

COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE – ONTARIO
COUR DIVISIONNAIRE

OBJET : SOCIÉTÉ D'AIDE À L'ENFANCE DES COMTÉS UNIS DE
STORMONT, DUNDAS ET GLENGARRY

Requérante

-et-

L'HONORABLE G. NORMAND GLAUDE, COMMISSAIRE DE
L'ENQUÊTE PUBLIQUE SUR CORNWALL

Intimé

DEVANT : LES JUGES CARNWATH, JENNINGS ET FERRIER

AVOCATS : *Peter E. Chisholm*, pour la requérante
Brian Gover et Patricia M. Latimer, pour l'intimé
Leslie M. McIntosh pour l'intervenant, le procureur général de l'Ontario
Daniel Henry, pour l'intervenant, la Société Radio-Canada

ENTENDU : le 26 janvier 2007

JUGEMENT

DU TRIBUNAL :

1. La Société d'aide à l'enfance des Comtés unis de Stormont, Dundas et Glengarry (la « Société ») demande la révision judiciaire de la décision, datée du 16 novembre 2006, du commissaire G. Normand Glaude intitulée *Décision publique sur des mesures de confidentialité applicables aux pièces marquées « C » à titre provisoire* (la « décision sur la confidentialité »). La décision porte sur deux pièces déposées lors d'audiences de l'Enquête publique sur Cornwall. La Société soutient que le commissaire a commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 75 (6) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.R.O. 1999, chap. C.11 (la « Loi »). Son interprétation a conduit à un résultat qui n'est pas raisonnable et qui est incompatible avec l'intention du législateur à la base du Registre des mauvais traitements infligés aux enfants ainsi qu'avec l'objet suprême de la Loi, qui est de promouvoir les meilleurs intérêts des enfants.
2. L'Enquête publique sur Cornwall (la « Commission ») a été établie par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1990, ch. P41, pour faire enquête sur l'intervention

institutionnelle du système de justice et d'autres institutions publiques à la suite d'allégations de mauvais traitements sexuels passés à Cornwall. La Commission a été mise en place après une enquête policière sur un grand nombre de personnes qui étaient présumées être des pédophiles actifs dans la région de Cornwall.

3. La Société a obtenu la qualité de partie à part entière dans l'Enquête publique sur Cornwall, en 2005.
4. La Société a déclaré au commissaire que la divulgation, la publication, la diffusion ou la communication de certaines pièces qu'elle avait produites dans le cadre de son assignation enfreindraient la disposition sur la confidentialité contenue au paragraphe 75 (6) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, qui interdit l'inspection de renseignements figurant au Registre des mauvais traitements infligés aux enfants (le « Registre »).
5. Le Registre a été créé en juin 1979. Il s'agit d'un index centralisé de renseignements, vérifiés par des sociétés d'aide à l'enfance, sur des personnes qui ont maltraité un enfant et sur des enfants qui ont été victimes de mauvais traitements. Le Registre est censé constituer un outil pour ceux qui cherchent à protéger les enfants contre les mauvais traitements. La Société fait valoir que ces renseignements devraient demeurer confidentiels parce que leur divulgation pourrait avoir des conséquences négatives.
6. La Société décrit ces conséquences négatives comme les suivantes : l'identification par le public des victimes des mauvais traitements et des témoins de ces mauvais traitements; la publication de détails graphiques sur les mauvais traitements qui pourraient être embarrassants pour les victimes; les renseignements communiqués au Registre pourraient être communiqués à des personnes sans scrupules qui les afficheraient sur Internet ou les distribueraient ailleurs; les victimes de mauvais traitements pourraient refuser de participer à une enquête si elles savaient que les documents remis par la Société au Registre pourraient être rendus publics.
7. Le 19 octobre 2006, un document de 38 pages (document n° 737254) a été produit comme pièce confidentielle à titre provisoire et marqué Pièce C-99. Le 30 octobre 2006, un deuxième document (document n° 737308) a été produit comme pièce confidentielle à titre provisoire et marqué Pièce C-105. Certaines pages de ces pièces contiennent des renseignements concernant le Registre.
8. Plus précisément, ces pages contiennent les formulaires que la Société a utilisés pour signaler au Registre des renseignements et de la correspondance échangée avec le Registre. Les documents mentionnent les noms du contrevenant, des victimes et des parents des victimes, ainsi que des détails sur les mauvais traitements perpétrés par le contrevenant et les services de traitement offerts par la Société.

9. Le commissaire a conclu que comme les pages des pièces en question, qui avaient été remises au Registre par la Société, ne provenaient pas du Registre lui-même, mais plutôt des dossiers de la Société, il n'y avait aucune raison d'empêcher leur divulgation.
10. Voici les motifs du commissaire :

L'avocat de la Société d'aide à l'enfance des Comtés unis de Stormont, Dundas et Glengarry a plaidé que des parties des pièces 99 et 105 n'auraient jamais dû être divulguées et qu'elles devraient au moins faire l'objet d'une ordonnance de non-publication parce qu'elles contiennent des renseignements concernant le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants.

L'avocat a fait valoir le paragraphe 75 (6) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.R.O. 1999, chap. C.11, qui prévoit ce qui suit :

75 (6) Malgré toute autre loi, nul ne doit examiner, retrancher, modifier ni divulguer des renseignements conservés au registre, ni autoriser ces actes, sauf si le présent article l'autorise. [caractères gras ajoutés]

L'avocat a soutenu que bien que les renseignements ne proviennent pas du registre, il s'agit de renseignements que son client avait fournis au Registre, et qui, à ce titre, étaient visés par le paragraphe 75 (6) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*.

Comme je le comprends, le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants contient des renseignements vérifiés par une Société d'aide à l'enfance, qui indiquent qu'un enfant subit, pourrait subir ou aurait subi des mauvais traitements, qui ont été signalés par la Société au directeur responsable du Registre des mauvais traitements infligés aux enfants. Les renseignements signalés au directeur sont classés selon une méthode prescrite en vertu d'un règlement pris en application de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. L'enregistrement des renseignements dans le Registre s'accompagne de conséquences juridiques précises. Les renseignements qui pourraient apparaître dans le Registre, mais qui sont conservés à l'extérieur du Registre n'entraînent pas les mêmes conséquences.

Je crois que l'objet du paragraphe 75 (6) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* est de préserver l'intégrité et la confidentialité des renseignements conservés ou maintenus dans le Registre des mauvais traitements infligés aux enfants. En l'espèce, les renseignements en question ne proviennent pas du Registre et leur divulgation n'aurait aucun impact sur le Registre. Ces documents ont été correctement fournis à la Commission et je ne vois aucune raison de ne pas les rendre publics.

Norme de contrôle

11. Les parties ont convenu que la norme de contrôle de la décision du commissaire est la décision correcte. (Le tribunal n'a pas entendu des observations des avocats de la SRC intervenante parce cette dernière n'a pas déposé de mémoire relatif à la demande.)
12. Les quatre facteurs qui doivent être pris en compte pour déterminer la norme de contrôle appropriée sont énoncés dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 160 D.L.R. (4th) 193 (R.S.C.) :
 - 1) la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel;
 - 2) l'expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur le point en litige;
 - 3) l'objet de la loi et de la disposition particulière;
 - 4) la nature de la question
13. En tenant compte des quatre facteurs énoncés au paragraphe précédent, nous parvenons aux conclusions suivantes :
 - 1) la *Loi sur les enquêtes publiques* ne mentionne pas la question de l'examen d'une décision du commissaire. Ce silence est neutre et ne suggère pas une norme élevée.
 - 2) Les questions liées à l'interprétation de la loi doivent généralement être examinées selon la norme de la décision correcte. Ce n'est pas par manque de respect à l'égard du commissaire Glaude que nous affirmons qu'il connaît mal l'interprétation de l'article de la Loi concerné et qu'il ne serait pas plus compétent que le tribunal pour interpréter le paragraphe en question. Cela justifie donc un niveau inférieur de déférence.
 - 3) L'objectif de protection des enfants contre les mauvais traitements n'appelle pas en soi à une approche empreinte de retenue.
 - 4) Une question de droit demande un examen plus approfondi et moins de déférence.
14. Nous concluons que la norme d'une décision correcte devrait s'appliquer à la décision du commissaire.

Le commissaire a-t-il commis une erreur dans son interprétation de la loi?

15. Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26

16. La *Loi d'interprétation*, L.R.O. 1990, Ch. I 11, prévoit que les lois sont réputées apporter une solution de droit, et qu'elles doivent par conséquent s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables.
17. Le juge Iacobucci, dans l'arrêt *Rizzo and Rizzo Shoes Ltd.* (1998), 1 R.C.S. 27, par. 27, a fait observer ce qui suit :

Selon un principe bien établi en matière d'interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes. On qualifiera d'absurde une interprétation qui mène à des conséquences ridicules ou futiles, si elle est extrêmement déraisonnable ou inéquitable, si elle est illogique ou incohérente, ou si elle est incompatible avec d'autres dispositions ou avec l'objet du texte législatif... On peut qualifier d'absurdes les interprétations qui vont à l'encontre de la fin d'une loi ou en rendent un aspect inutile ou futile
18. Il serait donc faux de limiter l'analyse, dans l'interprétation législative, au sens littéral des termes de la disposition en question.
19. Une interprétation littérale des termes figurant au paragraphe 75 (6) pourrait bien conduire à l'interprétation choisie par le commissaire. Toutefois, à notre avis, cette interprétation aurait un résultat absurde.
20. Le législateur avait l'intention d'assurer que les renseignements contenus dans le Registre demeurent confidentiels. La Loi stipule, au paragraphe 75 (14) que « le registre n'est pas admissible en preuve dans une instance » sous réserve de certaines exceptions qui ne s'appliquent pas en l'espèce.
21. De plus, le Registre n'est pas accessible en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990. ch. F 31.
22. Le ministère des Services sociaux et communautaires a prescrit les formulaires qu'une Société d'aide à l'enfance doit remplir et déposer au Registre; la Société d'aide à l'enfance conserve des copies de ces documents dans ses dossiers. Les documents formant la demande en l'espèce contiennent des documents provenant des dossiers de la Société. Ils contiennent aussi de la correspondance classée dans les dossiers de la Société qui portent sur des renseignements qui sont communiqués au Registre. Nous prenons note qu'en l'espèce les victimes ont consenti à la publication de leur identité. Néanmoins, les détails des mauvais traitements et d'autres renseignements n'ont pas été rendus publics.
23. Comme indiqué ci-dessus, une Société d'aide à l'enfance a le devoir de faire rapport au directeur et de conserver, dans ses dossiers, les renseignements figurant dans ce rapport. Nous sommes convaincus que les renseignements figurant dans ce

rapport et les renseignements protégés par les dispositions sur la confidentialité du paragraphe 75 (6) doivent être considérés comme semblables.

24. L'intention de la *Child Welfare Act of Newfoundland and Labrador* a été examinée par la Cour suprême dans l'affaire *Young c. Bella* (2006), 1 R.C.S. 108, par. 48, dans le contexte d'une action en négligence. La question en litige portait sur l'étendue d'une disposition limitant la responsabilité de se conformer à l'obligation de faire rapport. La Cour suprême a conclu ce qui suit :

L'obligation de communiquer des « renseignements » imposée par le par. 38(1) et la protection contre les poursuites offerte par le par. 38(6) ont la même portée et doivent être interprétées ensemble. Le législateur ne peut pas avoir voulu imposer une obligation de signalement et laisser le dénonciateur courir le risque de voir sa responsabilité juridique engagée parce qu'il s'est conformé à cette obligation légale.

La question qui se pose en l'espèce est analogue.

25. Une interprétation littérale de la disposition serait contraire à l'intention du législateur. Une interprétation large protégeant les renseignements relatifs aux mauvais traitements qui se trouvent en possession de la Société d'aide à l'enfance serait compatible avec les objectifs de la loi comme indiqués ci-dessus et, par conséquent, conformes à l'objet global de la loi.
26. Nous rejetons l'argument selon lequel les renseignements contenus dans le Registre sont protégés contre la divulgation au public, mais que les renseignements qu'une Société d'aide doit rassembler et conserver dans ses dossiers peuvent faire l'objet d'une assignation et publiquement divulgués.
27. Une ordonnance sera rendue pour annuler la décision du commissaire, déclarant que les pages en litige des pièces en question seront assujetties aux dispositions sur la confidentialité contenues au paragraphe 75 (6) de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et interdisant au commissaire de rendre publiques les pages en litige.
28. Par entente, il n'y aura pas d'ordonnance sur les dépens.

(signature)
JUGE CARNWATH

(signature)
JUGE JENNINGS

(signature)
JUGE FERRIER

Date : 11/04/2007

**SOCIÉTÉ D'AIDE À L'ENFANCE DES COMTÉS UNIS DE STORMONT,
DUNDAS ET GLENGARRY**

Requérante

-et-

**L'HONORABLE G. NORMAND GLAUDE, COMMISSAIRE DE L'ENQUÊTE
PUBLIQUE SUR CORNWALL**

Intimé

DOSSIER DU TRIBUNAL N^o : 580/06

COUR DIVISIONNAIRE
DEVANT LES JUGES CARNWATH, JENNINGS, FERRIER

DATE : 26 janvier 2007

DÉCISION :
DEMANDE : EN RÉFÉRÉ

11 AVRIL 2007, JUGEMENT RENDU.

COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE DE L'ONTARIO (COUR DIVISIONNAIRE)

INSTANCE INTENTÉE À TORONTO

DOSSIER DE DEMANDE DE LA REQUÉRANTE
VOLUME I

McDonald, Duncan
Barristers and Solicitors
206, rue Pitt
Cornwall (Ontario)
K6J 3P6

Peter E. Chisholm
Numéro d'inscription au Barreau du Haut-Canada : 3644R
(613) 938-2333, poste 226 (tél.)
(613) 938-2746 (télé.)

Avocats de la requérante.