

**Patricia Starr, Tridel Corporation Inc.,
Mario Giampietri and Gordon Ashworth**
Appellants

v.

**The Honourable Mr. Justice Lloyd W.
Houlden, Commissioner and the Government
of Ontario** *Respondents*

INDEXED AS: STARR v. HOULDEN

File No.: 21777.

1990: March 8; 1990: April 5.

Present: Dickson C.J. and Lamer, La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Cory JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Constitutional law — Division of powers — Criminal law — Provincial inquiry into allegations of political corruption — Terms of reference naming specific private individuals — Terms strikingly similar to Criminal Code provision but expressly prohibiting finding of criminal wrongdoing — Whether or not inquiry as framed falling within federal criminal law power — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Public Inquiries Act, R.S.O. 1980, c. 411.

Constitutional law — Charter of Rights — Legal rights — Provincial inquiry into allegations of political corruption — Terms of reference naming specific private individuals — Terms strikingly similar to Criminal Code provision but expressly prohibiting finding of criminal wrongdoing — Whether or not infringement of ss. 7 to 14 of the Charter — If so, whether or not infringement justified under s. 1 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

Allegations were made in the press that Starr, the President of a section of a registered charity, had made contributions from the charity's funds to political parties and that there was an association between her and Tridel Corporation Inc. Allegations about the relationship between Starr and various public officials, elected and unelected, mounted in the media and in the Legislative Assembly. Ashworth, the Executive Director of the Premier's Office, resigned his position after revealing that Starr had arranged for his family to receive person-

**Patricia Starr, Tridel Corporation Inc.,
Mario Giampietri et Gordon Ashworth**
Appelants

a c.

**L'honorable juge Lloyd W. Houlden,
commissaire, et le gouvernement de
l'Ontario** *Intimés*

b RÉPERTORIÉ: STARR c. HOULDEN

N° du greffe: 21777.

1990: 8 mars; 1990: 5 avril.

c Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Lamer,
La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

d *Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Droit criminel — Enquête provinciale sur des allégations de corruption politique — Mandat désignant nommément des particuliers — Mandat très similaire à une disposition du Code criminel mais interdisant expressément toute conclusion de méfait criminel — L'enquête instituée relève-t-elle de la compétence fédérale en matière de droit criminel? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi sur les enquêtes publiques, L.R.O. 1980, ch. 411.*

e *Droit constitutionnel — Charte des droits — Garanties juridiques — Enquête provinciale sur des allégations de corruption politique — Mandat désignant nommément des particuliers — Mandat très similaire à une disposition du Code criminel mais interdisant expressément toute conclusion de méfait criminel — Y a-t-il violation des art. 7 à 14 de la Charte? — Dans l'affirmative, la violation est-elle justifiée en vertu de l'article premier? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.*

Il a été allégué dans la presse que Starr, présidente d'une section d'un organisme de charité enregistré, avait fait des contributions à des partis politiques à même les fonds de cet organisme et qu'il y avait une association entre elle et Tridel Corporation Inc. Les allégations concernant les rapports entre Starr et divers fonctionnaires publics, élus et non élus, se sont faites de plus en plus nombreuses dans les médias et à l'Assemblée législative. Ashworth, le directeur général du bureau du premier ministre, a démissionné de son poste après avoir révélé que Starr avait pris des dispositions pour que sa famille bénéficie gratuitement

al benefits at no cost to himself. The province instituted a number of investigations.

A commission of inquiry was appointed pursuant to the *Public Inquiries Act* to inquire into the facts surrounding the relationships between Starr, any person or corporation she may have acted for, including Tridel Corporation Inc., and any elected and appointed officials, including Ashworth. The appellants' requested the Commissioner to state a case dealing with the competence of the province to establish the inquiry and its potential effects on individual rights at common law and under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. When that application was dismissed, they applied to the Divisional Court to direct the Commissioner to state a case. That court heard the application, determined the case on its merits, and dismissed the application. The Court of Appeal dismissed an appeal from that decision. Three constitutional questions queried: (1) whether the inquiry's terms of reference fell within Parliament's criminal law power; (2) whether it infringed the *Charter's* legal rights (ss. 7 to 14); and (3) if so, whether the inquiry was justified under s. 1. The appellants raised two additional issues. Firstly, did the terms of reference violate the principles enunciated by the Court of Appeal in *Re Nelles and Grange* because they required the Commissioner to investigate the conduct of named persons as to their civil or criminal responsibility while expressly prohibiting him from expressing any conclusions regarding their civil or criminal responsibility? And secondly, if the Order in Council was constitutional, could the inquiry proceed in the face of the ongoing police investigation, and if so, what procedure was mandated by the Order in Council and the necessity not to interfere with the rights guaranteed by the *Charter*?

Held (L'Heureux-Dubé J. dissenting): The appeal should be allowed. The first constitutional question should be answered in the affirmative; it was not necessary to pronounce on the other constitutional questions or issues.

Per Dickson C.J. and Lamer, La Forest, Sopinka, Gonthier and Cory JJ.: The inquiry's terms of reference exceeded the province's jurisdiction. The inquiry in effect served as a substitute police investigation and preliminary inquiry with compellable accused in respect of s. 121 of the *Criminal Code* and was in pith and substance a matter falling within Parliament's exclusive criminal law power.

de certains avantages personnels. La province a institué un certain nombre d'enquêtes.

Une commission d'enquête a été établie conformément à la *Loi sur les enquêtes publiques* pour examiner les faits entourant les rapports entre Starr, toute personne ou société dont elle a pu être mandataire, y compris Tridel Corporation Inc., et tout fonctionnaire public élu et nommé, y compris Ashworth. Les appelants ont demandé au commissaire de soumettre un exposé de cause sur la compétence de la province d'instituer l'enquête et ses effets possibles sur les droits de la personne en common law et aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La demande ayant été refusée, ils ont demandé à la Cour divisionnaire d'ordonner au commissaire de soumettre un exposé de cause. La cour a entendu la demande, a rendu sa décision sur le fond et a rejeté la demande. La Cour d'appel a rejeté l'appel de cette décision. Trois questions constitutionnelles ont été formulées: (1) Le mandat de l'enquête relève-t-il de la compétence du Parlement en matière de droit criminel? (2) Porte-t-il atteinte aux garanties juridiques contenues dans la *Charte* (art. 7 à 14)? (3) Et dans l'affirmative, l'enquête est-elle justifiée en vertu de l'article premier? Les appelants ont soulevé deux questions supplémentaires. Premièrement, le mandat viole-t-il les principes énoncés par la Cour d'appel dans *Re Nelles and Grange* parce qu'il impose au commissaire d'enquêter sur la conduite de personnes nommément désignées relativement à leur responsabilité civile ou criminelle tout en lui interdisant expressément de formuler des conclusions concernant cette responsabilité civile ou criminelle? Deuxièmement, si le décret est constitutionnel, l'enquête peut-elle être tenue en même temps que l'enquête policière et, dans l'affirmative, quelle procédure est exigée par le décret et la nécessité de ne pas porter atteinte aux droits que garantit la *Charte*?

Arrêt (le juge L'Heureux-Dubé est dissident): L'appel est accueilli. Il y a lieu de répondre par l'affirmative à la première question constitutionnelle; il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les autres points et questions constitutionnelles.

Le juge en chef Dickson et les juges Lamer, La Forest, Sopinka, Gonthier et Cory: Le mandat de l'enquête excède la compétence de la province. L'enquête remplace en fait une enquête policière et une enquête préliminaire, dans lesquelles les accusés sont contraignables, relativement à l'art. 121 du *Code criminel*, et elle constitue, de par son caractère véritable, un sujet relevant de la compétence exclusive du Parlement en matière de droit criminel.

The inquiry's terms of reference envisaged a two-step process that eventually narrows its scope. Firstly, the Commissioner had a broad mandate to locate and identify the dealings between Starr and Tridel Corporation Inc. and elected and unelected public officials. Secondly, he was to inquire into and report upon those dealings indicating whether a benefit was conferred upon an elected or unelected public official. Only Starr and Tridel Corporation Inc. were named in the terms of reference; no public officials were named.

The inquiry process cannot be used to circumvent the federally prescribed criminal procedure. It is coercive and 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.

The pith and substance of a provincial commission must be firmly anchored to a provincial head of power and cannot be used, either purposely or through its effect, as a means to investigate and determine the criminal responsibility of specific individuals for specific offences.

In pith and substance, this inquiry was a substitute police investigation and preliminary inquiry into an offence alleged to have been committed by one or both of the named individuals. Its terms of reference named private individuals using language virtually indistinguishable from the parallel *Criminal Code* provision and the Commissioner's findings would, in effect, establish a *prima facie* case against the named individuals. Investigation of public officials would be incidental to the main focus of the Commissioner's mandate because it was defined in terms of whether they had dealings with Starr or Tridel Corporation Inc.

No broader policy objective was present to distinguish this inquiry from a substitute police investigation. The terms of reference made no mention of an examination of the overall system governing how government officials deal with charities specifically, or with respect to outside interests generally. Indeed, although public officials are within the scope of the inquiry, the investigation of them depends upon whether they have had dealings with the two named individuals, neither of whom are public officials.

This inquiry is not anchored in s. 92(4), (7), (13) or (16) of the *Constitution Act, 1867*. Neither the terms of reference nor the background facts leading up to the inquiry indicate that the inquiry was designed to restore

Le mandat de l'enquête prévoit une procédure en deux étapes qui finalement restreint sa portée. Premièrement, le commissaire a le vaste mandat de trouver et d'identifier les relations d'affaires entre Starr et Tridel Corporation Inc. et des fonctionnaires publics élus et non élus. Deuxièmement, il doit faire enquête et rapport sur ces relations d'affaires en indiquant si un avantage a été accordé à un fonctionnaire public élu ou non élu. Seules Starr et Tridel sont nommées dans le mandat; aucun fonctionnaire public n'y est nommé.

La commission d'enquête ne peut être utilisée pour contourner la procédure en matière criminelle prescrite par le Parlement. Il s'agit d'une procédure coercitive qui est tout à fait incompatible avec notre notion de justice dans la recherche d'un crime particulier et quant à la détermination de la responsabilité civile ou criminelle réelle ou probable.

Le caractère véritable d'une commission provinciale doit être fermement ancré à un chef de compétence provinciale et elle ne peut être utilisée, directement ou indirectement, comme un moyen d'enquêter sur la responsabilité criminelle de personnes précises à l'égard d'infractions précises.

De par son caractère véritable, il s'agissait d'un substitut d'enquête de police et d'enquête préliminaire sur une infraction précise reprochée à l'une ou l'autre des personnes désignées. Le mandat désigne des personnes nommément et le fait en utilisant des termes presque identiques à ceux de la disposition correspondante du *Code criminel*; de plus, les conclusions du commissaire constitueraient en réalité une preuve *prima facie* contre les personnes nommément désignées. L'enquête sur des fonctionnaires publics serait accessoire à l'objet principal du mandat du commissaire, parce qu'elle est définie en fonction de leurs rapports avec Starr ou Tridel Corporation Inc.

Il n'y avait aucun objet plus général qui différenciait l'enquête d'un substitut d'enquête policière. Le mandat ne mentionne pas l'examen de l'ensemble du système qui régit le comportement des fonctionnaires publics envers les organismes de charité en particulier ou envers tous les autres. En réalité, bien que des fonctionnaires publics soient visés par l'enquête, l'investigation de leurs agissements dépend de ce qu'ils ont eu ou n'ont pas eu de relations d'affaires avec les deux personnes nommément désignées, qui ni l'une ni l'autre ne sont des fonctionnaires publics.

L'enquête n'est pas ancrée aux par. 92(4), (7), (13) ou (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Rien dans le mandat ni dans les circonstances qui ont donné lieu à l'enquête n'indique qu'elle visait à rétablir la confiance

confidence in the integrity and institutions of government or to review the regime governing the conduct of public officials. Any such objectives were clearly incidental to the central feature of the inquiry, which was the investigation and the making of findings of fact in respect of named individuals in relation to a specific criminal offence.

The Commissioner, while specifically prevented from making a determination of criminal responsibility, could nevertheless do so by implication. A finding of intent, once the findings of fact are made regarding the existence of dealings and benefits, is almost an irresistible inference. It is a reasonable inference that persons can be presumed to have intended the natural consequences of their acts. The Commissioner need not make findings of guilt in the true sense of the word for the inquiry to be *ultra vires* the province. It suffices if the inquiry is in effect a substitute police investigation and preliminary inquiry into a specific allegation of criminal conduct by named, private citizens. The investigation the Commissioner is asked to undertake, and the findings of fact he will make as a result of his investigation, place him in a similar position as a judge conducting a preliminary inquiry under s. 535 of the *Criminal Code*. In essence the inquiry is entering into the preliminary stages of the judicial criminal process by taking evidence, determining its sufficiency and ultimately deciding whether a *prima facie* case exists against either or both Starr and Tridel Corporation Inc.

Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting): The constitutional validity of the inquiry, from a division of powers standpoint, was not displaced by the facts that two private individuals were named, that there was a striking resemblance between the terms of reference and s. 121(1)(b) of the *Criminal Code*, and that a police investigation was being conducted concurrently with it. This conclusion is urged by the context in which this inquiry was ordered and its scope, the terms of the Order in Council, and the previous decisions of this Court.

The profound concern about alleged improprieties against government officials and employees extended far beyond the appellants and provided the necessary framework of the Commission's mandaté.

Both the legislation under which the Commission was authorized and the Order in Council itself are *intra vires* the province. Four separate heads of power anchor the provincial interest: (1) s. 92(4): the establishment and

en l'intégrité du gouvernement et de ses institutions ou à examiner le régime auquel les fonctionnaires publics sont assujettis. Ces objets sont manifestement accessoires à la caractéristique principale de l'enquête, qui consiste à mener une enquête et à constater des faits à l'égard de personnes nommément désignées au sujet d'une infraction criminelle précise.

Bien qu'il lui soit expressément interdit de se prononcer sur la responsabilité criminelle, le commissaire pourrait néanmoins le faire implicitement. La conclusion à l'existence de l'intention, après les conclusions de fait tirées relativement à l'existence de relations d'affaires et d'avantages, est presque une conclusion nécessaire. On peut raisonnablement conclure qu'une personne avait l'intention que se réalisent les conséquences normales de ses actes. Il n'est pas nécessaire que le commissaire tire des conclusions sur la culpabilité, au sens véritable du terme, pour que l'enquête excède les pouvoirs de la province. Il suffit que l'enquête soit de fait un substitut d'enquête de police et d'enquête préliminaire relativement à une allégation précise de perpétration d'infractions criminelles par des personnes nommément désignées. L'enquête dont est chargé le commissaire et les constatations de fait qu'il fera après son enquête le placent dans la situation d'un juge procédant à une enquête préliminaire en vertu de l'art. 535 du *Code criminel*. Essentiellement, l'enquête entame les stades préliminaires du processus judiciaire en matière criminelle en recueillant des éléments de preuve, en déterminant s'ils sont suffisants et enfin en décidant s'il existe une preuve *prima facie* contre Starr, contre Tridel Corporation Inc., ou contre les deux.

Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente): Du point de vue du partage des pouvoirs, la constitutionnalité de l'enquête n'est pas écartée par la mention des noms de deux personnes, par la ressemblance frappante entre les termes du mandat et l'al. 121(1)(b) du *Code criminel* et la tenue parallèle d'une enquête policière. Cette conclusion découle nécessairement du contexte dans lequel l'enquête a été ordonnée ainsi que de sa portée, des termes mêmes du décret et de la jurisprudence de notre Cour.

L'inquiétude profonde suscitée par les irrégularités reprochées à des fonctionnaires et employés du gouvernement allait bien au-delà des appelants et fournissait le cadre nécessaire au mandat de la Commission.

Les dispositions législatives autorisant la création de la Commission et le décret lui-même relèvent de la compétence de la province. L'intérêt provincial repose sur quatre chefs de compétence distincts: (1) le par.

tenure of provincial offices and the appointment of provincial officers; (2) s. 92(7): the establishment, maintenance, and management of charities; (3) s. 92(14): the administration of justice within the province; and (4) s. 92(16) matters of a merely local or private nature in the province. No head of power, however, supports a federal inquiry to investigate the conduct of provincial government officials.

The Commission's terms of reference are broad and encompass a great number of individuals, corporations, and public officials. The wording, which is standard for commissions of inquiry, neither refers to nor duplicates the *Criminal Code* or any other federal statute. Reference to specific individuals only provides a necessary frame of reference so that the Commission can properly define its function. The sole fact that individuals are named cannot render the Order in Council constitutionally infirm.

The terms of reference do not invade the federal criminal law power, notwithstanding its similarities to s. 121 of the *Criminal Code*. Indeed any resemblance is immaterial. Section 121 serves as a prohibition carrying potential penal consequences. The terms of reference serve only to define the scope of an investigation which is expressly prohibited from making criminal findings. An otherwise constitutional provincial inquiry cannot be barred absolutely by the possibility of subsequent prosecution.

Functional and practical differences exist between commissions of inquiry and the criminal law processes of preliminary inquiries or laying of informations. The latter are clearly incidental to criminal prosecution. Specific individuals are targeted for the express and exclusive purpose of indicting them. Commissions of inquiry perform a different role. They may, as here, name an individual for the purposes of identifying the general investigative objective of the inquiry and of defining its scope.

Regardless of how closely the terms of reference parallel s. 121 of the *Criminal Code*, it is the purpose and effect rather than the strict enabling language of the Commission that must be considered. The powers conferred upon this commission do not carry penal consequences. The fear of provincial incursion into a strictly federal sphere never comes into play here.

92(4); la création et la durée des charges provinciales, ainsi que la nomination et le paiement des fonctionnaires provinciaux; (2) le par. 92(7): l'établissement, l'entretien et l'administration des institutions et hospices de charité; (3) le par. 92(14): l'administration de la justice dans la province; et (4) le par. 92(16): les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Toutefois, aucun chef de compétence ne justifie une enquête fédérale sur la conduite de fonctionnaires d'un gouvernement provincial.

Le mandat de la Commission est large et vise un grand nombre de personnes, de sociétés et de fonctionnaires publics. La formule, qui est standard pour les commissions d'enquête, ne fait pas référence au *Code criminel* ni à une autre loi fédérale, ni ne les reproduit. La mention de certaines personnes en particulier fournit seulement un cadre de référence nécessaire de manière à permettre à la Commission de bien définir son rôle. Le seul fait que le nom de certaines personnes y soit mentionné ne peut rendre le décret inconstitutionnel.

Le mandat n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière de droit criminel, en dépit de sa similitude avec l'art. 121 du *Code criminel*. En fait, toute similitude est non pertinente. L'article 121 comporte une interdiction dont la violation peut avoir des conséquences pénales. Le mandat sert uniquement à définir la portée d'une enquête dans laquelle des conclusions de nature criminelle sont expressément interdites. La possibilité de poursuites ultérieures ne peut constituer un obstacle absolu à une enquête provinciale qui, par ailleurs, serait constitutionnelle.

Des différences fonctionnelles et pratiques existent entre une commission d'enquête et les procédures de droit criminel en matière d'enquêtes préliminaires ou de dénonciations. Ces dernières procédures sont clairement accessoires aux poursuites criminelles. Des personnes précises sont visées dans le but exprès et exclusif d'une mise en accusation. Les commissions d'enquête jouent un rôle différent. Elles peuvent, comme en l'espèce, désigner nommément une personne aux fins d'identifier l'objectif général de l'enquête et définir sa portée.

Peu importe le degré de ressemblance entre le mandat et l'art. 121 du *Code criminel*, ce sont l'objet et l'effet plutôt que les termes stricts des dispositions habitant la Commission qu'il faut considérer. Les pouvoirs conférés à cette commission n'entraînent pas de conséquences pénales. La crainte d'un empiètement provincial dans un domaine strictement fédéral est sans fondement en l'espèce.

Several aspects of the inquiry, such as the naming of individuals, the use of language resembling a *Criminal Code* provision, or a concurrent police investigation, are all independently *intra vires*. "Stacking" them to define the scope of the inquiry does not amount to an invasion of the criminal law power. Such a principle of superimposition does not exist and, even if it did, would not properly apply to commissions of inquiry. More is required in order to affix the label of unconstitutionality to an otherwise *intra vires* proceeding. Here nothing short of a criminal investigation would do, and that is not what this inquiry is all about.

The remote and latent risk of "colourability" should not impede legitimate provincial objectives. The task of complying with the prohibition against drawing conclusions as to responsibility, criminal or civil, is not impossible. The presumption ought to be in favour of validity.

This commission is not a substitute police investigation and preliminary inquiry into a specific allegation of criminal conduct by named, private citizens; the coercive component is entirely different and there is no threat of incarceration. There is no *lis* between the state and accused persons; there are no accused. Indeed, the only thing that this commission of inquiry is definitively prohibited from doing is expressing any conclusion of law regarding the civil or criminal responsibility of any individual or organization.

The constitutionality of this inquiry is supported by the case law. Functionally, the Houlden Commission is indistinguishable from those commissions that withstood constitutional attack in *Faber v. The Queen*, *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.)*, and *O'Hara v. British Columbia*. The semantic arguments used to distinguish the present case from this Court's precedents are not sufficient to displace the presumption of constitutional validity.

The combination of the internal limitations on the inquiry's scope and existing procedural safeguards designed to preserve fundamental justice ensures that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has not been infringed.

Any challenge based on ss. 7, 11 and 13 of the *Charter* is inapposite because of the non-trial nature of the inquiry.

Plusieurs aspects de l'enquête, comme le fait de donner les noms de certaines personnes, l'utilisation d'un texte qui ressemble à celui d'une disposition du *Code criminel* ou la tenue parallèle d'une enquête policière, sont tous, pris séparément, *intra vires*. Les « additionner » pour définir la portée de l'enquête ne constitue pas un empiètement sur la compétence en matière de droit criminel. Un tel principe de superposition n'existe pas et, même s'il existait, il n'y aurait pas lieu de l'appliquer aux commissions d'enquête. Il faut beaucoup plus pour apposer une étiquette d'inconstitutionnalité à une procédure qui, par ailleurs, est *intra vires*. En l'espèce, rien de moins qu'une enquête criminelle ne ferait l'affaire et ce n'est pas du tout ce qu'est l'enquête en cause.

Le risque lointain et latent d'une « législation déguisée » ne devrait pas faire obstacle à des objectifs provinciaux légitimes. L'interdiction de tirer des conclusions quant à la responsabilité criminelle ou civile n'est pas une tâche impossible. La présomption devrait jouer en faveur de la validité.

Cette commission n'est pas un substitut d'enquête policière et d'enquête préliminaire sur une allégation précise de conduite criminelle de la part de particuliers nommément désignés; la composante coercitive est entièrement différente et il n'y a aucune menace d'incarcération. Il n'y a aucun litige opposant l'État et des accusés; il n'y a pas d'accusés. En réalité, la seule chose que cette commission d'enquête ne peut absolument pas faire est de formuler une conclusion de droit concernant la responsabilité civile ou criminelle d'une personne ou d'un organisme.

La jurisprudence appuie la constitutionnalité de l'enquête. D'un point de vue fonctionnel, la Commission Houlden ne peut être distinguée des commissions dont la constitutionnalité était contestée dans les arrêts *Faber c. La Reine*, *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.)* et *O'Hara c. Colombie-Britannique*. Les arguments de sémantique invoqués pour établir une distinction entre cette affaire et les arrêts précédents de notre Cour ne sont pas suffisants pour écarter la présomption de constitutionnalité.

La combinaison des restrictions internes imposées à la portée de l'enquête, avec les garanties procédurales en vigueur destinées à assurer le respect de la justice fondamentale, fait en sorte qu'il n'y a pas d'atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Toute contestation fondée sur les art. 7, 11 et 13 de la *Charte* est inappropriée parce que l'enquête n'est pas un procès.

The right to life, liberty, and security of the person is not infringed in a manner contrary to fundamental justice for much the same reason that the Commission is *intra vires* the province. The alleged infringement of s. 7 cannot be sustained as the Commission is solely a recommendatory and not an adjudicative body. Determinations as to guilt or innocence, or civil or criminal liability, are specifically excluded from its functional description. Any prospective threat to liberty, therefore, is purely speculative. Given compliance with the principles of fundamental justice, the rights set out in s. 7 of the *Charter* would be unduly extended if state-linked stress, anxiety, or threat to reputation were found to violate the security of the person when an individual is not charged or accused.

Section 11(c) of the *Charter* preserves the non-compellability of an accused, while the other use-immunity provisions prevent testimony compelled in any proceedings from being used to incriminate the witness in any subsequent civil or criminal proceedings. The invocation of these protective provisions is premature. The mere fact that some subsequent criminal proceeding may take place is far too fragile a hook on which to hang a *Charter* violation.

Cases Cited

By Lamer J.

Considered: *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 218; *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Cock v. Attorney-General* (1909), 28 N.Z.L.R. 405; **referred to:** *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada (Alberta Bank Taxation Reference)*, [1939] A.C. 117; *R. v. Cooper*, [1978] 1 S.C.R. 860; *R. v. Brown* (1956), 116 C.C.C. 287; *United States of America v. Shephard*, [1977] 2 S.C.R. 1067.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail, [1978] 1 S.C.R. 152; *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Re Commission of Inquiry Concerning Certain*

Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne n'est pas violé d'une manière contraire à la justice fondamentale pour essentiellement la même raison que la Commission relève de la compétence de la province. On ne peut soutenir qu'il y a eu violation de l'art. 7 car la Commission est uniquement un organisme doté d'un pouvoir de recommandation et non de décision. Les décisions sur la culpabilité ou l'innocence, la responsabilité civile ou criminelle, sont expressément exclues de la description de ses fonctions. Toute possibilité de menace à la liberté est donc pure spéculation. Tant que sont observés les principes de justice fondamentale, ce serait élargir indûment les droits énoncés à l'art. 7 de la *Charte* que de conclure que la pression, l'anxiété ou la menace d'une atteinte à la réputation, liées à des mesures prises par l'État, violent la sécurité de la personne lorsque celle-ci n'est pas accusée.

L'alinéa 11(c) de la *Charte* garantit à un accusé le droit de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même alors que les autres dispositions relatives à l'immunité interdisent l'utilisation d'un témoignage présenté dans une autre procédure pour incriminer le témoin dans une procédure civile ou criminelle subséquente. Il est prématuré d'invoquer ces dispositions protectrices. Le simple fait que des procédures criminelles peuvent être engagées par la suite est une assise beaucoup trop fragile pour ancrer une violation de la *Charte*.

f Jurisprudence

Citée par le juge Lamer

Arrêts examinés: *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 218; *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Cock v. Attorney-General* (1909), 28 N.Z.L.R. 405; **arrêts mentionnés:** *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada (Alberta Bank Taxation Reference)*, [1939] A.C. 117; *R. c. Cooper*, [1978] 1 R.C.S. 860; *R. v. Brown* (1956), 116 C.C.C. 287; *États-Unis d'Amérique c. Shephard*, [1977] 2 R.C.S. 1067.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal, [1978] 1 R.C.S. 152; *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Re Commission of Inquiry Concerning*

Activities of the Royal Canadian Mounted Police (1978), 94 D.L.R. (3d) 365; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 218; *R. v. Vermette*, [1988] 1 S.C.R. 985; *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; *R. v. Nixon*, British Columbia Supreme Court, October 6, 1989, Vancouver No. CC890587; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *R. v. Amway Corp.*, [1989] 1 S.C.R. 21; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309.

Statutes and Regulations Cited

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 5(2).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 9, 10, 11(c), (d), 12, 13, 14.
Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(4), (7), (13), (14), (16).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 119, 121, 535, 548.
Election Finances Reform Act, R.S.O. 1980, c. 134.
Members' Conflict of Interest Act, 1988, S.O. 1988, c. 17, s. 14.
Public Inquiries Act, R.S.O. 1980, c. 411, ss. 1 to 11.

Authors Cited

Canada. Law Reform Commission. Report 13. *Report on Advisory and Investigatory Commissions*. Ottawa: Law Reform Commission, 1979.
 Canada. Law Reform Commission. Working Paper 17. *Administrative Law: Commissions of Inquiry*. Ottawa: Law Reform Commission, 1977.
 Christie, Innis and Paul Pross. *Introduction to Commissions of Inquiry*. Toronto: Carswells, 1990.
 Grange, Samuel. "How Should Lawyers and the Legal Profession Adapt?" (1990), 12 *Dalhousie L.J.* 151.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 Le Dain, Gerald E. "The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System", in Jacob S. Ziegel (ed.), *Law and Social Change*. Toronto: Osgoode Hall Law School/York University, 1973.
 Lockwood, Thomas J. "A History of Royal Commissions" (1967), 5 *Osgoode Hall L.J.* 172.
 Macdonald, R. A. "The Commission of Inquiry in the Perspective of Administrative Law" (1980), 18 *Alta. L. Rev.* 366.
 MacKay, A. Wayne. "Mandates, Legal Foundations, Powers and Conduct of Commissions of Inquiry" (1990), 12 *Dalhousie L.J.* 29.
 Maillet, Lise. *Provincial Royal Commissions and Commissions of Inquiry, 1867-1982: A Selective Bibliography*. Ottawa: National Library of Canada, 1986.

Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (1978), 94 D.L.R. (3d) 365; *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 218; *R. c. Vermette*, [1988] 1 R.C.S. 985; *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; *R. v. Nixon*, Cour suprême de la Colombie-Britannique, 6 octobre 1989, Vancouver n° CC890587; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *R. c. Amway Corp.*, [1989] 1 R.C.S. 21; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 9, 10, 11(c), (d), 12, 13, 14.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 119, 121, 535, 548.
Election Finances Reform Act, R.S.O. 1980, ch. 134.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(4), (7), (13), (14), (16).
Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée, L.O. 1988, ch. 17, art. 14.
Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 5(2).
Loi sur les enquêtes publiques, L.R.O. 1980, ch. 411, art. 1 à 11.

Doctrine citée

Canada. Commission de réforme du droit. Document de travail 17. *Droit administratif: Les commissions d'enquête*. Ottawa: Commission de réforme du droit, 1977.
 Canada. Commission de réforme du droit. Rapport 13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête*. Ottawa: Commission de réforme du droit, 1979.
 Christie, Innis and Paul Pross. *Introduction to Commissions of Inquiry*. Toronto: Carswells, 1990.
 Grange, Samuel. "How Should Lawyers and the Legal Profession Adapt?" (1990), 12 *Dalhousie L.J.* 151.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 Le Dain, Gerald E. "The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System", in Jacob S. Ziegel (ed.), *Law and Social Change*. Toronto: Osgoode Hall Law School/York University, 1973.
 Lockwood, Thomas J. "A History of Royal Commissions" (1967), 5 *Osgoode Hall L.J.* 172.
 Macdonald, R. A. "The Commission of Inquiry in the Perspective of Administrative Law" (1980), 18 *Alta. L. Rev.* 366.
 MacKay, A. Wayne. "Mandates, Legal Foundations, Powers and Conduct of Commissions of Inquiry" (1990), 12 *Dalhousie L.J.* 29.

Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard. Official Report of Debates*. Second Session, 34th Parliament. Toronto: Legislative Assembly of Ontario, 1989.

Sellar, Watson. "A Century of Commissions of Inquiry" (1947), 25 *Can. Bar Rev.* 1.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1990), 71 O.R. (2d) 161, 64 D.L.R. (4th) 285, dismissing an appeal from a judgment of the Divisional Court (1989), 70 O.R. (2d) 408, 62 D.L.R. (4th) 702. Appeal allowed, L'Heureux-Dubé J. dissenting.

A. M. Cooper, Q.C., and *Peter West*, for the appellant Patricia Starr.

Earl A. Cherniak, Q.C., *Mary Anne Sanderson* and *Martin I. Applebaum, Q.C.*, for the appellant Tridel Corporation Inc.

Alan D. Gold, for the appellant Mario Giampietri.

Gina S. Brannan, for the appellant Gordon Ashworth.

John W. Brown, Q.C., *Kathryn N. Feldman* and *J. A. Prestage*, for the respondent The Honourable Mr. Justice Lloyd W. Houlden, Commissioner.

Dennis R. O'Connor, Q.C., and *Freya J. Kristjanson*, for the respondent the Government of Ontario.

The judgment of Dickson C.J. and Lamer, La Forest, Sopinka, Gonthier and Cory JJ. was delivered by

LAMER J.—

I. Facts

This appeal raises constitutional issues dealing with both the division of powers between the federal and provincial levels of government and with the rights of individuals under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in the context of a public inquiry established by the province of Ontario.

Maillet, Lise. *Commissions royales provinciales et commissions d'enquête, 1867-1982: Bibliographie sélective*. Ottawa: Bibliothèque nationale du Canada, 1986.

^a Ontario. Legislative Assembly of Ontario. *Hansard. Official Report of Debates*. Second Session, 34th Parliament. Toronto: Legislative Assembly of Ontario, 1989.

Sellar, Watson. «A Century of Commissions of Inquiry» (1947), 25 *R. du B. can.* 1.

^b POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1990), 71 O.R. (2d) 161, 64 D.L.R. (4th) 285, rejetant l'appel d'un jugement de la Cour divisionnaire (1989), 70 O.R. (2d) 408, 62 D.L.R. (4th) 702. Pourvoi accueilli, le juge L'Heureux-Dubé est dissidente.

A. M. Cooper, c.r., et *Peter West*, pour l'appelante Patricia Starr.

^d *Earl A. Cherniak, c.r.*, *Mary Anne Sanderson* et *Martin I. Applebaum, c.r.*, pour l'appelante Tridel Corporation Inc.

^e *Alan D. Gold*, pour l'appelant Mario Giampietri.

Gina S. Brannan, pour l'appelant Gordon Ashworth.

^f *John W. Brown, c.r.*, *Kathryn N. Feldman* et *J. A. Prestage*, pour l'intimé l'honorable juge Lloyd W. Houlden, commissaire.

^g *Dennis R. O'Connor, c.r.*, et *Freya J. Kristjanson*, pour l'intimé le gouvernement de l'Ontario.

^h Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Lamer, La Forest, Sopinka, Gonthier et Cory rendu par

LE JUGE LAMER—

I. Les faits

ⁱ Le présent pourvoi soulève des questions constitutionnelles touchant le partage des pouvoirs entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial et les droits de certaines personnes en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans le contexte d'une enquête publique instituée par la province de l'Ontario.

Patricia Starr was the President and Chairperson of the Board of the Toronto section of the National Council of Jewish Women in Canada, a registered charitable organization. A number of newspaper articles, specifically one appearing in the *Globe & Mail* on February 15, 1989, alleged that Ms. Starr made contributions from the coffers of the charity to political parties. The article also referred to an association between Ms. Starr and Tridel Corporation Inc., a real estate development corporation. Allegations and speculation about the relationship between Ms. Starr, the charity and various public officials, elected and unelected, continued to mount both in the media and in the Legislative Assembly. As a result, a number of investigations were instituted by the province, including ones by the Commission on Election Finances to look into possible breaches of the *Election Finances Reform Act*, R.S.O. 1980, c. 134, the Conflict of Interest Commissioner to look into conflicts of interest regarding members of the Legislature and one by the Ontario Provincial Police into possible breaches of the criminal law or any other provincial statute. These were announced by the Attorney General, as acting Solicitor General, on June 12, 1989.

On June 22, 1989, Gordon Ashworth, the Executive Director of the Premier's Office, resigned his position after revealing that in September of 1987 Ms. Starr had arranged for his family to receive a new refrigerator and to have their house painted at no cost to himself. The next day, June 23, 1989, the Premier announced that he ordered a public inquiry into the facts surrounding the relationships between Patricia Starr, any person or corporation she may have acted for, including Tridel, and any elected and appointed officials, including Gordon Ashworth. I quote the following excerpts from the Premier's statement on that day:

The recent allegations are deeply disturbing and profoundly worrisome. I am very troubled by this situation and I think that it is essential that there be an immediate and independent public inquiry to get to the bottom of it.

Patricia Starr était présidente du conseil d'administration de la section de Toronto du Conseil national des femmes juives du Canada, un organisme de charité enregistré. Un certain nombre d'articles de journaux, particulièrement celui paru dans le *Globe & Mail* du 15 février 1989, ont allégué que M^{me} Starr avait fait des contributions à des partis politiques sur les fonds de l'organisme de charité. L'article mentionnait également des liens entre M^{me} Starr et Tridel Corporation Inc., une société de promotion immobilière. Les allégations et les spéculations concernant les rapports entre M^{me} Starr, l'organisme de charité et divers fonctionnaires publics, élus et non élus, se sont faites de plus en plus nombreuses dans les médias et à l'Assemblée législative. C'est pour cela que la province a institué plusieurs enquêtes, dont celle de la Commission sur le financement des élections pour examiner les violations possibles à l'*Election Finances Reform Act*, R.S.O. 1980, ch. 134, celle du commissaire sur les conflits d'intérêt pour examiner des conflits d'intérêt relatifs aux députés de l'Assemblée législative et celle de la Police provinciale de l'Ontario sur des infractions possibles au droit criminel ou à toute autre loi provinciale. Elles ont été annoncées le 12 juin 1989 par le procureur général agissant à titre de solliciteur général par intérim.

Le 22 juin 1989, Gordon Ashworth, directeur général du bureau du premier ministre, a démissionné de son poste après avoir révélé que, en septembre 1987, M^{me} Starr avait pris des dispositions pour que sa famille reçoive un réfrigérateur neuf et que leur maison soit repeinte gratuitement. Le lendemain, le 23 juin 1989, le premier ministre a annoncé qu'il avait ordonné la tenue d'une enquête publique sur les faits entourant les rapports entre Patricia Starr, toute personne ou société dont elle a pu être mandataire, y compris Tridel, et tout fonctionnaire public élu et nommé, y compris Gordon Ashworth. Je cite les extraits suivants de la déclaration que le premier ministre a prononcée ce jour-là:

[TRADUCTION] Les récentes allégations sont extrêmement troublantes et profondément inquiétantes. Cette situation me préoccupe beaucoup et je crois qu'il est essentiel qu'une enquête publique indépendante fasse immédiatement toute la lumière.

I am determined that in the carrying out of this inquiry, that no stone be left unturned, that every lead be followed up on, that every allegation be thoroughly and exhaustively investigated until all of the facts have been laid bare before us.

Nothing is more important than the public trust. I will do everything in my power to ensure that it is protected.

I believe very strongly that the democratic system depends on the public's trust and faith in the integrity of their public officials.

Most importantly, public officials must be open to public scrutiny, and in doing so must be found to be beyond reproach, and acting in accordance with the highest ethical standards.

I am confident that this judicial inquiry will uncover those who have not functioned in this manner.

I give you my personal assurance that those whose performance has been found wanting will be discovered, those who have erred will be punished, and those who have broken the law will be prosecuted.

By Order in Council dated July 6, 1989, a commission of inquiry was appointed pursuant to the *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1980, c. 411. The Order in Council provided for the appointment of the Honourable Mr. Justice Lloyd W. Houlden as Commissioner under the following terms of reference:

WHEREAS by an Act entitled the *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1980, Chapter 411, it is enacted that whenever the Lieutenant Governor in Council considers it expedient to cause inquiry to be made concerning any matter that he declares to be of public concern and such inquiry is not regulated by any special law, he may, by commission appoint one or more persons to conduct such inquiry and may confer the power of summoning any person and requiring him or her to give evidence [under] . . . oath and to produce such documents and things as the Commissioner or Commissioners deems requisite for the full investigation of the matters into which he or they are appointed to examine;

AND WHEREAS the Lieutenant Governor in Council considers it expedient to cause inquiry to be made into the matter hereinafter set out which he declares to be of public concern;

J'estime essentiel, dans le cadre de cette enquête, que tout soit fait, que toutes les pistes soient suivies, que toute allégation soit minutieusement examinée jusqu'à ce que tous les faits nous aient été présentés de façon claire.

Rien n'est plus important que la confiance du public. Je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour veiller à ce qu'elle soit protégée.

Je crois très fermement que le système démocratique dépend de la confiance et de la foi du public dans l'intégrité des fonctionnaires publics.

Il est extrêmement important que les fonctionnaires publics puissent faire l'objet d'un examen public, et démontrer ainsi qu'ils sont sans reproche et qu'ils agissent conformément aux normes de conduite les plus élevées.

Je suis convaincu que cette enquête judiciaire permettra de démasquer ceux qui ne l'ont pas fait.

Je vous assure personnellement que ceux dont la conduite sera jugée insatisfaisante seront découverts, ceux qui ont commis des erreurs seront punis et ceux qui n'ont pas respecté la loi seront poursuivis.

Par décret du 6 juillet 1989, une commission d'enquête a été établie en application de la *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1980, ch. 411. Le décret prévoyait la nomination de l'honorable juge Lloyd W. Houlden à titre de commissaire ayant le mandat suivant:

[TRADUCTION] ATTENDU que la *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1980, ch. 411, prévoit que lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil juge qu'il y a lieu d'ordonner la tenue d'une enquête sur toute question qu'il déclare sujet d'intérêt public et que cette enquête n'est régie par aucune loi spéciale, il peut, par commission, nommer une ou plusieurs personnes pour effectuer cette enquête et peut conférer les pouvoirs d'assigner toute personne à témoigner sous serment et à produire les documents et les objets que le ou les commissaires jugent nécessaires à l'examen complet des questions qu'ils sont chargés d'examiner;

ATTENDU que le lieutenant-gouverneur en conseil juge qu'il y a lieu d'ordonner la tenue d'une enquête sur la question mentionnée ci-après qu'il déclare sujet d'intérêt public;

AND THEREFORE, pursuant to the said *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1980, Chapter 411, a Commission be issued appointing the Honourable Justice Lloyd W. Houlden who is, without expressing any conclusion of law regarding the civil or criminal responsibility of any individual or organization:

- 1) to investigate:
 - (i) the nature and extent of the dealings between Patricia Starr and elected and unelected public officials;
 - (ii) the nature and extent of the dealings between Patricia Starr and private individuals, corporations, unincorporated bodies and charities in relation to elected and unelected public officials;
 - (iii) the nature and extent of the dealings between Tridel Corporation; companies related to Tridel Corporation; representatives, officers, employees or officials of Tridel Corporation; representatives, officers, employees or officials of companies related to Tridel Corporation, and elected and unelected public officials;
 - (iv) the nature and extent of the dealings between Tridel Corporation; companies related to Tridel Corporation; representatives, officers, employees or officials of Tridel Corporation; representatives, officers, employees or officials of companies related to Tridel Corporation and private individuals, corporations, unincorporated bodies and charities in relation to elected and unelected public officials.
- 2) to inquire into and report upon any such circumstances or dealings where, in the opinion of the Commissioner, there is sufficient evidence that a benefit, advantage or reward of any kind was conferred upon an elected or unelected public official or upon any member of the family of any elected or unelected public official, or where, in the opinion of the Commissioner, there is sufficient evidence that there was [an] . . . agreement or attempt to confer a benefit, advantage or reward of any kind upon an elected or unelected public official or upon any member of the family of an elected or unelected public official.

AND THAT nothing set out above shall be taken as in any way limiting the right of the Commissioner to petition the Lieutenant Governor in Council to expand the terms of reference to cover any matter that he may deem necessary as a result of information coming to his attention during the course of the investigation or inquiry,

AND THAT all Government Ministries, Boards, Agencies and Commissions shall assist the Commissioner to

PAR CONSÉQUENT, aux termes de ladite *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1980, ch. 411, une commission est délivrée pour nommer le juge Lloyd W. Houlden qui devra, sans formuler de conclusion de droit concernant la responsabilité civile ou criminelle d'une personne ou d'un organisme:

- 1) enquêter sur les questions suivantes:
 - (i) la nature et l'ampleur des relations d'affaires entre Patricia Starr et des fonctionnaires publics élus et non élus;
 - (ii) la nature et l'ampleur des relations d'affaires entre Patricia Starr et des personnes, sociétés, personnes morales et organismes de charité en rapport avec des fonctionnaires publics élus et non élus;
 - (iii) la nature et l'ampleur des relations d'affaires entre Tridel Corporation, les sociétés liées à Tridel Corporation, les représentants, dirigeants, employés ou cadres de Tridel Corporation, les représentants, dirigeants, employés ou cadres des sociétés liées à Tridel Corporation et des fonctionnaires publics élus et non élus;
 - (iv) la nature et l'ampleur des relations d'affaires entre Tridel Corporation, les sociétés liées à Tridel Corporation, les représentants, dirigeants, employés ou cadres de Tridel Corporation, les représentants, dirigeants, employés ou cadres des sociétés liées à Tridel Corporation et les personnes, sociétés, personnes morales et organismes de charité en relation avec des fonctionnaires publics élus et non élus.
- 2) faire enquête et rapport sur toutes ces circonstances ou relations d'affaires si, à son avis, il est établi qu'un bénéfice, avantage ou récompense quelconque a été accordé à un fonctionnaire public élu ou non élu ou à un membre de sa famille ou si, à son avis, il est établi qu'il existait une entente ou une tentative visant à conférer un bénéfice, un avantage ou une récompense quelconque à un fonctionnaire public élu ou non élu ou à un membre de sa famille.

Rien de ce qui a été énoncé précédemment ne doit être interprété de manière à limiter le droit du commissaire de demander au lieutenant-gouverneur en conseil d'élargir son mandat à toute question qu'il pourrait juger nécessaire d'examiner par suite d'un renseignement porté à son attention au cours de l'enquête.

Tous les ministères du gouvernement, les organismes, les agences et les commissions doivent fournir toute l'aide

the fullest extent in order that he may carry out his duties and functions, and that he shall have authority to engage such counsel, investigators and other staff as he deems it proper at rates of remuneration and reimbursement to be approved by the Management Board of Cabinet in order that a complete and comprehensive report may be prepared and submitted to the Government,

AND THAT the Ministry of the Attorney General will be responsible for providing administrative support to the Inquiry,

AND THAT Part III of the said *Public Inquiries Act* be declared to apply to the aforementioned Inquiry.

The inquiry started on September 18, 1989. An application by Rogers Cable Television to broadcast the proceedings in their entirety was granted, although it was opposed by the appellants. After an opening statement by the Commissioner, he was asked, but refused, to state a case dealing with the competence of the province to establish the inquiry and its potential effects on individual rights at common law and under the *Charter*. The Divisional Court of Ontario was asked by the appellants, pursuant to s. 6 of the *Public Inquiries Act*, to direct the Commissioner to state a case. The Divisional Court heard the application and determined the case on its merits, dismissing the application. Leave to appeal was granted by the Court of Appeal for Ontario. The Commissioner stayed the proceedings of the inquiry after leave to appeal to the Court of Appeal was granted. The Court of Appeal dismissed the appeal. Leave to appeal was granted by this Court on January 26, 1990.

II. Legislation

Public Inquiries Act, R.S.O. 1980, c. 411, ss. 1 to 11

I. In this Act,

- (a) "commission" means the one or more persons appointed to conduct an inquiry under this Act;
- (b) "inquiry" means an inquiry under this Act.

possible au commissaire dans l'exercice de ses fonctions et l'accomplissement de son mandat; le commissaire a le pouvoir d'engager les avocats, enquêteurs et autres employés qu'il juge à propos, au taux de rémunération et de remboursement autorisé par le Bureau de gestion du Cabinet, afin de préparer et de présenter au gouvernement un rapport complet et détaillé.

Le ministère du Procureur général est chargé de fournir le soutien administratif à l'enquête.

La partie III de la *Loi sur les enquêtes publiques* est déclarée s'appliquer à l'enquête mentionnée précédemment.

L'enquête a débuté le 18 septembre 1989. Malgré l'opposition des appelants, la demande de télédiffusion de l'ensemble des procédures, présentée par Rogers Cable Television, a été accueillie. Après la déclaration d'ouverture du commissaire, on lui a demandé de soumettre un exposé de cause sur la compétence de la province d'instituer l'enquête et ses effets possibles sur les droits de la personne en common law et aux termes de la *Charte*; le commissaire a refusé. Les appelants ont demandé à la Cour divisionnaire de l'Ontario, en vertu de l'art. 6 de la *Loi sur les enquêtes publiques*, d'ordonner au commissaire de soumettre un exposé de cause. La Cour divisionnaire a entendu la demande et a rendu sa décision sur le fond, rejetant la demande. L'autorisation d'interjeter appel a été accordée par la Cour d'appel de l'Ontario. Le commissaire a suspendu les procédures de l'enquête après que l'autorisation d'appel à la Cour d'appel eut été accordée. La Cour d'appel a rejeté l'appel. Notre Cour a autorisé le pourvoi le 26 janvier 1990.

II. Les textes législatifs

Loi sur les enquêtes publiques, L.R.O. 1980, ch. 411, art. 1 à 11

I Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«commission» La personne ou les personnes nommées pour effectuer une enquête en vertu de la présente loi. («commission»)

«enquête» Enquête effectuée en vertu de la présente loi. («inquiry»)

PART I

2. Whenever the Lieutenant Governor in Council considers it expedient to cause inquiry to be made concerning any matter connected with or affecting the good government of Ontario or the conduct of any part of the public business thereof or of the administration of justice therein or that he declares to be a matter of public concern and the inquiry is not regulated by any special law, he may, by commission, appoint one or more persons to conduct the inquiry.

3. Subject to sections 4 and 5, the conduct of and the procedure to be followed on an inquiry is under the control and direction of the commission conducting the inquiry.

4. All hearings on an inquiry are open to the public except where the commission conducting the inquiry is of the opinion that,

- (a) matters involving public security may be disclosed at the hearing; or
- (b) intimate financial or personal matters or other matters may be disclosed at the hearing that are of such a nature, having regard to the circumstances, that the desirability of avoiding disclosure thereof in the interest of any person affected or in the public interest outweighs the desirability of adhering to the principle that hearings be open to the public,

in which case the commission may hold the hearing concerning any such matters *in camera*.

5.—(1) A commission shall accord to any person who satisfies it that he has a substantial and direct interest in the subject-matter of its inquiry an opportunity during the inquiry to give evidence and to call and examine or to cross-examine witnesses personally or by his counsel on evidence relevant to his interest.

(2) No finding of misconduct on the part of any person shall be made against him in any report of a commission after such an inquiry unless that person had reasonable notice of the substance of the misconduct alleged against him and was allowed full opportunity during the inquiry to be heard in person or by counsel.

6.—(1) Where the authority to appoint a commission under this Act or the authority of a commission to do any act or thing proposed to be done or done by the commission in the course of its inquiry is called into question by a person affected, the commission may of its own motion or upon the request of such person state a case in writing to the Divisional Court setting forth the material facts and the grounds upon which the authority to appoint the commission or the authority of the commission to do the act or thing are questioned.

PARTIE I

2 Lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil juge qu'il y a lieu d'ordonner la tenue d'une enquête sur une question intéressant la bonne administration de l'Ontario, la conduite des affaires publiques ou l'administration de la justice dans la province, ou sur une question qu'il déclare sujet d'intérêt public, et lorsqu'une telle enquête n'est régie par aucune loi spéciale, il peut, par commission, nommer une ou plusieurs personnes pour effectuer cette enquête.

3 Sous réserve des articles 4 et 5, la commission chargée de l'enquête en fixe elle-même le déroulement ainsi que la procédure.

4 Toutes les audiences tenues dans le cadre de l'enquête sont ouvertes au public, sauf lorsque, de l'avis de la commission:

- a) des questions intéressant la sécurité publique pourraient être révélées à l'audience;
- b) des questions financières ou personnelles de nature intime ou d'autres questions pourraient être révélées à l'audience, qui sont telles qu'eu égard aux circonstances, l'avantage qu'il y a à ne pas les révéler dans l'intérêt de la personne concernée ou dans l'intérêt public l'emporte sur le principe de la publicité des audiences.

Dans l'un ou l'autre cas, la commission peut entendre ces questions à huis clos.

5 (1) La commission donne à la personne qui la convainc qu'elle a un intérêt important et direct dans l'objet de l'enquête, la possibilité, au cours de celle-ci, de témoigner, d'appeler, d'interroger ou de contre-interroger des témoins, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat, sur les dépositions se rapportant à son intérêt.

(2) La commission ne doit pas constater, dans son rapport, l'inconduite d'une personne sans que celle-ci ait reçu un avis suffisant de la nature de l'inconduite qui lui est reprochée et sans qu'elle ait eu pleinement la possibilité d'être entendue au cours de l'enquête, en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat.

6 (1) Si une personne concernée conteste la compétence de l'autorité qui constitue une commission en vertu de la présente loi, ou la compétence de la commission pour accomplir un acte qu'elle a accompli ou se propose d'accomplir dans le cours de l'enquête, la commission peut, de sa propre initiative ou à la demande de cette personne, soumettre à la Cour divisionnaire un exposé de cause portant sur les faits substantiels et sur les motifs de contestation de la compétence de l'autorité qui constitue la commission ou de la compétence de la commission pour accomplir cet acte.

(2) If the commission refuses to state a case under subsection (1), the person requesting it may apply to the Divisional Court for an order directing the commission to state such a case.

(3) Where a case is stated under this section, the Divisional Court shall hear and determine in a summary manner the question raised.

(4) Pending the decision of the Divisional Court on a case stated under this section, no further proceedings shall be taken by the commission with respect to the subject-matter of the stated case but it may continue its inquiry into matters not in issue in the stated case.

PART II

7.—(1) A commission may require any person by summons,

- (a) to give evidence on oath or affirmation at an inquiry; or
- (b) to produce in evidence at an inquiry such documents and things as the commission may specify, relevant to the subject-matter of the inquiry and not inadmissible in evidence at the inquiry under section 11.

(2) A summons issued under subsection (1) shall be in Form 1 and shall be served personally on the person summoned and he shall be paid at the time of service the like fees and allowances for his attendance as a witness before the commission as are paid for the attendance of a witness summoned to attend before the Supreme Court.

8. Where any person without lawful excuse,

- (a) on being duly summoned under section 7 as a witness at an inquiry, makes default in attending at the inquiry; or
- (b) being in attendance as a witness at an inquiry, refuses to take an oath or to make an affirmation legally required by the commission to be taken or made, or to produce any document or thing in his power or control legally required by the commission to be produced to it, or to answer any question to which the commission may legally require an answer; or
- (c) does any other thing that would, if the commission had been a court of law having power to commit for contempt, have been contempt of that court, . . .

9.—(1) A witness at an inquiry shall be deemed to have objected to answer any question asked him upon

(2) Si la commission refuse de soumettre un exposé de cause dans les conditions prévues au paragraphe (1), la personne qui en fait la demande peut présenter à la Cour divisionnaire une requête en vue d'obliger, par ordonnance, la commission à le faire.

(3) En cas d'exposé de cause soumis en vertu du présent article, la Cour divisionnaire instruit le point litigieux selon une procédure sommaire.

(4) En attendant la décision de la Cour divisionnaire sur l'exposé de cause soumis en vertu du présent article, la commission suspend tous les travaux se rapportant à la question faisant l'objet de l'exposé de cause, mais elle peut poursuivre son enquête à l'égard des questions qui n'intéressent pas celui-ci.

PARTIE II

7 (1) La commission peut, par assignation, sommer toute personne:

- a) de donner, sous serment ou par affirmation solennelle, des témoignages à l'enquête;
- b) de produire en preuve à l'enquête les documents et objets que la commission peut préciser,

qui sont connexes à l'objet de l'enquête et ne sont pas inadmissibles en preuve à l'enquête en vertu de l'article 11.

(2) L'assignation prévue au paragraphe (1) est rédigée selon la formule 1 et signifiée à personne à son destinataire, qui reçoit au même moment les indemnités de témoin au même titre qu'un témoin assigné à comparaître devant la Cour suprême.

8 Lorsqu'une personne, sans justification légitime:

- a) ne comparaît pas à l'enquête, après avoir reçu, en bonne et due forme, l'assignation prévue à l'article 7;
- b) assistant comme témoin à l'enquête, refuse de prêter le serment ou de faire l'affirmation solennelle que la commission est en droit d'exiger, de produire tout document ou objet sous sa garde ou sous son contrôle et dont la commission est en droit d'exiger la production, ou de répondre à toute question à laquelle la commission est en droit d'exiger une réponse;
- c) fait quelque chose qui constituerait, si la commission était un tribunal judiciaire investi du pouvoir d'incarcération pour outrage au tribunal, un outrage à ce tribunal, . . .

9 (1) Un témoin à une enquête est réputé s'être opposé à répondre à toute question qu'on lui pose, pour