call, as soon as possible, a meeting of all persons with standing to discuss both the issues and procedures that should be adopted that would make it possible to canvass all the important issues adequately and in a fair way.⁹⁴

120 In accordance with the Commissioner's direction, meetings of counsel for all parties were held November 29, 1993 and December 20, 1993. During the course of these meetings and through correspondence and discussions between Commission counsel and counsel for the parties, consensus was achieved concerning the Rules of Procedure and Practice which would govern the proceedings of the Inquiry and the views of the parties were obtained concerning the issues to be examined and the identity of prospective witnesses.⁹⁵

121 As a result of the discussions, the following procedures were agreed to:

- i) Commission counsel would assume primary responsibility for adducing the evidence before the Inquiry and counsel for the other parties would be afforded the opportunity to cross-examine each witness;
- ii) only those documents produced to the Inquiry which were selected for use as exhibits would be made available to the other parties;
- iii) all parties would have the right to introduce additional documentary evidence and apply to call additional witnesses; and
- iv) all parties and all witnesses would have an opportunity to be represented by counsel.⁹⁶

122 On January 28, 1994, the final version of the Rules of Procedure and Practice was circulated to the parties. At no time did any of the parties raise any objection with the Commissioner concerning these rules or the manner in which they were applied at the hearings.⁹⁷

de toutes les personnes ayant qualité pour agir aurait lieu le 29 novembre 1993, aux fins de discuter des questions à examiner par la Commission et de la procédure à établir. Le commissaire a déclaré:

[TRANSLATION] Plutôt que de promulguer un code de procédure que j'aurais conçu arbitrairement à l'avance, je donne pour instruction à mes avocats de convoquer, le plus tôt possible, une réunion de toutes les personnes ayant qualité pour agir aux fins de discuter à la fois des questions et de la procédure qui devraient être retenues, de façon que toutes les questions importantes puissent être examinées adéquatement et de façon équitable⁹⁴.

Conformément à cette directive du commissaire, 120 les avocats de toutes les parties se sont réunis le 29 novembre 1993 et le 20 décembre 1993. Au cours de ces réunions, et grâce à un échange de correspondance et à des discussions, les avocats de la Commission et des parties sont parvenus à un consensus concernant les Règles de procédure et de pratique qui devaient régir l'enquête; en outre, les parties ont exposé leurs points de vue concernant les questions à examiner et l'identité des témoins éventuels⁹⁵.

À la suite de ces discussions, il a été convenu 121 d'adopter la procédure suivante:

- i) l'avocat de la Commission serait le premier responsable de la présentation de la preuve devant la Commission et les avocats des autres parties auraient la possibilité de contre-interroger chaque témoin;
- ii) seuls les documents produits devant la Commission qui ont été sélectionnés comme pièces seraient accessibles aux autres parties;
- iii) toutes les parties auraient le droit de présenter une preuve documentaire additionnelle et de demander l'autorisation de faire entendre d'autres témoins;
- iv) toutes les parties et tous les témoins auraient la possibilité d'être représentés par un avocat⁹⁶.

Le 28 janvier 1994, la version définitive des Règles de procédure et de pratique a été distribuée aux 122 parties. Aucune des parties ne s'est adressée au commissaire, à quelque moment que ce soit, pour formuler une objection concernant ces règles ou la façon dont elles ont été appliquées lors des audiences⁹⁷.

123 The final version of the Rules of Procedure and Practice contained the following relevant provisions:

1 It is proposed that in the ordinary course Commission counsel will call and question all witnesses who will be heard at the Inquiry. Counsel for a party may apply to the Commissioner to adduce a particular witness' evidence in-chief. If counsel is granted the right to do so, the examination shall be confined to the normal rules governing the examination of one's own witness.

...

4 If, at the end of a stage of the hearing there are persons who a party believes must be heard and Commission counsel has not called them, the party may apply for leave to have them called as witnesses. If leave is granted, Commission counsel shall call them, subject to Rule 1.

5 The order of examination will be as follows:

- i) Commission counsel will adduce the evidence from the witness. Parties granted formal standing will then have an opportunity to cross-examine the witness;
- ii) Counsel for a witness, regardless of whether or not counsel is representing a party, will cross-examine last, unless he or she has adduced the evidence of that witness in chief, in which case there will be a right to re-examine the witness; and
- iii) Commission counsel may ask questions concerning new areas that have been raised through cross-examination conducted by the parties.

...

The Form of the Evidence

7 Commission counsel are entitled to adduce evidence by way of both leading and non-leading questions as they, in their judgment, deem necessary, subject always, of course, to the discretion of the Commissioner.

...

9 Witness who are not represented by counsel for parties with standing are entitled to have their counsel present.

10 Counsel for a witness is entitled to ask questions of the witness after Commission counsel has adduced his or her evidence and the other parties have cross-examined the witness.

La version définitive des Règles de procédure et de pratique contenait les dispositions pertinentes qui suivent:

1 Il est proposé que, règle générale, l'avocat de la Commission assigne et interroge tous les témoins qui déposeront au cours de l'enquête. L'avocat d'une partie peut demander au commissaire de mener l'interrogatoire principal d'un témoin donné. Si l'avocat obtient cette autorisation, l'interrogatoire sera limité par les règles habituelles régissant l'interrogatoire d'un témoin par la partie qui l'assigne.

...

4 Si une partie estime, à la fin d'une étape de l'audition, que certaines personnes que l'avocat de la Commission n'a pas assignées devraient témoigner, elle peut demander l'autorisation de les assigner comme témoins. Si cette autorisation est accordée, l'avocat de la Commission les assignera, sous réserve de la Règle 1.

5 L'interrogatoire se déroulera de la façon suivante:

- i) l'avocat de la Commission fera déposer les témoins. Les parties ayant officiellement qualité pour agir auront ensuite la possibilité de les contre-interroger;
- ii) l'avocat de chaque témoin, qu'il représente ou non une partie, le contre-interrogera en dernier, à moins qu'il n'ait mené son interrogatoire principal, auquel cas il aura le droit de le réinterroger;
- iii) l'avocat de la Commission peut interroger les témoins sur les questions soulevées pour la première fois lors de leur contre-interrogatoire par les parties.

...

La forme de la preuve

7 L'avocat de la Commission est autorisé à présenter la preuve en posant toutes les questions, suggestives ou non, qu'il juge nécessaires, sous réserve, bien sûr, de l'exercice par le commissaire de son pouvoir discrétionnaire.

...

9 Les témoins qui ne sont pas représentés par l'avocat d'une partie ayant qualité pour agir sont autorisés à se faire représenter par leur propre avocat.

10 L'avocat d'un témoin est autorisé à l'interroger après son interrogatoire principal par l'avocat de la Commission et son contre-interrogatoire par les autres parties.

...

12 The Commission is entitled to receive evidence which might otherwise be inadmissible in a court of law. The strict rules of evidence will not apply to determine the admissibility of evidence. However, the Commissioner will be mindful of the dangers of evidence not admissible in a court of law and its possible effect on reputation.

...

Confidentiality

19 The Commissioner is committed to a process of public hearings. However, applications may be made to proceed *in camera* or to otherwise preserve the confidentiality of information.

...

Documentary Evidence

33 The Commission expects all relevant documents to be produced by any party with standing.

34 Documents received from a party, or any other organization or individual, shall be treated as confidential by the Commission unless and until they are made part of the public record as an exhibit. This is not intended to preclude Commission counsel from disclosing a document to a proposed witness prior to the witness giving his or her testimony or as part of the investigation being conducted.

35 Subject to Rule 36 and to the greatest extent possible, Commission counsel will endeavour to provide in advance to both the parties and a witness the documentation that will be referred to during the course of that witness' testimony.

...

37 A party who believes that Commission counsel has not included relevant documents in the document book must bring this to the attention of Commission counsel at the earliest possible opportunity. The object of this rule is to prevent witnesses from being surprised with a relevant document that they have not had an opportunity to examine prior to their testimony. If Commission counsel decides the document is not relevant, it shall not be included in the document book. This does not preclude the document from being used in cross examination by any of the parties. Before such a document may be

...

12 La Commission peut recevoir des éléments de preuve qui pourraient autrement être irrecevables devant une cour de justice. La recevabilité de la preuve ne sera pas établie par application stricte des règles de preuve. Toutefois, le commissaire tiendra compte des risques que pose la preuve irrecevable devant une cour de justice et de son effet possible sur la réputation d'une personne.

...

Confidentialité

19 Le commissaire s'est engagé à tenir des audiences publiques. Il sera toutefois possible de demander que l'audition se tienne à huis clos ou que d'autres mesures soient prises pour préserver le caractère confidentiel de l'information.

...

Preuve documentaire

33 La Commission s'attend que les parties ayant qualité pour agir produisent tous les documents pertinents.

34 Les documents reçus d'une partie, ou d'un autre organisme ou particulier, seront traités de façon confidentielle par la Commission, à moins qu'ils ne soient versés comme pièces au dossier public. La présente disposition ne porte pas atteinte au droit de l'avocat de la Commission de divulguer un document à un témoin avant de le faire entendre ou dans le cours de l'enquête.

35 Sous réserve de la Règle 36, et autant que faire se peut, l'avocat de la Commission prendra les mesures voulues pour fournir à l'avance aux parties et au témoin les documents auxquels il sera fait allusion au cours de l'interrogatoire de celui-ci.

...

37 Si une partie estime que l'avocat de la Commission n'a pas inclus un document pertinent dans le recueil des documents, elle portera ce fait à son attention le plus tôt possible. L'objet de cette règle est d'empêcher les témoins d'être pris au dépourvu par la présentation d'un document pertinent qu'ils n'ont pas eu l'occasion d'examiner avant de rendre leur témoignage. Si l'avocat de la Commission décide que ce document n'est pas pertinent, il ne sera pas inclus dans le recueil des documents. Il pourra néanmoins être utilisé par toute partie en contre-interrogatoire. L'avocat qui entend ainsi l'utiliser

used for the purposes of cross examination, a copy must be made available to all parties by counsel intending to use it not later than the first cross examination of that witness, subject to the discretion of the Commissioner.

aux fins d'un contre-interrogatoire doit, au préalable, en donner l'accès à toutes les parties, au plus tard lors du premier contre-interrogatoire du témoin, sous réserve de l'exercice par le commissaire de son pouvoir discrétionnaire.

The Right to Counsel

38 If a person is employed with someone who holds standing as a party to the Inquiry, Commission counsel will interview that person only after informing counsel for the party, unless the witness says he or she has independent counsel or instructs Commission counsel that he or she does not wish counsel for the party to be present or notified.

39 If a witness has held prior employment with one or more of the parties, Commission counsel will tell the witness that he or she is free to have the benefit of counsel for that party, but Commission counsel will proceed with the interview if the witness indicates that he or she does not wish counsel for the party by whom he or she was employed to be notified or be present during the interview.⁹⁸

(c) List of Issues for Inquiry Hearings

124 The Order in Council establishing the Commission of Inquiry directed the Commissioner to investigate and report on the events of the early 1980s and to examine and make recommendations concerning the current blood system, but did not provide details of the specific issues which the Commissioner was to examine.

125 Following consultation with the parties, Commission counsel developed an outline of the issues which had, by then, been identified as being appropriate to be examined at the local hearings. This outline contained over 20 topics and was circulated to counsel for the parties on January 14, 1994. It included such topics as:⁹⁹

i) the history of HIV and AIDS being made reportable diseases;

ii) the existence of "trace back" and "look back" programs intended to identify those who had

Le droit d'être représenté par un avocat

38 L'avocat de la Commission n'interrogera une personne qui est employée par quiconque a la qualité de partie aux fins de l'enquête qu'après en avoir informé l'avocat de cette partie, à moins que le témoin ne déclare qu'il ou elle est représenté par un avocat indépendant ou qu'il ne prévienne l'avocat de la Commission qu'il ne veut pas que l'avocat de la partie qui l'emploie assiste à l'interrogatoire ou en soit avisé.

39 L'avocat de la Commission informera le témoin qui est un ancien employé d'une ou de plusieurs parties qu'il ou elle peut avoir recours à l'avocat de cette partie; il procédera néanmoins à son interrogatoire si le témoin exprime le désir que l'avocat de la partie qui l'a déjà employé n'assiste pas à l'interrogatoire et n'en soit pas avisé⁹⁸.

(c) Liste des questions traitées à l'audition

Le décret qui a constitué la Commission d'enquête a confié au commissaire le mandat de faire enquête et rapport sur les événements survenus au début des années 1980, ainsi que d'examiner le système actuel d'approvisionnement en sang et de faire des recommandations à son égard, mais il n'a pas énoncé de façon détaillée les questions précises que le commissaire devait étudier. 124

Après avoir consulté les parties, les avocats de la Commission ont établi les grandes lignes des questions qui avaient, jusqu'alors, été reconnues comme des questions qui devaient être examinées lors des audiences locales. Ces grandes lignes énuméraient plus de 20 sujets; elles ont été remises aux avocats des parties le 14 janvier 1994. Y figuraient notamment les sujets suivants⁹⁹: 125

i) l'histoire du VIH et du sida comme maladies à déclaration obligatoire;

ii) l'existence de programmes de «remontée de l'information» et de «retour en arrière» visant à identi-

donated infected blood and those who had received it, including an examination of what programs had been considered and rejected and what programs should be put in place to trace future epidemics;

iii) non-Red Cross blood testing; and

iv) donor screening issues.

126 Commission counsel also developed a list of issues to be examined primarily at the national hearings. This list of national issues was described as a working document and was circulated to the parties on February 11, 1994. It included such topics as:¹⁰⁰

i) an overview of federal regulation of the blood system;

ii) funding of the blood system;

iii) a detailed review of the events surrounding HIV and AIDS in the blood system, including knowledge of HIV and AIDS in the blood supply, the development of HIV testing, the development of heat treatment for blood products, organizational difficulties relating to the CRCS, the role of the Bureau of Biologics, the CBC and the Canadian Hemophilia Society;

iv) Hepatitis B;

v) donor screening issues;

vi) HIV testing issues;

vii) heat treatment of blood products, including whether there ought to have been a recall of non-heat treated products and whether alternative products were available. When funding was available for heat treated products and when such products were available for supply;

fier les personnes qui ont donné du sang contaminé et celles qui en ont reçu, y compris un examen des programmes qui ont été envisagés et rejetés et de ceux qui devraient être mis en place pour suivre la trace des épidémies futures;

iii) les tests sanguins effectués sans le concours de la Croix Rouge;

iv) la sélection des donneurs.

Les avocats de la Commission ont également 126 établi une liste de questions à examiner principalement lors des audiences nationales. Cette liste de questions d'intérêt national a été décrite comme un document de travail et remise aux parties le 11 février 1994. Y figuraient notamment les sujets suivants¹⁰⁰:

i) un aperçu de la réglementation fédérale sur le système de collecte et de distribution du sang;

ii) le financement du système de collecte et de distribution du sang;

iii) une étude détaillée des faits concernant le VIH et le sida dans le système de collecte et de distribution du sang, y compris la connaissance de la présence du VIH et du sida dans l'approvisionnement en sang, la mise au point de tests de détection du VIH, la mise au point du traitement des produits sanguins par la chaleur, les difficultés organisationnelles touchant la SCCR, le rôle du Bureau des produits biologiques, du CCS et de la Société canadienne de l'hémophilie;

iv) l'hépatite B;

v) les questions touchant la sélection des donneurs;

vi) les questions touchant la détection du VIH;

vii) le traitement par la chaleur des produits sanguins, y compris la question de savoir si les produits non traités par la chaleur auraient dû être rappelés et si des produits de remplacement étaient disponibles. À quel moment il a été possible d'obtenir des fonds pour traiter les produits par la chaleur et à quel moment ces produits ont été disponibles pour l'approvisionnement en sang;

viii) donor and recipient notification programmes;

ix) blood fractionation issues; and

x) the current legislative and regulatory framework.

viii) les programmes visant à aviser les donneurs et les receveurs;

ix) les questions concernant le fractionnement du sang;

x) le cadre législatif et réglementaire actuel.

127 None of the parties suggested that any of the proposed issues went beyond the Commissioner's mandate or were not appropriate for review by the Inquiry.¹⁰¹

Aucune partie n'a laissé entendre que l'une des questions proposées excédait le mandat du commissaire ou ne devait pas être examinée par la Commission.¹⁰¹

128 In addition to seeking the assistance of the parties in identifying the issues to be examined during the hearings, Commission counsel also sought the parties' views as to who ought to be called as witnesses.

En plus de consulter les parties au sujet des questions à examiner au cours des audiences, les avocats de la Commission leur ont demandé leur point de vue quant aux témoins qui devaient être assignés.

(d) Section 7 of the Charter

d) L'article 7 de la Charte

129 I am not satisfied that the issuance of the notices engages a specifically identified interest under section 7 of the Charter, which in any event applies only to natural persons and not to corporations or governments. Like other provisions of the Charter, section 7 must be construed in light of the interests it was meant to protect.¹⁰² No one has suggested that it engages the "life" or "liberty" of the person. The argument would appear to rest on the proposition that "security of the person" encompasses reputation. Respect for reputation is an underlying value in our society. However, reputation or protection from stigma are not independent constitutionally protected rights. There is no authority to support the proposition that security of the person encompasses mere reputation. Accordingly, any interests of the applicants in relation to the issuance of the notices is not within the scope of section 7 of the Charter because it cannot be said to engage or deprive their rights to "security of the person".

Je ne suis pas convaincu que la délivrance des avis met en cause un droit énuméré expressément à l'article 7 de la Charte qui, quoi qu'il en soit, s'applique uniquement aux personnes physiques et non aux personnes morales ou aux gouvernements. Tout comme d'autres dispositions de la Charte, l'article 7 doit être interprété en regard des droits qu'il vise à protéger¹⁰². Personne n'a laissé entendre que la «vie» ou la «liberté» d'une personne étaient en jeu. L'argument invoqué semblerait s'appuyer sur la proposition selon laquelle la «sécurité de la personne» comprend sa réputation. Le respect de la réputation est une valeur sous-jacente de notre société. Toutefois, la réputation ou la protection contre la stigmatisation sociale ne sont pas des droits indépendants protégés par la Constitution. Aucune source n'appuie la proposition voulant que la sécurité de la personne englobe la simple réputation. En conséquence, les droits des requérants visés par la délivrance des avis ne sont pas protégés par l'article 7 de la Charte parce qu'on ne peut affirmer qu'elle touche ou porte atteinte à leur droit à la «sécurité de la personne».

130 In any event, even if it were accepted that the issuance of the notices engages the applicants' rights under section 7 of the Charter, the Inquiry has fulfilled the duty of procedural fairness to which it is

Quoi qu'il en soit, même si l'on reconnaissait que la délivrance des avis mettait en jeu les droits garantis au requérant par l'article 7 de la Charte, la Commission s'est acquittée de l'obligation à laquelle elle

subject, and accordingly the applicants cannot claim that the issuance of the notices did not accord with the principles of fundamental justice.

est assujettie de préserver l'équité procédurale. En conséquence, les requérants ne peuvent prétendre que la délivrance des avis violait les principes de justice fondamentale.

(e) Paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*

e) L'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*

131 Paragraph 2(e) provides that every law of Canada shall be construed or applied so as not to "deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations".

L'alinéa 2e) prévoit que les lois du Canada doivent être interprétées ou appliquées de façon à ne pas «priv[er] une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations». 131

132 Unlike section 7 of the Charter, the protections afforded by paragraph 2(e) apply to corporations as well as to human persons.

Contrairement aux garanties accordées par l'article 7 de la Charte, les protections fournies par l'alinéa 2e) s'appliquent aux personnes morales comme aux personnes physiques. 132

133 The short answer to those applicants who rely on paragraph 2(e) is that the *Canadian Bill of Rights* has no application in the present case because the Commissioner's report does not determine any rights or obligations of the applicants. In any event, paragraph 2(e) requires that section 13 of the *Inquiries Act* be construed and applied so as not to deprive the applicants of a fair hearing. Since the Inquiry has fulfilled the duty of procedural fairness to which it is subject, the principles of fundamental justice are also met with respect to the *Canadian Bill of Rights*.

Pour répondre brièvement aux requérants qui s'appuient sur l'alinéa 2e), précisons que la *Déclaration canadienne des droits* ne s'applique pas en l'espèce parce que le rapport du commissaire ne définit pas leurs droits ou leurs obligations. Quoiqu'il en soit, l'alinéa 2e) exige que l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* soit interprété et appliqué de façon à ne pas priver les requérants d'une audition impartiale. Étant donné que la Commission s'est acquittée de son obligation de préserver l'équité procédurale, elle a également respecté les principes de justice fondamentale conformément à la *Déclaration canadienne des droits*. 133

(f) Sections 12 and 13 of the *Inquiries Act* and the *Common Law*

f) Les articles 12 et 13 de la *Loi sur les enquêtes* et la *common law*

134 Sections 12 and 13 of the *Inquiries Act* codify certain elements of the common law duty of procedural fairness: the right to counsel and *audi alteram partem*.

Les articles 12 et 13 de la *Loi sur les enquêtes* codifient certains éléments de l'obligation d'équité procédurale fondée sur la *common law*: le droit à l'assistance d'un avocat et la règle *audi alteram partem*. 134

135 All of the applicants have had the right to counsel throughout the course of the Inquiry. The applicants, if they choose to respond, have been offered a full opportunity to be heard and there is clearly no evi-

Tous les requérants ont eu le droit de se faire assister par avocat au cours de l'enquête tout entière. S'ils souhaitaient répondre, les requérants se sont vu accorder la pleine possibilité de se faire entendre, et 135

dence that they have been deprived of such opportunity. Section 13 of the *Inquiries Act* contains no requirement that the notices provide details of the evidence supporting the possible findings; only that notice of the potential findings be given. As I noted earlier, the record of the tribunal's proceedings has been made available to all parties and is available to the public.

136 The Supreme Court of Canada has held that fairness is a flexible concept and its content varies depending on the nature of the inquiry and the consequences for the individuals involved. The characteristics of the proceeding, the nature of the resulting report and its circulation to the public, and the penalties which will result when events succeeding the report are put in train will determine the extent of the right.¹⁰³

137 The procedural rules of litigation do not apply to an inquiry.

138 The Law Reform Commission of Canada has recommended the following procedural safeguards, noting that some are at the discretion of the Commissioner:¹⁰⁴

What safeguards are necessary? It is imperative that all those appearing before a commission have the right to be represented by counsel. One who appears as a witness before an investigatory commission should have the right to be heard concerning any matter raised at the hearing that may adversely affect his interests, and, at the commission's discretion, to call, examine or cross-examine witnesses personally or by counsel. The commission's discretion regarding the calling and examining of other witnesses should be exercised having regard to the importance of the interest affected and the need to proceed expeditiously with the work of the commission. Those who did not appear initially as witnesses, but who have been commented on adversely in the testimony of others, should have the opportunity at the discretion of the commission to appear as witnesses (with the right to counsel and cross-examination) should they wish to do so.

139 The applicants who sought standing have had the benefit of all the foregoing procedural protections throughout the Inquiry, even before the notices were

il n'existe clairement aucune preuve qu'on les a privés de cette possibilité. L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* n'exige nullement que les préavis donnent des détails sur les éléments de preuve étayant les conclusions possibles; seul est requis un préavis des conclusions éventuelles. Ainsi que je l'ai fait remarquer ci-dessus, le dossier des procédures du tribunal a été mis à la disposition de toutes les parties, et le public peut le consulter.

La Cour suprême du Canada a statué que l'équité 136 est une notion souple et que son contenu varie selon la nature de l'enquête et les conséquences qu'elle peut avoir pour les particuliers en cause. Les caractéristiques de la procédure, la nature du rapport qui en résulte et sa diffusion publique, et les sanctions qui s'ensuivront lorsque les événements succédant au rapport seront enclenchés, détermineront l'étendue du droit¹⁰³.

Les règles procédurales des litiges ne s'appliquent 137 pas à une enquête.

La Commission de réforme de droit du Canada a 138 recommandé les sauvegardes procédurales suivantes, notant que certaines sont à la discrétion du commissaire¹⁰⁴:

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

Les requérants qui ont cherché à avoir qualité 139 pour agir ont bénéficié de toutes ces protections procédurales au cours de l'enquête, même avant la

issued. The applicants have not sought to respond to the notices and have presented no evidence to show that the Commissioner will not allow them a full opportunity to respond to the notices through the exercise of these same or even greater procedural protections.

délivrance des préavis. Les requérants n'ont pas demandé à répondre aux préavis, et ils n'ont présenté aucune preuve pour montrer que le commissaire ne leur accorderait pas la pleine possibilité d'y répondre par l'exercice des protections procédurales susmentionnées ou de protections procédurales même plus grandes.

140 In those cases where an inquiry is convened solely to examine possible wrongdoing or misconduct, which this Inquiry was not, the courts have held that the common law duty of procedural fairness can include:

Dans les cas où une enquête est menée uniquement pour examiner des méfaits ou fautes possibles, ce qui n'était pas le cas de la présente enquête, les tribunaux ont jugé que l'obligation d'équité procédurale fondée sur la common law pouvait inclure:

- (i) a right to counsel and a right to call and to cross-examine witnesses;¹⁰⁵
- (ii) a right to have counsel lead evidence in chief and make representations to the Commissioner after all witnesses have been examined;¹⁰⁶
- (iii) a right to be informed of all exhibits or documents produced or evidence heard before the commission; and¹⁰⁷
- (iv) a right to be informed of the allegations or complaints against the individual and an ample opportunity to respond to those allegations;¹⁰⁸

- (i) le droit de se faire assister par avocat et le droit de citer et de contre-interroger des témoins¹⁰⁵,
- (ii) le droit accordé aux avocats de produire la preuve principale et de présenter des observations au commissaire après que tous les témoins ont été interrogés¹⁰⁶;
- (iii) le droit d'être informé de toutes les pièces ou documents produits et des témoignages donnés devant la Commission¹⁰⁷;
- (iv) le droit d'un particulier d'être informé de toutes les allégations ou plaintes contre lui et la pleine possibilité d'y répondre¹⁰⁸.

141 All of the foregoing procedural safeguards have been provided to the applicants and the very issuance of the notices informs them of the allegations and of their opportunity to respond.

Toutes les sauvegardes procédurales précédentes 141 ont été données aux requérants et, du fait même du préavis, ils sont informés des allégations et de la possibilité de les contester.

(g) Nature of the Evidence

g) Nature des éléments de preuve

142 Although the applicants did not respond to the notices, they assert that their ability to do so has been irreparably damaged due to the form of some of the evidence that has been admitted at the hearings.

Bien que les requérants n'aient pas répondu aux 142 préavis, ils affirment qu'on a irréparablement porté atteinte à leur capacité à cet égard en raison de la forme de certains des éléments de preuve qui ont été admis aux auditions.

143 Inquiries are not governed by strict rules of evidence. Their broad public purpose is generally facilitated by relaxed rules regarding the admission of hearsay and other evidence that is not strictly admis-

Les enquêtes ne sont pas régies par des règles de 143 preuve strictes. La poursuite de leur fin publique générale est habituellement facilitée par des règles relâchées concernant l'admission du oui-dire et

sible in judicial proceedings. There is no evidence to suggest that the Commissioner will not be mindful of the dangers of any hearsay evidence which may have been admitted in the proceedings, as acknowledged in Rule 12 of the Commission's Rules of Procedure.¹⁰⁹ The record of this Inquiry is not yet complete. All of the applicants now have the opportunity to add to the record by responding to the notices and by making submissions.

144 I am confident that, in writing his report, the Commissioner will be guided by the principles set out by Lord Diplock in the *Mahon* case.¹¹⁰ A tribunal making a finding in the exercise of an investigative jurisdiction is required to base its decision on evidence that has some probative value, in the sense that there has to be some material that tends logically to show the existence of facts consistent with the finding and that the reasoning supporting the finding, if disclosed, not be logically self-contradictory. A tribunal exercising an investigative jurisdiction is also required to listen fairly to any relevant evidence conflicting with, and any rational argument against, a proposed finding that a person represented at the inquiry whose interests (including his career and reputation) might be affected wishes to place before the inquiry.

(h) Confidential Submissions

145 As a further ground for asserting that the Commissioner has lost his jurisdiction to issue notices, the applicants rely on the receipt by Commission counsel of confidential submissions concerning the issuance and content of the notices.

146 Earlier in these reasons, I have recited the events leading to the memorandum dated October 26, 1995, from Commission counsel to all parties with standing inviting them to set out all findings of misconduct which they intend to urge upon the Commissioner in their final submissions.¹¹¹

d'autres éléments de preuve qui ne sont pas strictement recevables dans des procédures judiciaires. Rien dans la preuve ne laisse entendre que le commissaire ne sera pas conscient des dangers de la preuve par ouï-dire qui peut avoir été admise dans les procédures, comme le reconnaît la règle 12 des Règles de procédure de la Commission¹⁰⁹. Le dossier de la présente enquête n'est pas encore complet. Tous les requérants ont maintenant la possibilité d'ajouter au dossier en répondant aux préavis et en faisant des observations.

Je suis persuadé qu'en rédigeant son rapport, le commissaire se laissera guider par les principes énoncés par lord Diplock dans l'arrêt *Mahon*¹¹⁰. Un tribunal qui tire des conclusions dans l'exercice de son pouvoir d'enquête doit fonder sa décision sur des preuves qui ont une certaine valeur probante, c'est-à-dire qu'il doit exister des documents qui tendent logiquement à prouver l'existence de faits compatibles avec ses conclusions, et que le raisonnement étayant ses conclusions, s'il est divulgué, ne doit pas logiquement être contradictoire en soi. Le tribunal qui exerce un pouvoir d'enquête est également tenu de prêter impartialement l'oreille à tout témoignage pertinent et à tout argument rationnel qui vont à l'encontre d'une conclusion que se propose de tirer devant la commission d'enquête une personne qui s'y fait représenter et dont les intérêts (notamment sa carrière et sa réputation) pourraient être touchés.

h) Observations confidentielles

Pour affirmer que le commissaire a perdu son pouvoir de donner des préavis, les requérants s'appuient en outre sur la réception par les avocats de la Commission d'observations confidentielles concernant l'envoi et la teneur des préavis.

Au début des présents motifs, j'ai relaté les événements qui ont conduit à la note du 26 octobre 1995, adressée par les avocats de la Commission à toutes les parties ayant qualité pour agir, les invitant à exposer toutes les conclusions de faute qu'elles ont l'intention de formuler devant le commissaire dans leurs observations finales¹¹¹.

- 147 In response to Commission counsel's October 26, 1995, memorandum, many of the applicants' counsel wrote to Commission counsel expressing concern with the proposed procedure. Amongst the matters objected to was the potential for adverse publicity arising from the submissions themselves. No party objected to the prospect of notices being issued on the basis that it was too late in the proceedings.¹¹²
- 148 Commission counsel clarified that the submissions would be kept confidential and that they were not to be made public by the party filing them so as to avoid harm to the reputation of those referred to in the submissions.¹¹³
- 149 On November 24, 1995, the Commissioner stated that he would not review the submissions which had been received or were to be received and that they would be reviewed only by his counsel.¹¹⁴
- 150 During November and December 1995, while the hearings in respect of the current issues were ongoing, the documentary exhibits and transcripts of evidence which had been adduced were reviewed to determine whether and to whom notices should be issued. The confidential submissions which had been received were also reviewed in order to ensure that Commission counsel did not overlook an issue or fact from the two year record of the hearings.¹¹⁵
- 151 On December 21, 1995, 45 notices naming 95 individuals, corporations or governments were delivered on a confidential basis.
- 152 Although the applicants requested the production of the confidential submissions at the outset of these judicial review proceedings, they withdrew this request prior to or at the scheduling motion¹¹⁶ due to the public interest privilege associated with the submissions.
- 153 Any submissions received by Commission counsel which may form the basis of findings of misconduct
- En réponse à la note des avocats de la Commission en date du 26 octobre 1995, de nombreux avocats des requérants leur ont écrit pour exprimer leur inquiétude quant à la procédure proposée. Parmi les questions contestées se trouvait la possibilité d'une publicité défavorable découlant des observations elles-mêmes. Aucune partie ne s'est opposée à l'éventualité de l'envoi des préavis pour le motif qu'il était trop tard dans les procédures¹¹².
- Les avocats de la Commission ont expliqué que les observations seraient gardées confidentielles, et qu'elles ne devaient pas être rendues publiques par la partie qui les avait déposées pour éviter de porter atteinte à la réputation de ceux qui y avaient été mentionnés¹¹³.
- Le 24 novembre 1995, le commissaire a dit qu'il n'examinerait pas les observations qui avaient été reçues ou devaient être reçues, et qu'elles seraient examinées seulement par son avocat¹¹⁴.
- Au cours de novembre et de décembre 1995, pendant que les auditions des questions actuelles étaient en cours, on a examiné les pièces documentaires et les transcriptions des témoignages qui avaient été produites pour déterminer s'il y avait lieu d'adresser des préavis et décider de leurs destinataires. On a également examiné les observations confidentielles qui avaient été reçues pour s'assurer que les avocats de la Commission n'avaient pas oublié une question ou un fait figurant dans le dossier de deux ans des auditions¹¹⁵.
- Le 21 décembre 1995, 45 préavis nommant 95 particuliers, sociétés et gouvernements ont été signifiés à titre confidentiel.
- Bien que les requérants aient demandé la production des observations confidentielles au début des présentes procédures de contrôle judiciaire, ils ont retiré leur demande antérieurement à la requête en établissement du rôle ou à l'occasion de cette requête¹¹⁶ en raison du privilège d'intérêt public associé à ces observations.
- Toutes observations reçues par les avocats de la Commission qui peuvent former le fondement des

by the Commissioner are contained in the notices and the applicants will be provided with an opportunity to respond to those potential findings. The parties who did not receive the submissions will be afforded a fair opportunity to respond to any issues raised by them prior to any decision being made in reliance on the submissions.

conclusions de faute tirées par le commissaire figurant dans les préavis, et les requérants auront la possibilité de contester ces conclusions éventuelles. Les parties qui n'ont pas reçu les observations se verront accorder la possibilité équitable de contester toute question soulevée par ces observations avant qu'une décision fondée sur ces dernières ne soit rendue.

154 I was referred by counsel for the Attorney General of Canada to the case of *Hecla Mining Company of Canada v. Cominco Ltd. and Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*.¹¹⁷ In that case, the record showed that after the parties had completed their submissions, the Minister had received a letter from the mining recorder which contained a number of assertions of fact and opinions which were incorporated by the Minister into his decision almost verbatim. That letter was never communicated to the parties prior to the decision. Counsel for the respondent attempted to argue that the Minister's breach was of little consequence since even if the applicant had been afforded an opportunity to reply, there is nothing it could usefully have said or done. In setting aside the decision of the Minister, Mr. Justice Hugessen relied on the decision of the Supreme Court in *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*¹¹⁸ where Le Dain J. said:

... I find it necessary to affirm that the denial of a right to a fair hearing must always render a decision invalid, whether or not it may appear to a reviewing court that the hearing would likely have resulted in a different decision.

L'avocat du procureur général du Canada m'a cité 154 l'affaire *Hecla Mining Company of Canada c. Cominco Ltd. et Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*¹¹⁷. Dans cette affaire, le dossier indiquait qu'après que les parties eurent complété leurs observations, le ministre avait reçu une lettre du registraire minier qui contenait un certain nombre de faits et d'avis que le ministre avait incorporés presque textuellement dans sa décision. Cette lettre n'avait jamais été communiquée aux parties antérieurement à la décision. L'avocat de l'intimé a tenté de soutenir que le manquement du ministre avait peu de conséquence puisque, même si la requérante avait eu la possibilité de répondre, il n'y a rien qu'elle eût pu utilement dire ou faire. En annulant la décision du ministre, le juge Hugessen s'est appuyé sur l'arrêt de la Cour suprême dans *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*¹¹⁸ où le juge Le Dain s'est prononcé en ces termes:

... j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente.

155 The following distinguishing features arise in the present case:

(1) The invitation to make submissions was public, in writing, and addressed to all parties;

(2) On November 24, 1995, the Commissioner stated publicly that he would not review the submissions which had been received and that they would be reviewed only by his counsel;

(3) The Commissioner has not taken any decision in the sense of having made any findings as a result of

Les traits distinctifs suivants se retrouvent en 155 l'espèce:

1) L'invitation à la présentation d'observations a été publique, faite par écrit et adressée à toutes les parties;

2) Le 24 novembre 1995, le commissaire a déclaré publiquement qu'il n'examinerait pas les observations qui avaient été reçues, et qu'elles seraient examinées seulement par son avocat;

3) Le commissaire n'a pas pris de décision, c'est-à-dire qu'il n'a pas tiré de conclusion après avoir reçu

receiving submissions in answer to this memorandum;

(4) The allegations concerning any person that may be included in a finding by the Commissioner were disclosed to that person in the notice that was subsequently delivered and that person has knowledge of any of the allegations contained in the submissions in reply to the memorandum which have been retained by the Commissioner;

(5) Any other allegations contained in the submissions cannot support a finding of misconduct by reason of section 13 of the *Inquiries Act*;

(6) The persons against whom these allegations have been made have a full opportunity to be heard before any findings are made by the Commissioner in his final report.

156 Accordingly, the applicants have not been denied a right to a fair hearing by reason of Commission counsel receiving the confidential submissions described above in these particular circumstances.

(i) Timeliness of the Notices

157 The applicants claim that timely notice, and therefore reasonable notice, was not given by the Commissioner who waited until after two years of hearings to deliver the notices. This ground of attack also arises in the claim of a denial of a full opportunity to be heard which I will deal with shortly.

158 Section 13 of the *Inquiries Act* expressly provides that notice be given to any person of the charge of misconduct alleged against him before any unfavourable report is made. The Commissioner has literally complied with that statutory provision. Other commissions of inquiry have, depending on their context, adopted different approaches to the timing of the issuance of section 13 notices. In some cases where their terms of reference or the surrounding circumstances have implicitly or explicitly made it clear that the conduct of an identifiable individual is being investigated, notice has been given at the outset¹¹⁹. In other cases, where it is only through the

les observations présentées en réponse à cette note;

4) Les allégations concernant une personne qui pourront figurer dans une conclusion du commissaire ont été révélées à celle-ci dans le préavis qui a été ultérieurement signifié, et cette personne a connaissance de chacune des allégations figurant dans les observations présentées en réponse à la note et qui ont été retenues par le commissaire;

5) Toutes autres allégations figurant dans les observations ne sauraient étayer une conclusion de faute en raison de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*;

6) Les personnes visées par ces allégations ont la pleine possibilité de se faire entendre avant que le commissaire ne tire des conclusions dans son rapport final.

En conséquence, les requérants n'ont pas été 156 privés de leur droit à une audition équitable parce que les avocats de la Commission ont reçu les observations confidentielles susmentionnées dans ces circonstances particulières.

i) Le temps mis à donner les préavis

157 Les requérants affirment que le commissaire ne leur a pas donné de préavis en temps opportun, donc de préavis suffisant, car ce n'est qu'après deux ans d'auditions qu'il les leur a donnés. Ce moyen soulève aussi l'existence du déni de la possibilité de se faire entendre, dont je traiterai bientôt.

158 L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes* prévoit expressément que toute personne à qui une faute est imputée doit recevoir un préavis avant qu'elle ne puisse faire l'objet d'un rapport défavorable. Le commissaire s'est littéralement conformé à cette disposition légale. D'autres commissions d'enquête ont, selon leur contexte, adopté différentes approches à l'égard du moment où des préavis fondés sur l'article 13 doivent être adressés. Dans certains cas, lorsque leurs mandats ou les circonstances en cause montraient clairement, de façon implicite ou explicite, que la conduite d'un particulier identifiable était examinée, un préavis a été donné dès le début¹¹⁹.

investigatory process that individuals are identified and evidence of possible misconduct is uncovered, notice is given following the investigation¹²⁰.

159 The notices which were delivered on December 21, 1995, were provided to counsel who had represented the parties or a witness during the proceedings or who Commission counsel understood had represented the parties or witnesses. In the case of the individual Red Cross applicants, their notices were provided to counsel for the CRCS. Following receipt of these notices, the CRCS' assistant general counsel wrote to each of the individual Red Cross applicants advising:

A common practice in Commissions of Inquiry is the distribution of "Notices" to organizations and individuals involved in the Inquiry. This action is part of the Commission's duty to notify people of the possibility of adverse findings against them in the final report and must include all possible findings—they do not mean that a decision has been made.

On December 21, 1995, the Commission of Inquiry into the Blood System in Canada issued a number of such notices, including one addressed to you. A copy of the notice is enclosed, along with a letter from Earl Cherniak, the Society's counsel, explaining in more detail what these notices mean and how we are planning to address them.

In response to this notice we will be incorporating the evidence you presented to the Inquiry into the Red Cross written submissions. However, if there is any other information you would like to bring forward, please let me know promptly so that we can assist you.¹²¹

160 There is no evidence before me that the Commissioner acted in bad faith or for an ulterior purpose in deciding to deliver the notices at the conclusion of the public hearings.

(j) Allegations of Procedural Inadequacies

161 The applicants complain in these proceedings that they were not afforded all of the procedural safeguards required in the circumstances by natural justice. More particularly, they complain of:

Dans d'autres cas, lorsque ce n'est qu'au moyen du processus d'enquête que les individus sont désignés et que la preuve d'une faute possible est révélée, les préavis sont donnés à la suite de l'enquête¹²⁰.

Les préavis, communiqués le 21 décembre 1995, 159 ont été remis aux avocats qui avaient représenté les parties ou un témoin au cours des débats ou qui, selon les avocats de la Commission, avaient représenté les parties ou des témoins. Pour ce qui est des requérants particuliers membres de la Croix-Rouge, leurs préavis ont été donnés à l'avocat de la SCCR. Après réception des préavis, l'adjoint de l'avocat principal de la SCCR a écrit à chacun des requérants membres de la Croix-Rouge, les avisant de ce qui suit:

[TRADUCTION] Les commissions d'enquête ont pour pratique commune de remettre des «préavis» aux organismes et aux particuliers visés par une enquête. Cette mesure fait partie de l'obligation faite à la Commission d'aviser les gens de la possibilité que le rapport final contienne des conclusions qui leur sont défavorables, et le préavis doit comprendre toutes les conclusions possibles—il ne signifie pas qu'une décision a été prise.

Le 21 décembre 1995, la Commission d'enquête sur le système canadien de collecte et de distribution du sang a donné un certain nombre de ces préavis, dont un qui vous est adressé. Vous trouverez ci-inclus copie de ce préavis ainsi qu'une lettre de M. Earl Cherniak, avocat de la Société, expliquant plus en détail la signification des préavis et la façon dont nous projetons en traiter.

En réponse à ce préavis, nous allons incorporer aux observations écrites de la Croix-Rouge les éléments de preuve que vous avez présentés à l'enquête. Cependant, si vous souhaitez faire part de tout autre renseignement, veuillez me le dire rapidement pour nous permettre de vous aider¹²¹.

Je ne dispose d'aucune preuve que le commissaire 160 a agi de mauvaise foi ou avec une intention secrète lorsqu'il a décidé de donner les préavis à la conclusion des auditions publiques.

j) Allégations d'irrégularités dans la procédure

Les requérants se plaignent dans le cadre des 161 présentes procédures qu'ils n'ont pas reçu toutes les garanties procédurales qu'exigeait la justice naturelle dans les circonstances. Ils se plaignent plus précisément de ce qui suit:

- | | |
|--|--|
| <p>(1) inadequate opportunity to examine and cross-examine witnesses;</p> <p>(2) inadequate notice of anticipated issues and evidence;</p> <p>(3) inadequate documentary disclosure;</p> <p>(4) failure to put allegations contained in the notices to the witnesses during the course of their testimony; and,</p> <p>(5) inappropriate restrictions regarding witnesses.</p> | <p>1) la possibilité insuffisante d'interroger et de contre-interroger les témoins;</p> <p>2) un préavis insuffisant des questions litigieuses et des témoignages attendus;</p> <p>3) une communication insuffisante des documents;</p> <p>4) le défaut de communiquer aux témoins pendant leur témoignage les allégations contenues dans les préavis; et</p> <p>5) des restrictions inappropriées visant les témoins.</p> |
|--|--|

162 The public hearings spanned some two and a half years. The applicants have referred me to specific incidents to illustrate each particular complaint. I cannot conclude, on the basis of these incidents, that the Inquiry hearings were rendered unfair. Given the Commissioner's assurance that recipient of the notices will be given a full opportunity to be heard on the allegations contained in those notices, surrounded by all the procedural safeguards which I have set out earlier, before making any unfavourable report, I cannot conclude that the applicants have been or will be deprived of a fair hearing.

(k) The Apology Issue

163 Although the CRCS has made no allegations of bias against the Commissioner, its counsel raised as an issue the verbal exchange which took place between the Commissioner and Mr. Douglas Lindores, the current Secretary General of the CRCS, at the opening of the public hearing on November 23, 1995.¹²² Before Mr. Lindores commenced his presentation, the Commissioner referred him to a transcript of a phone-in radio program, in which Mr. Lindores participated in March of 1995, and which the Commissioner interpreted as placing the blame on the Commission of Inquiry for the inability of the CRCS to apologize to those persons who had become infected by the use of blood and blood products.¹²³ The Commissioner confessed to having great difficulty in understanding how an apology would amount to selling out and abandoning the staff of the organization.

Les audiences publiques ont duré environ deux ans et demi. Les requérants ont fait état d'incidents précis pour illustrer chacune de leurs plaintes. Ces incidents ne me permettent pas de conclure au manque d'équité des audiences de l'enquête. Étant donné l'assurance du commissaire que les destinataires des préavis auront la possibilité de se faire entendre au sujet des allégations contenues dans les préavis et jouiront de toutes les garanties procédurales que j'ai déjà exposées, avant qu'il ne fasse un rapport défavorable, je ne peux conclure que les requérants ont été ou seront privés d'une audition équitable.

k) La question des excuses

Bien que la SCCR n'ait pas allégué qu'il y avait partialité de la part du commissaire, son avocat a soulevé comme point litigieux les propos qu'avaient échangés le commissaire et M. Douglas Lindores, l'actuel secrétaire général de la SCCR, à l'ouverture de l'audience publique le 23 novembre 1995¹²². Avant que M. Lindores ne commence sa présentation, le commissaire l'a renvoyé à la transcription d'une émission radiophonique style tribune libre à laquelle avait participé M. Lindores en mars 1995, et dans laquelle le commissaire avait vu un blâme à l'endroit de la Commission d'enquête en raison de l'incapacité de la SCCR de présenter des excuses aux personnes qui avaient été contaminées après avoir reçu du sang et des produits sanguins¹²³. Le commissaire a avoué éprouver une grande difficulté à comprendre comment des excuses équivalraient à la trahison et à l'abandon du personnel de l'organisme en cause.

164 Counsel for the CRCS suggests that the Commissioner has apparently concluded that the CRCS ought to apologize and has something to apologize for. He goes on to suggest that this may affect its ability to respond to the notices directed at the CRCS and its senior officials. However, he does not challenge the integrity of the Commissioner, does not claim that the Commissioner should be prevented from writing his final report and does not claim that the report cannot be critical of the CRCS.

165 Placed in their context, the remarks of the Commissioner do not establish that the Commissioner will not fairly listen to any submissions that the CRCS or its officials may wish to make in response to the allegations contained in their notices.

8. THE ROLE OF COMMISSION COUNSEL IN THE DRAFTING OF THE FINAL REPORT

166 The objection raised by the CRCS and the Attorney General for Canada (originally raised by Baxter as well, although dropped in oral argument) to the participation of Commission counsel in the drafting of the final report is without merit.

167 Firstly, the application is premature since the Commissioner has not yet requested their participation in the drafting of the final report and there is nothing on the record to suggest that he has made any decision as to what their role will be.

168 Even if the application were not premature, the CRCS' objection to Commission counsel must be rejected. There was no objection raised as to the impartiality of the Commissioner himself. Indeed, the Attorney General for Canada raises the issue as going only to fairness and not to bias at all. I have been referred extensively to the record to illustrate the conduct of Commission counsel over two and a half years of hearings. The applicants seek to show that Commission counsel's role has been inappropriate on the basis of allegations set out principally in the affidavit of Ms. Connie Berry. These allegations were all answered and explained by Commission

L'avocat de la SCCR laisse entendre que le commissaire a apparemment conclu que la SCCR devrait présenter des excuses et qu'il y avait de quoi en faire. Il ajoute que cela peut porter atteinte à sa capacité de répondre aux préavis adressés à la SCCR et à sa haute direction. Cependant il ne conteste pas l'intégrité du commissaire, ne prétend pas qu'il devrait lui être interdit de rédiger son rapport final, ni ne soutient que le rapport ne peut critiquer la SCCR.

Placées dans ce contexte, les remarques du commissaire n'établissent pas que ce dernier ne prêterait pas une oreille équitable aux observations que pourraient souhaiter faire la SCCR et sa haute direction en réponse aux allégations contenues dans leurs préavis.

8. LE ROLE DES AVOCATS DE LA COMMISSION DANS LA RÉDACTION DU RAPPORT FINAL

L'objection soulevée par la SCCR et le procureur général du Canada (et aussi par Baxter à l'origine, bien qu'elle y ait renoncé dans sa plaidoirie) à la participation des avocats de la Commission à la rédaction du rapport final est dénuée de bien-fondé.

Premièrement, la demande est prématurée puisque le commissaire n'a pas encore demandé leur participation à la rédaction du rapport final et que rien au dossier ne permet de croire qu'il a pris une décision à l'égard du rôle qui sera le leur.

Même si la demande n'était pas prématurée, l'objection de la SCCR à l'égard des avocats de la Commission doit être rejetée. Aucune objection n'a été soulevée en ce qui concerne l'impartialité du commissaire lui-même. De fait, le procureur général du Canada ne soulève ce point qu'à l'égard de l'équité et nullement de la partialité. On m'a abondamment renvoyé au dossier pour illustrer la conduite des avocats de la Commission au cours de deux années et demie d'audience. Les requérants tentent de démontrer que le rôle des avocats de la Commission a été irrégulier en se fondant sur des allégations exposées principalement dans l'affidavit de M^{me} Connie

counsel, Ms. Marlys Edwardh and Mr. Delmar Doucette, in their affidavits and cross-examinations. I am satisfied that Commission counsel have not overstepped their appropriate role in the Inquiry process to date.

169 Finally, I should note on this point that the Commissioner has clearly indicated that “this is my inquiry, not my counsel’s inquiry”.¹²⁴ He is, quite appropriately, directing the actions of Commission counsel. Therefore, it is up to him to decide, based on the principles which have been established by the case law, what role his counsel is to play. This question is not for me to decide at this point.

9. CONCLUSION

170 All of the institutions and corporations who received section 13 notices and which may be named by the Commissioner in adverse findings of facts were major stakeholders in the Canadian blood system in the relevant period. They clearly knew, and certainly ought to have known, that the Inquiry would examine their conduct.

171 Of the seventeen natural person applicants who the Commissioner states may be named by him in adverse findings of fact,¹²⁵ fourteen are CRCS officials and three are Government of Canada officials. Of the fourteen CRCS officials, four were senior officials of the CRCS in Canada and ten were medical directors or deputy medical directors at CRCS regional centres across Canada, during the relevant period. All of these individuals, except a former CRCS medical director, Dr. Terrence Stout,¹²⁶ testified at the public hearings and had access to counsel. Three senior CRCS officials, Mr. Weber, Dr. Perrault and Dr. Davey were represented by their own counsel. A former CRCS official, Mr. Craig Anhorn, was also represented by his own counsel. All of the governments and their agencies, the CRCS and the pharmaceutical corporations were

Berry. Ces allégations ont toutes fait l’objet de répliques et d’explications de la part des avocats de la Commission, M^e Marlys Edwardh et M^e Delmar Doucette dans leurs affidavits et leurs contre-interrogatoires. Je suis convaincu que les avocats de la Commission ne sont pas allés au-delà du rôle qu’ils devaient jouer dans le processus d’enquête jusqu’à maintenant.

169 Finalement, je dois noter à cette étape que le commissaire a clairement indiqué que [TRADUCTION] «ceci est mon enquête, et non celle de mes avocats»¹²⁴. Il dirige, comme il convient, les actions des avocats de la Commission. Par conséquent, il lui appartient de décider, en se fondant sur les principes établis par la jurisprudence, quel rôle joueront ses avocats. Je n’ai pas à décider cette question à ce point-ci.

9. CONCLUSION

170 Toutes les institutions et les sociétés qui ont reçu des préavis fondés sur l’article 13 et que pourra nommer le commissaire dans des conclusions de fait défavorables jouaient un rôle important dans le système canadien de collecte et de distribution du sang à l’époque concernée. Elles savaient clairement, et auraient assurément dû savoir, que l’enquête examinerait leur conduite.

171 Des dix-sept personnes physiques requérantes dont le commissaire dit qu’il pourrait les nommer dans des conclusions de fait défavorables¹²⁵, quatorze font partie de la haute direction de la SCCR et trois sont de hauts fonctionnaires du gouvernement canadien. Des quatorze membres de la haute direction de la SCCR, quatre étaient des dirigeants de la SCCR au Canada et dix étaient des directeurs médicaux ou des sous-directeurs médicaux aux centres régionaux de la SCCR au Canada au cours de la période concernée. Tous ces particuliers, sauf un ancien directeur médical de la SCCR, le D^r Terrence Stout¹²⁶, ont déposé au cours des audiences publiques et ils pouvaient retenir les services d’un avocat. Trois dirigeants de la SCCR, M. Weber, le D^r Perrault et le D^r Davey, étaient représentés par leurs avocats. Un ancien dirigeant de la SCCR, M. Craig Anhorn, était aussi

represented by counsel and, except for Armour, Baxter and the province of Quebec, who voluntarily limited their participation, all participated fully in the Inquiry.

172 Counsel for the Commissioner has confirmed to this Court that the forty-seven other natural person applicants who received notices will not be named in any adverse findings of fact resulting from such notices. They are listed in Appendix III to my reasons.¹²⁷ It would have been preferable that these notices be worded in such a manner as to make it clear that there would be no explicit unfavourable report or other findings of misconduct naming them in the report of the Commissioner.¹²⁸ Since the notices were intended to give these persons an opportunity to be heard if they wished to do so, they should not be set aside so as to deprive them of this right. However, it is appropriate for this Court to declare that there can be no explicit unfavourable report or other findings of misconduct naming them in the final report of the Commission based on these notices.

173 Further, this Court declares that all of the recipients of section 13 notices are to be given a full opportunity to be heard.

174 Finally, the Commission is directed to consider any requests for standing and funding which may be made by individual persons who have received section 13 notices.

175 In all other respects, all of the applications for judicial review are dismissed.

représenté par son propre avocat. Tous les gouvernements et leurs institutions, la SCCR et les sociétés pharmaceutiques étaient représentés par des avocats et, à l'exception de Armour, Baxter et la province de Québec, qui ont volontairement limité leur participation, tous ont pleinement participé à l'enquête.

Les avocats du commissaire ont confirmé à cette 172 Cour que les quarante-sept autres requérants qui sont des personnes physiques destinataires de préavis ne seront pas nommés dans des conclusions de fait défavorables résultant de ces préavis. Ils sont énumérés à l'appendice III de mes motifs¹²⁷. Il aurait été préférable que ces préavis précisent clairement que le rapport du commissaire ne contiendrait aucune mention défavorable explicite ni autres conclusions de faute les nommant¹²⁸. Puisque les préavis étaient destinés à offrir à ces personnes la possibilité de se faire entendre si elles le souhaitaient, ils ne devraient pas être écartés de façon à les priver de ce droit. Il est toutefois approprié que cette Cour déclare que le rapport final de la Commission ne peut contenir aucune mention défavorable explicite ni autres conclusions de faute nommant les requérants en question qui seraient fondées sur les préavis.

En outre, cette Cour déclare que tous les destina- 173 taires des préavis fondés sur l'article 13 doivent avoir pleine possibilité de se faire entendre.

Finalement, la Commission est tenue de prendre 174 en considération les demandes de qualité pour agir et d'aide financière que pourront présenter les particuliers qui ont reçu des préavis fondés sur l'article 13.

À tous autres égards, toutes les demandes de 175 contrôle judiciaire sont rejetées.

APPENDIX I

P.C. 1993-1879

Certified to be a true copy of a Minute of a Meeting of the Committee of the Privy Council, approved by His Excellency the Governor General on the 4th day of October, 1993.

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Prime Minister, advise that a Commission do

APPENDICE I

C.P. 1993-1879

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 4 octobre 1993.

Sur recommandation de la Première ministre, le Comité du Conseil privé recommande que soit émise, en vertu de

issue under Part I of the Inquiries Act and under the Great Seal of Canada appointing the Honourable Horace Krever, a Judge of the Ontario Court of Appeal, to be a Commissioner to review and report on the mandate, organization, management, operations, financing and regulation of all activities of the blood system in Canada, including the events surrounding the contamination of the blood system in Canada in the early 1980s, by examining, without limiting the generality of the inquiry,

- the organization and effectiveness of past and current systems designed to supply blood and blood products in Canada;
- the roles, views, and ideas of relevant interest groups; and
- the structures and experience of other countries, especially those with comparable federal systems.

The Committee do further advise that

1. pursuant to section 56 of the Judges Act, the Honourable Horace Krever be authorized to act as a Commissioner on the inquiry;
2. the Commissioner be authorized to adopt such procedures and methods as he may consider expedient for the proper conduct of the inquiry and to sit at such times and in such places in Canada as he may decide;
3. the Commissioner be authorized to rent such space and facilities as may be required for the purposes of the inquiry, in accordance with Treasury Board policies;
4. the Commissioner be authorized to engage the services of such experts and other persons as are referred to in section 11 of the Inquiries Act at such rates of remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board;
5. the Commissioner be directed to advise the Governor in Council by November 30, 1993 as to whether, in the opinion of the Commissioner, it is necessary in order to achieve the objectives of the inquiry to provide assistance with respect to the intervenor costs of any of the parties that may appear before the Inquiry, the extent of assistance where such assistance would, in the opinion of the Commissioner, be in the public interest, bearing in mind the fiscal restraints programme of the Government, and how such funding should be administered;
6. the Commissioner be directed to submit an interim report in both official languages to the Governor in Council no later than May 31, 1994 on the safety of the blood system, with appropriate recommendations on actions which might be taken to address any current shortcomings;

la Partie I de la Loi sur les enquêtes, une commission revêtue du Grand Sceau du Canada portant nomination de l'honorable Horace Krever, un juge de la Cour d'appel de l'Ontario, à titre de commissaire chargé de faire enquête et rapport sur le mandat, l'organisation, la gestion, les opérations, le financement et la réglementation de toutes les activités du système canadien d'approvisionnement en sang, y compris les événements entourant la contamination de réserves de sang au début des années 1980, en examinant, sans limiter la portée générale de l'enquête,

- l'organisation et l'efficacité des systèmes actuels et antérieurs d'approvisionnement en sang et en produits du sang au Canada;
- les rôles, opinions et idées des groupes d'intérêts concernés; et
- les structures et expériences d'autres pays, particulièrement ceux qui ont des systèmes fédéraux comparables.

Le Comité recommande en outre:

1. que, en vertu de l'article 56 de la Loi sur les juges, l'honorable Horace Krever soit autorisé à agir à titre de commissaire aux fins de l'enquête;
2. que le Commissaire soit autorisé à adopter les méthodes et procédures qui lui apparaîtront les plus indiquées pour la conduite de l'enquête et à siéger aux moments et aux endroits qu'il jugera opportuns;
3. que le Commissaire soit autorisé à louer les locaux et les installations que nécessite l'enquête, conformément aux politiques du Conseil du Trésor;
4. que le Commissaire soit autorisé à recourir, comme le prévoit l'article 11 de la Loi sur les enquêtes, aux services d'experts et d'autres personnes qui seront rémunérés et remboursés selon les taux approuvés par le Conseil du Trésor;
5. que le Commissaire reçoive instruction de faire savoir au gouverneur en conseil, d'ici au 30 novembre 1993, s'il juge nécessaire, pour atteindre les objectifs de l'enquête, de fournir une aide financière à des intervenants pour les dédommager des frais qu'ils devront engager pour témoigner à l'enquête et, si tel est le cas, de l'informer de l'étendue de l'aide à accorder à cette fin, quand, à son avis, elle servirait l'intérêt public, compte tenu du programme de restrictions financières du gouvernement, ainsi que de la manière dont elle serait administrée;
6. que le Commissaire reçoive instruction de présenter au gouverneur en conseil, au plus tard le 31 mai 1994, un rapport provisoire dans les deux langues officielles sur la sécurité du système d'approvisionnement en sang, en l'accompagnant de recommandations pertinentes quant aux mesures pouvant être prises pour corriger toute lacune actuelle du système;

7. the Commissioner be directed to submit a final report in both official languages to the Governor in Council no later than September 30, 1994 with recommendations on an efficient and effective blood system in Canada for the future including:
- its managerial, financial, and legal principles as well as the medical and scientific aspects;
 - the appropriate roles and responsibilities of the provincial/territorial and federal governments, the Canadian Red Cross Society, and other relevant organizations;
 - the contractual and other relationship which should exist amongst the governments and organizations involved in the system;
 - resource implications, including current allocations;
 - powers that are appropriate to recommendations concerning responsibilities and authorities, and
 - actions required to implement these recommendations; and
8. the Commissioner be directed to file the papers and records of the inquiry with the Clerk of the Privy Council as soon as reasonably may be after the conclusion of the inquiry.
7. que le Commissaire reçoive instruction de présenter au gouverneur en conseil, au plus tard le 30 septembre 1994, un rapport final dans les deux langues officielles contenant des recommandations quant aux mesures à prendre pour assurer l'efficacité et l'efficience futures du système d'approvisionnement en sang au Canada et traitant notamment:
- des principes financiers, juridiques et de gestion qui le gouvernement, ainsi que de ses aspects médicaux et scientifiques;
 - des rôles et responsabilités qu'il convient qu'aient à son égard les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, la Société canadienne de la Croix-Rouge et d'autres organisations concernées;
 - des relations contractuelles et autres qui devraient exister entre les gouvernements et les organisations qui interviennent dans le système;
 - des implications en matière de ressources, y compris en ce qui touche les affectations actuelles;
 - des pouvoirs correspondant aux recommandations faites concernant les responsabilités et les attributions; et
 - des mesures à prendre pour donner suite à ces recommandations; et
8. que le Commissaire reçoive instruction de remettre les dossiers et documents et l'enquête au greffier du Conseil privé dès qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la fin de l'enquête.

APPENDIX II

NATURAL-PERSON APPLICANTS WHO MAY BE NAMED IN ADVERSE FINDINGS OF FACT

Canadian Red Cross Society

Mr. George Weber
 Dr. Rober Perrault
 Dr. Martin Davey
 Dr. Elizabeth Ross
 Dr. Max Gorelick
 Dr. Morris Blajchman
 Dr. Raymond Guévin
 Dr. Joseph E.C. Rousseau
 Dr. John MacKay
 Dr. Andrew Kaegi
 Dr. Roslyn Herst
 Dr. Terrence Stout
 Dr. Noel Buskard
 Mr. Craig Anhorn

APPENDICE II

PERSONNES PHYSIQUES REQUÉRANTES QUI PEUVENT ÊTRE NOMMÉES DANS DES CONCLUSIONS DE FAIT DÉFAVORABLES

Société canadienne de la Croix-Rouge

M. George Weber
 D^r Roger Perrault
 D^r Martin Davey
 D^r Elizabeth Ross
 D^r Max Gorelick
 D^r Morris Blajchman
 D^r Raymond Guévin
 D^r Joseph E.C. Rousseau
 D^r John MacKay
 D^r Andrew Kaegi
 D^r Roslyn Herst
 D^r Terrence Stout
 D^r Noel Buskard
 M. Craig Anhorn

Government of Canada
 Dr. Leclerc-Chevalier
 Dr. Norbert Gilmore
 Dr. John Furesz

Gouvernement du Canada
 D^r Leclerc-Chevalier
 D^r Norbert Gilmore
 D^r John Furesz

APPENDIX III

**NATURAL-PERSON APPLICANTS WHO
 RECEIVED NOTICE AND WILL NOT
 BE NAMED IN ANY ADVERSE
 FINDINGS OF FACT RESULTING
 FROM SUCH NOTICE**

Dr. Albert Joseph Liston
 Dr. Alastair James Clayton
 Mr. Jake Epp
 Dr. Gordon A. Jessamine
 Dr. Wark Boucher
 Dr. David Pope
 Ms. Monique Bégin
 Dr. Maureen M. Law
 Mr. David Kirkwood
 Dr. Denys Cook
 Dr. Emmanuel Somers
 Dr. J.W. Davies
 Mr. Bruce Rawson
 J.L. Fry
 Dr. A.B. Morrison
 L'Honorable Camille Laurin
 The Honourable Dennis Timbrell
 The Honourable Larry Grossman
 The Honourable Keith Norton
 The Honourable Alan Pope
 The Honourable Murray Elston
 The Honourable Philip Andrewes
 The Honourable Elinor Caplan
 The Honourable Thérèse Lavoie-Roux
 The Honourable Pierre-Marc Johnson
 The Honourable Marc-Yvan Côté
 The Honourable Guy Chevette
 The Honourable Stephen Rogers
 The Honourable Jim Nielsen
 The Honourable Peter Dueck
 The Honourable John Jansen
 The Honourable David Russell
 The Honourable Marv Moore
 The Honourable Nancy Betkowski
 The Honourable Larry Desjardins
 The Honourable Donald Orchard
 The Honourable Charles Gallagher
 The Honourable Nancy Clark Teed
 The Honourable Raymond Frenette
 The Honourable Gerald Sheehy
 The Honourable Ronald Frenette
 The Honourable Joel Matheson
 The Honourable Albert Fogarty

APPENDICE III

**PERSONNES PHYSIQUES REQUÉRANTES
 QUI ONT REÇU UN PRÉAVIS ET QUI NE
 SERONT PAS NOMMÉS DANS DES
 CONCLUSIONS DE FAIT DÉFAVORABLES
 RÉSULTANT DE CE PRÉAVIS**

D^r Albert Joseph Liston
 D^r Alastair James Clayton
 M. Jake Epp
 D^r Gordon A. Jessamine
 D^r Wark Boucher
 D^r David Pope
 M^{me} Monique Bégin
 D^r Maureen M. Law
 M. David Kirkwood
 D^r Denys Cook
 D^r Emmanuel Somers
 D^r J.W. Davies
 M. Bruce Rawson
 J.L. Fry
 D^r A.B. Morrison
 L'honorable Camille Laurin
 L'honorable Dennis Timbrell
 L'honorable Larry Grossman
 L'honorable Keith Norton
 L'honorable Alan Pope
 L'honorable Murray Elston
 L'honorable Philip Andrewes
 L'honorable Elinor Caplan
 L'honorable Thérèse Lavoie-Roux
 L'honorable Pierre-Marc Johnson
 L'honorable Marc-Yvan Côté
 L'honorable Guy Chevette
 L'honorable Stephen Rogers
 L'honorable Jim Nielsen
 L'honorable Peter Dueck
 L'honorable John Jansen
 L'honorable David Russell
 L'honorable Marv Moore
 L'honorable Nancy Betkowski
 L'honorable Larry Desjardins
 L'honorable Donald Orchard
 L'honorable Charles Gallagher
 L'honorable Nancy Clark Teed
 L'honorable Raymond Frenette
 L'honorable Gerald Sheehy
 L'honorable Ronald Frenette
 L'honorable Joel Matheson
 L'honorable Albert Fogarty

The Honourable Joseph Ghiz
 The Honourable Keith Milligan
 The Honourable Wayne Cheverie
 The Honourable John Collins

¹ R.S.C., 1985, c. I-11.

² This was the approach followed by Madam Justice L'Heureux-Dubé in *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366, at pp. 1413-1414.

³ Wilbee Report, at p. 3; affidavit of Marlys Edwardh, Exhibit 1; respondent's application record, Vol. V, Tab 7(1).

⁴ *Idem*, at pp. 1-2.

⁵ *Idem*, at p. 2.

⁶ A new entity, the Canadian Blood Agency (CBA) was created to replace the Canadian Blood Committee in May 1991 and commenced operations on October 1 of the same year, when an executive director was appointed.

⁷ R.S.C., 1985, c. F-27.

⁸ Wilbee Report, at pp. 5-6.

⁹ *Idem*, at pp. 9 and 20.

¹⁰ *Idem*, at p. 25.

¹¹ Affidavit of Marlys Edwardh, Exhibit 5; respondent's application record, Vol. V, Tab 7(5), at pp. 1566-1568.

¹² "Bad blood probe needed, Collins says", *The Globe and Mail*, September 16, 1993; affidavit of Marlys Edwardh, para. 12 and Exhibit 6; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1297 and Tab 7(6), at p. 1570.

¹³ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 13 and Exhibit 7; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1297 and Tab 7(7), at pp. 1572-1578.

¹⁴ Affidavit of Marlys Edwardh, Exhibit 10; respondent's application record, Vol. V, Tab 7(10), at p. 1589; see Appendix I for full text.

¹⁵ Affidavit of Marlys Edwardh, Exhibits 9 and 10; respondent's application record, Vol. V, Tabs 7(9), at p. 1585 and 7(10), at p. 1589.

¹⁶ P.C. 1993-1879, at p. 2; affidavit of Marlys Edwardh, Exhibit 10; respondent's application record, Vol. V, Tab 7(10), at p. 1590.

¹⁷ Prior to the decision to issue the notices now under review, the Commission had already issued s. 13 notices which were not challenged on two occasions. On December 12, 1994, the CRCS and the Federal Health Protection Branch received s. 13 notices with respect to allegations in the evidence to be considered in the interim report. Neither responded to the allegations raised in these notices. On October 4, 1995, Armour was issued a s. 13 notice with respect to a particular issue which seemed to reflect unfavourably on them and on which none of the parties with standing had the necessary information. Armour made a full written reply to the notice.

L'honorable Joseph Ghiz
 L'honorable Keith Milligan
 L'honorable Wayne Cheverie
 L'honorable John Collins

¹ L.R.C. (1985), ch. I-11.

² C'est l'approche adoptée par M^{me} le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366, aux p. 1413 et 1414.

³ Le rapport Wilbee, à la p. 3; affidavit de Marlys Edwardh, pièce 1; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7(1).

⁴ *Idem*, aux p. 1 et 2.

⁵ *Idem*, à la p. 2.

⁶ Un nouvel organisme, l'Agence canadienne du sang (ACS), a été créé pour remplacer le Comité canadien du sang en mai 1991, et elle a commencé ses activités le 1^{er} octobre de la même année, lors de la nomination d'un directeur exécutif.

⁷ L.R.C. (1985), ch. F-27.

⁸ Le rapport Wilbee, à la p. 7.

⁹ *Idem*, aux p. 9, 21 et 22.

¹⁰ *Idem*, à la p. 27.

¹¹ Affidavit de Marlys Edwardh, pièce 5; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7(5), aux p. 1566 à 1568.

¹² [TRADUCTION] «Une enquête sur le sang contaminé s'impose, dit M^{me} Collins» *The Globe and Mail* 16 septembre 1993; affidavit de Marlys Edwardh, par. 12 et pièce 6; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1297 et onglet 7(6), à la p. 1570.

¹³ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 13 et pièce 7; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1297 et onglet 7(7), aux p. 1572 à 1578.

¹⁴ Affidavit de Marlys Edwardh, pièce 10; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7(10), à la p. 1589; voir le texte intégral à l'appendice I.

¹⁵ Affidavit de Marlys Edwardh, pièces 9 et 10; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglets 7(9), à la p. 1585, et 7(10), à la p. 1589.

¹⁶ C.P. 1993-1879, à la p. 2; affidavit de Marlys Edwardh, pièce 10; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7(10), à la p. 1590.

¹⁷ Avant la décision d'adresser les préavis à l'étude, la Commission avait déjà donné à deux reprises des préavis fondés sur l'art. 13 qui n'avaient pas été contestés. Le 12 décembre 1994, la SCCR et la Direction fédérale de la protection de la santé ont reçu des préavis visés à l'art. 13 relativement à des allégations contenues dans les éléments de preuve devant être pris en considération dans le rapport provisoire. Ni l'une ni l'autre n'ont répliqué aux allégations contenues dans ces préavis. Le 4 octobre 1995, Armour a reçu un préavis fondé sur l'art. 13 relativement à une question particulière qui semblait jouer contre elle et sur laquelle aucune des parties ayant qualité pour agir ne semblait posséder les renseignements nécessaires. Armour a donné une réponse écrite complète au préavis.

¹⁸ Affidavit of Connie Berry, para. 17; CRCS application record, Vol. 1, Tab 2, at p. 20; affidavit of Marlys Edwardh, para. 147; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1345.

¹⁹ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 146; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1345.

²⁰ A similar notice was issued to the Attorney General for Quebec on the same date, indicating that French translations would be forthcoming shortly. The French version of the notice, dated December 29, 1995, was sent to the Attorney General and former ministers of Health for the province of Quebec. Although the French version of the text differs from the original English, counsel for the Quebec applicants conceded in his reply submissions that this was to be understood as a translation error.

²¹ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 51 and 201; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1309 and 1363.

²² Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 51, 201, 206, 208 and 209; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1309 and 1363-1366.

²³ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 212-214; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1367.

²⁴ R.S.C., 1985, c. F-7, as am. by S.C. 1990, c. 8, ss. 4, 5.

²⁵ The Honourable Gerald Sheehy, the Honourable Joel Matheson, and the Honourable Ronald Russell.

²⁶ See Appendices II and III for the names of individuals listed by counsel for the respondent.

²⁷ R.S.O. 1990, c. P.41.

²⁸ R.S.P.E.I. 1988, c. P-31.

²⁹ Transcript, *per* Mr. Cherniak, at pp. 32-33.

³⁰ *Idem*, at p. 32. Various counsel referred to this argument using the words "amount to" or "are tantamount to" findings of criminal or civil liability.

³¹ *Idem*, at p. 34.

³² *Idem*, at pp. 64-65 and 232.

³³ Transcript, *per* Mr. Lamek, at pp. 1277-1282.

³⁴ Transcript, *per* Mr. McKinnon, at p. 1172, lines 20-23.

³⁵ Transcript, *per* Mr. McKinnon, at pp. 1176-1181.

³⁶ Transcript, *per* Mr. McKinnon, at p. 1184.

³⁷ Transcript, *per* Mr. Lamek, at pp. 1281-1282.

³⁸ *Idem*, at p. 1135, lines 16-24, and at p. 1123, lines 19-20.

³⁹ Transcript, *per* Mr. Cherniak, at pp. 105-106.

⁴⁰ *Idem*, at p. 34.

⁴¹ *Idem*, and at pp. 220-236.

⁴² *Idem*, at p. 204.

⁴³ *Idem*, at pp. 252-253 and 298-299.

⁴⁴ Law Reform Commission of Canada, *Administrative Law—Commission of Inquiry: A New Act* (Working Paper No. 17), 1977.

⁴⁵ The Commission did not exercise these coercive powers in this case. Only one witness, Mr. Anhorn, requested a summons to attend.

¹⁸ Affidavit de Connie Berry, par. 17; dossier de la demande de la SCCR, vol. 1, onglet 2, à la p. 20; affidavit de Marlys Edwardh, par. 147; dossier de la demande de l'intimé, vol V, onglet 7, à la p. 1345.

¹⁹ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 146; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1345.

²⁰ Un avis semblable a été adressé au procureur général du Québec le même jour, avec mention que la traduction française suivrait sous peu. La version française du préavis, datée du 29 décembre 1995, a été envoyée au procureur général et à d'anciens ministres de la Santé du Québec. Bien qu'elle fût différente de l'original anglais, l'avocat des requérants du Québec a concédé dans ses observations qu'il fallait y voir une erreur de traduction.

²¹ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 51 et 201; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1309 et 1363.

²² Affidavit de Marlys Edwardh, par. 51, 201, 206, 208 et 209; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1309 et 1363 à 1366.

²³ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 212 à 214; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1367.

²⁴ L.R.C. (1985), ch. F-7, mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4 et 5.

²⁵ L'honorable Gerald Sheehy, l'honorable Joel Matheson et l'honorable Ronald Russell.

²⁶ Voir aux appendices II et III les noms des individus énumérés par les avocats de l'intimé.

²⁷ L.R.O. 1990, ch. P.41.

²⁸ R.S.P.E.I. 1988, ch. P-31.

²⁹ Notes sténographiques, M. Cherniak, aux p. 32 et 33.

³⁰ *Idem*, à la p. 32. Divers avocats ont fait référence à cet argument, employant les mots [TRADUCTION] «sont assimilables à» ou [TRADUCTION] «valant» des conclusions de responsabilité criminelle ou civile.

³¹ *Idem*, à la p. 34.

³² *Idem*, aux p. 64, 65 et 232.

³³ Transcriptions, M. Lamek, aux p. 1277 à 1282.

³⁴ Transcriptions, M. McKinnon, à la p. 1172, lignes 20 à 23.

³⁵ Transcriptions, M. McKinnon, aux p. 1176 à 1181.

³⁶ Transcriptions, M. McKinnon, à la p. 1184.

³⁷ Transcriptions, M. Lamek, aux p. 1281 et 1282.

³⁸ *Idem*, à la p. 1135, lignes 16 à 24 et à la p. 1123, lignes 19 et 20.

³⁹ Transcriptions, M. Cherniak, aux p. 105 et 106.

⁴⁰ *Idem*, à la p. 34.

⁴¹ *Idem*, et aux p. 220 à 236.

⁴² *Idem*, à la p. 204.

⁴³ *Idem*, aux p. 252 et 253 et 298 et 299.

⁴⁴ Commission de réforme du droit du Canada, *Droit administratif—les commissions d'enquête: une nouvelle loi* (Document de travail 17), 1977.

⁴⁵ La Commission n'a pas exercé ces pouvoirs de contrainte en l'espèce. Un seul témoin, M. Anhorn, a demandé une citation à comparaître.

⁴⁶ Sopinka J., *Public Inquiries*, Address (August 24, 1990) CIAJ Conference, Winnipeg, Manitoba; Ontario Law Reform Commission, *Report on Public Inquiries*, Toronto: The Commission, 1992; Henderson, Gordon Q.C., "Abuse of Power by Royal Commissions" in *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada*, Toronto: Richard De Boo, 1979.

⁴⁷ 8th ed., Oxford: Clarendon Press, 1990, at p. 757.

⁴⁸ Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993, at p. 898.

⁴⁹ Honourable Charles L. Dubin, Commissioner, *Commission of Inquiry into the Use of Drugs and Banned Practices Intended to Increase Athletic Performance*, Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, 1990, at p. xxix.

⁵⁰ Ontario Law Reform Commission, *Report on Public Inquiries*, Toronto: The Commission, 1992; Alberta Law Reform Institute, *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act, Report No. 62*, Edmonton, Alberta, November 1992.

⁵¹ *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.), at pp. 311-312.

⁵² *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)* (1995), 23 O.R. (3d) 498 (Div. Ct.), at p. 511.

⁵³ Law Reform Commission of Canada, *Administrative Law—Commissions of Inquiry: A New Act* (Working Paper No. 17), 1977.

⁵⁴ *Idem*, at pp. 50-51 (to allow for the right of a witness to cross-examine other witnesses; the right of someone who has been commented on adversely in the testimony of others to appear as a witness (with the right to counsel and cross-examination); and the right of a witness to expenses at the discretion of the commission).

⁵⁵ Law Reform Commission of Canada, *Report 13: Advisory and Investigatory Commissions*, December 1979, at p. 40.

⁵⁶ *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97, per Cory J., at pp. 137-139, paras. 62 and 65 (*Westray*).

⁵⁷ *Robinson et al. and The Queen in right of British Columbia et al.* (1987), 36 D.L.R. (4th) 308 (B.C.C.A.), at p. 313, per Seaton J.A., quoted with approval in *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591, at p. 603.

⁵⁸ *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; *Attorney General (Qué.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Di Iorio et al. v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *Phillips et al. v. Richard J.* (1993), 117 N.S.R. (2d) 218 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. on this point refused [*sub nom. United Steal-Workers of America, Local 9332 v. Richard*, [1993] 4 S.C.R. vii].

⁵⁹ The Attorney General of Quebec had filed a notice of constitutional question challenging the validity of the

⁴⁶ Voir *Public Inquiries*, le juge Sopinka, Conférence ACJI le 24 août 1990, Winnipeg, Manitoba; Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Public Inquiries*, Toronto: La Commission, 1992; Henderson, Gordon c.r., «Abuse of Power by Royal Commissions» dans *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada* Toronto: Richard De Boo, 1979.

⁴⁷ 8^e éd., Oxford: Clarendon Press, 1990, à la p. 757.

⁴⁸ Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993, à la p. 898.

⁴⁹ L'honorable Charles L. Dubin, commissaire, *Commission d'enquête sur le recours aux drogues et aux pratiques interdites pour améliorer la performance athlétique*, Ottawa: Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1990, à la p. xxix.

⁵⁰ Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Public Inquiries*, Toronto: La Commission, 1992, Alberta Law Reform Institute, *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act, Report No. 62*, Edmonton, Alberta, novembre 1992.

⁵¹ *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.), aux p. 311 et 312.

⁵² *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)* (1995), 23 O.R. (3d) 498 (C. div.), à la p. 511.

⁵³ Commission de réforme du droit du Canada, *Droit administratif—les commissions d'enquête: une nouvelle loi* (Document de Travail 17), 1977.

⁵⁴ *Idem*, aux p. 53 et 54. Ces modifications devraient conférer aux témoins le droit de contre-interroger les autres témoins; donner le droit de témoigner (ainsi que celui d'être représentée par un avocat et de procéder à un contre-interrogatoire) à la personne à l'égard de laquelle les autres témoins ont fait des commentaires défavorables; enfin, accorder à un témoin le droit au remboursement de ses dépenses à la discrétion de la commission.

⁵⁵ Commission de réforme du droit du Canada, *Rapport 13: Les commissions consultatives et les commissions d'enquête*, décembre 1979, à la p. 40.

⁵⁶ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, le juge Cory, aux p. 137 à 139, par. 62 et 65 (*Westray*).

⁵⁷ *Robinson et al. and The Queen in right of British Columbia et al.* (1987), 36 D.L.R. (4th) 308 (C.A. C.-B.), à la p. 313, le juge Seaton, passage cité et approuvé dans *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591, à la p. 603.

⁵⁸ *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Di Iorio et autre c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; *Phillips et al. v. Richard J.* (1993), 117 N.S.R. (2d) 218 (C.A.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada sur ce point refusée [*sub nom. Métallurgistes unis d'Amérique, section Locale 9332 c. Richard*, [1993] 4 R.C.S. vii].

⁵⁹ Le procureur général du Québec avait déposé un avis de question constitutionnelle contestant la validité de

Inquiry, but withdrew that portion of its application at the outset of the hearing.

⁶⁰ Affidavit of Marlys Edwardh, Exhibit 10; respondent's application record, Vol. V, Tab 7(10), at p. 1589; see Appendix I for full text.

⁶¹ Ontario Law Reform Commission, *Report on Public Inquiries*, Toronto: The Commission, 1992, at p. 28.

⁶² P.C. 1993-1879; see Appendix I.

⁶³ *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.).

⁶⁴ Transcript, *per* Mr. Cherniak, at pp. 414-415.

⁶⁵ [1991] 2 S.C.R. 525.

⁶⁶ [1989] 3 F.C. 16 (C.A.).

⁶⁷ (1994), 174 N.R. 37 (F.C.A.), at pp. 47-48.

⁶⁸ [1991] 2 S.C.R. 525, at pp. 557-558. See also *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Lidder*, [1992] 2 F.C. 621 (C.A.), where the doctrine was not applied because it was said to be in conflict with a statutory duty.

⁶⁹ Affidavit of Connie Berry, para. 22; CRCS application record, Vol. 1, Tab 2, at p. 24; affidavit of Marlys Edwardh, para. 28 and Exhibit 18; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1301-1302 and Vol. VI, Tab 7(18), at p. 1637.

⁷⁰ Affidavit of Connie Berry, paras. 25-27; CRCS application record, Vol. 1, Tab 2, at p. 26.

⁷¹ R.S.C., 1985, c. C-5.

⁷² *R. v. Kuldip*, [1990] 3 S.C.R. 618.

⁷³ *R. v. S (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ For recent examples, see *Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*, 1996, the Honourable Louise Arbour, Commissioner; and *Commission of Inquiry into the Air Ontario Crash at Dryden, Ontario*, 1992, the Honourable Virgil P. Mohansky, Commissioner.

⁷⁶ *Landreville v. The Queen*, [1977] 2 F.C. 726 (T.D.); *Richards v. New Brunswick (Commission of Inquiry into the Kingsclear Youth Training Centre)*, [1996] N.B.J. No. 272 (Q.B.) (QL).

⁷⁷ Transcript, *per* Mr. Lamek, at p. 1135.

⁷⁸ *Idem.*, at p. 1123.

⁷⁹ *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.), at p. 212.

⁸⁰ *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366.

⁸¹ As interpreted in *idem.*, *per* Lamer J. (as he then was), at p. 1399.

⁸² *Idem.*, at pp. 1407-1409.

⁸³ *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591.

⁸⁴ *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97.

⁸⁵ *Phillips et al. v. Richard, J.* (1993), 117 N.S.R. (2d) 218 (C.A.).

⁸⁶ *Starr v. Houlden*, *supra*, at p. 1409.

l'enquête, mais a retiré cette partie de sa demande au début de l'audition.

⁶⁰ Affidavit de Marlys Edwardh, pièce 10; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7(10), à la p. 1589; voir à l'appendice I le texte intégral du décret.

⁶¹ Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Public Inquiries*, Toronto: La Commission, 1992, à la p. 28.

⁶² C.P. 1993-1879; voir appendice I.

⁶³ *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.).

⁶⁴ Transcriptions, M. Cherniak, aux p. 414 et 415.

⁶⁵ [1991] 2 R.C.S. 525.

⁶⁶ [1989] 3 C.F. 16 (C.A.).

⁶⁷ (1994), 174 N.R. 37 (C.A.F.), aux p. 47 et 48.

⁶⁸ [1991] 2 R.C.S. 525, aux p. 557 et 558. Voir aussi l'arrêt *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Lidder*, [1992] 2 C.F. 621 (C.A.), dans lequel la théorie n'a pas été appliquée parce qu'elle aurait été incompatible avec une obligation légale.

⁶⁹ Affidavit de Connie Berry, par. 22; dossier de la demande de la SCCR, vol. 1, onglet 2, à la p. 24; affidavit de Marlys Edwardh, par. 28 et pièce 18; dossier de la demande de l'intimé, vol. V., onglet 7, aux p. 1301 et 1302 et vol. VI, onglet 7(18), à la p. 1637.

⁷⁰ Affidavit de Connie Berry, par. 25 à 27; dossier de la demande de la SCCR, vol. 1, onglet 2, à la p. 26.

⁷¹ L.R.C. (1985), ch. C-5.

⁷² *R. c. Kuldip*, [1990] 3 R.C.S. 618.

⁷³ *R. c. S (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Pour des exemples récents, voir *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston* 1996, l'honorable Louise Arbour, commissaire; et *Commission d'enquête sur l'écrasement d'un avion d'Air Ontario à Dryden, Ontario*, 1992, l'honorable Virgil P. Mohansky, commissaire.

⁷⁶ *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1^{re} inst.); *Richards v. New Brunswick (Commission of Inquiry into the Kingsclear Youth Training Centre)*, [1996] N.B.J. n^o 272 (B.R.) (QL).

⁷⁷ Transcriptions, M. Lamek, à la p. 1135.

⁷⁸ *Idem.*, à la p. 1123.

⁷⁹ *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.), à la p. 212.

⁸⁰ *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366.

⁸¹ Selon l'interprétation donnée dans *idem.*, juge Lamer (tel était alors son titre), à la p. 1399.

⁸² *Idem.*, aux p. 1407 à 1409.

⁸³ *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591.

⁸⁴ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97.

⁸⁵ *Phillips et al. v. Richard, J.* (1993), 117 N.S.R. (2d) 218 (C.A.).

⁸⁶ *Starr c. Houlden*, précité, à la p. 1409.

⁸⁷ *Richards v. New Brunswick (Commission of Inquiry into the Kingsclear Youth Training Centre)*, [1996] N.B.J. No. 272 (Q.B.) (QL).

⁸⁸ *Landreville v. The Queen*, [1977] 2 F.C. 726 (T.D.).

⁸⁹ Transcript, *per* Mr. Rennie, at p. 1817.

⁹⁰ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 31; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1302-1303.

⁹¹ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 37 and 38; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1305.

⁹² Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 31 and 40 and Exhibits 19 and 23; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1302-1303 and 1305 and Vol. VI, Tab 7(19), at p. 1661 and Tab 7(23), at p. 1686.

⁹³ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 39; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1305; Armour factum, para. 6; Armour record, Tab 5; affidavit of John Parks, para. 4; Baxter record, Tab C, at p. 13.

⁹⁴ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 41; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1306.

⁹⁵ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 41-67, 69-72, and Exhibits 24-38; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1306-1316 and Vol. VI, Tab 7 (24-38), at pp. 1689-1764.

⁹⁶ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 48-57, 61-63 and Exhibit 38; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1308-1313 and Vol. VI, Tab 7(38), at p. 1760.

⁹⁷ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 72; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1316.

⁹⁸ Affidavit of Marlys Edwardh, Exhibit 38; respondent's application record, Vol. VI, Tab 7(38), at pp. 1760-1764.

⁹⁹ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 116 and Exhibit 49; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1335 and Vol. VIII, Tab 7(49), at p. 2463-2465.

¹⁰⁰ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 122 and Exhibit 53; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1337 and Vol. VIII, Tab 7(53), at p. 2512.

¹⁰¹ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 117, 121 and 123 and Exhibit 54; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1335-1337 and Vol. VIII, Tab 7(54), at p. 2523.

¹⁰² *Per* La Forest J. in *R. v. Beare*; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387, at p. 401.

¹⁰³ *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181, at p. 231.

¹⁰⁴ Law Reform Commission of Canada, *Administrative Law—Commissions of Inquiry: A New Act (Working Paper No. 17)*, 1977, at p. 34.

¹⁰⁵ *Re The Ont. Crime Comm., ex p. Feeley*, [1962] O.R. 872 (C.A.), at p. 896; *Re The Children's Aid Society of the County of York*, [1934] O.W.N. 418 (C.A.), at p. 421.

¹⁰⁶ *Re Public Inquiries Act and Shulman*, [1967] 2 O.R. 375 (C.A.), at pp. 378-379.

⁸⁷ *Richards v. New Brunswick (Commission of Inquiry into the Kingsclear Youth Training Centre)*, [1996] N.B.J. n° 272 (Q.B.) (QL).

⁸⁸ *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1^{re} inst.).

⁸⁹ Transcriptions, M. Rennie, à la p. 1817.

⁹⁰ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 31; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1302 et 1303.

⁹¹ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 37 et 38; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1305.

⁹² Affidavit de Marlys Edwardh, par. 31 et 40 et pièces 19 et 23; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1302, 1303 et 1305 et vol. VI, onglet 7(19), à la p. 1661 et onglet 7(23), à la p. 1686.

⁹³ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 39; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1305; mémoire Armour, par. 6; dossier Armour, onglet 5; affidavit de John Parks, par. 4; dossier Baxter, onglet C, à la p. 13.

⁹⁴ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 41; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1306.

⁹⁵ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 41 à 67, 69 à 72, et pièces 24 à 38; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1306 à 1316 et vol. VI, onglet 7 (24 à 38), aux p. 1689 à 1764.

⁹⁶ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 48 à 57, 61 à 63 et pièce 38; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1308 à 1313 et vol. VI, onglet 7(38), à la p. 1760.

⁹⁷ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 72; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1316.

⁹⁸ Affidavit de Marlys Edwardh, pièce 38; dossier de la demande de l'intimé, vol. VI, onglet 7(38), aux p. 1760 à 1764.

⁹⁹ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 116 et pièce 49; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1335, et vol. VIII, onglet 7(49), aux p. 2463 à 2465.

¹⁰⁰ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 122 et pièce 53; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1337, et vol. VIII, onglet 7(53), à la p. 2512.

¹⁰¹ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 117, 121 et 123 et pièce 54; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1335 à 1337, et vol. VIII, onglet 7(54), à la p. 2523.

¹⁰² Le juge La Forest dans *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387, à la p. 401.

¹⁰³ *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, à la p. 231.

¹⁰⁴ Commission de réforme du droit du Canada, *Droit administratif: les commissions d'enquête: une nouvelle Loi* (Document de travail 17), 1977, à la p. 35.

¹⁰⁵ *Re The Ont. Crime Comm., ex p. Feeley*, [1962] O.R. 872 (C.A.), à la p. 896; *Re The Children's Aid Society of the County of York*, [1934] O.W.N. 418 (C.A.), à la p. 421.

¹⁰⁶ *Re Public Inquiries Act and Shulman*, [1967] 2 O.R. 375 (C.A.), aux p. 378 et 379.

¹⁰⁷ *Fraternité Inter-Provinciale des Ouvriers en Électricité v. Office de la Construction du Québec et al.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 626 (Que. C.A.), at p. 642.

¹⁰⁸ *Ibid.*, also s. 13, *Inquiries Act*.

¹⁰⁹ Rule 12 reads as follows:

The Commission is entitled to receive evidence which might otherwise be inadmissible in a court of law. The strict rules of evidence will not apply to determine the admissibility of evidence. However, the Commissioner will be mindful of the dangers of evidence not admissible in a court of law and its possible effect on reputation.

¹¹⁰ *Mahon v Air New Zealand Ltd*, [1984] 3 All ER 201 (P.C.).

¹¹¹ See section 3, at p. 277 "Events Leading to this Application".

¹¹² Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 216-217 and Exhibits 101-103; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1368 and Vol. X, Tab 7 (101-103), at pp. 2962-2970.

¹¹³ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 218-219; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1368-1369.

¹¹⁴ Affidavit of Marlys Edwardh, para. 222 and Exhibit 105; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at p. 1370 and Vol. X, Tab 7(105), at p. 2977.

¹¹⁵ Affidavit of Marlys Edwardh, paras. 224-225; respondent's application record, Vol. V, Tab 7, at pp. 1370-1371; cross-examination of Marlys Edwardh, at pp. 199-201 and 764-775; respondent's application record, Vol. XIII, Tab 9, at pp. 4037-4039.

¹¹⁶ The request for these materials was withdrawn at the hearing on February 2, 1996, as noted in my reasons for order dated March 12, 1996, [1996] 2 F.C. 668 (T.D.), at pp. 677-678.

¹¹⁷ (1988), 116 N.R. 44 (F.C.A.).

¹¹⁸ [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 661.

¹¹⁹ Honourable Charles L. Dubin, Commissioner. *Commission of Inquiry into the Use of Drugs and Banned Practices Intended to Increase Athletic Performance*, 1990.

¹²⁰ Honourable Louise Arbour, Commissioner. *Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*, 1996.

¹²¹ Cross-examination of Dr. J. MacKay (March 13, 1996), at p. 50, question 209 and Exhibit 5 (being a letter dated December 27, 1995 to Dr. MacKay from Connie Berry); CRCS application record, Vol. 7, Tab 10(A), at p. 1358 and Vol. 7, Tab 10(B)(5).

¹²² Transcript, *per* Mr. Cherniak, at pp. 447-455.

¹²³ Affidavit of Connie Berry, paras. 184-191; CRCS application record, Vol. 1, Tab 2, at pp. 96-101.

¹²⁴ Statement by Commissioner dated November 24, 1995; transcript of Commission of Inquiry, at p. 45713; CRCS transcript exhibit book, Tab 66; affidavit of Connie Berry, para. 27; CRCS application record, Vol I, Tab 2, at p. 26.

¹⁰⁷ *Fraternité Inter-Provinciale des Ouvriers en Électricité c. Office de la Construction du Québec et al.* (1983), 148 D.L.R. (3d) 626 (C.A. Qué.), à la p. 642.

¹⁰⁸ *Ibid.*, aussi l'art. 13, *Loi sur les enquêtes*.

¹⁰⁹ La Règle 12 est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] La Commission peut recevoir des éléments de preuve qui pourraient autrement être irrecevables devant une cour de justice. La recevabilité de la preuve ne sera pas établie par application stricte des règles de preuve. Toutefois, le commissaire tiendra compte des risques que pose la preuve irrecevable devant une cour de justice et de son effet possible sur la réputation d'une personne.

¹¹⁰ *Mahon v Air New Zealand Ltd*, [1984] 3 All ER 201 (P.C.).

¹¹¹ Voir la partie 3, à la p. 277 «Le contexte de la demande en instance».

¹¹² Affidavit de Marlys Edwardh, par. 216 et 217, et pièces 101 à 103; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, à la p. 1368 et vol. X, onglet 7 (101 à 103), aux p. 2962 à 2970.

¹¹³ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 218 et 219; dossier de demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1368 et 1369.

¹¹⁴ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 222 et pièce 105; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1370 et 1371 et vol. X, onglet 7(105), à la p. 2977.

¹¹⁵ Affidavit de Marlys Edwardh, par. 224 et 225; dossier de la demande de l'intimé, vol. V, onglet 7, aux p. 1370 et 1371; contre-interrogatoire de Marlys Edwardh, aux p. 199 à 201, et 764 à 775; dossier de demande de l'intimé, vol. XIII, onglet 9, aux p. 4037 à 4039.

¹¹⁶ La demande de ces documents a été retirée à l'audition du 2 février 1996, ainsi qu'il a été noté dans les motifs de mon ordonnance en date du 12 mars 1996, [1996] 2 C.F. 668 (1^{re} inst.), aux p. 677 et 678.

¹¹⁷ (1988), 116 N.R. 44. (C.A.F.).

¹¹⁸ [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 661.

¹¹⁹ L'honorable Charles L. Dubin, commissaire. *Commission d'enquête sur le recours aux drogues et aux pratiques interdites pour améliorer la performance athlétique*, 1990.

¹²⁰ L'honorable Louise Arbour, commissaire. *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, 1996.

¹²¹ Contre-interrogatoire du D^r J. MacKay (le 13 mars 1996), à la p. 50, question 209 et pièce 5 (soit une lettre en date du 27 décembre 1995, adressée par Connie Berry au D^r MacKay); dossier de la demande de la SCCR, vol. 7, onglet 10(A), à la p. 1358 et vol. 7, onglet 10(B)(5).

¹²² Transcriptions, M. Cherniak, aux p. 447 à 455.

¹²³ Affidavit de Connie Berry, par. 184 à 191; dossier de la demande de la SCCR, vol. 1, onglet 2, aux p. 96 à 101.

¹²⁴ Déclaration du commissaire en date du 24 novembre 1995; transcription de la Commission d'enquête, à la p. 45713; transcription du dossier des pièces de la SCCR, onglet 66; affidavit de Connie Berry, par. 27; dossier de la demande de la SCCR, vol. 1, onglet 2, à la p. 26.

¹²⁵ See Appendix II.

¹²⁶ Dr. Stout volunteered to testify but did not for reasons of health.

¹²⁷ In that list, "the Honourable Ronald Frenette" should read "the Honourable Ronald Russell".

¹²⁸ For example, see *Commission of Inquiry into Certain Events of the Prison for Women in Kingston*, 1996, the Honourable Louise Arbour, Commissioner, in which the s. 13 notices read (at p. 305):

You have not been called to testify and there will be no explicit unfavourable report or other findings of misconduct naming you in the report of this Commission. However, pursuant to s. 13 of the Inquiries Act you are notified that allegations may be made which, if accepted, may result in an unfavourable report concerning matters in which you were involved, which report may therefore be seen to reflect upon you.

¹²⁵ Voir appendice II.

¹²⁶ Le D^r Stout a offert de témoigner, mais il n'a pas pu le faire en raison de sa santé.

¹²⁷ Dans cette liste, «L'honorable Ronald Frenette» doit se lire «L'honorable Ronald Russell».

¹²⁸ Par exemple, voir la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, 1996, l'honorable Louise Arbour, commissaire, dans lequel les préavis fondés sur l'art. 13 sont libellés comme suit (à la p. 330):

Vous n'avez pas été convoquée pour témoigner et il n'y aura pas de rapport défavorable explicite ou d'autres conclusions de mauvaise conduite vous nommant dans le rapport de cette Commission. Toutefois, conformément à l'art. 13 de la Loi sur les enquêtes, vous êtes informée que des allégations peuvent être formulées et, si elles sont retenues, donner lieu à un rapport défavorable concernant des événements auxquels vous avez participé, et que ce rapport peut donc avoir des effets sur vous.