A-425-04
2005 FCA 213

Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (*Appellant*)

v.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

INDEXED AS: CANADA (ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION) v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.A.)

Federal Court of Appeal, Décary, Létourneau and Pelletier JJ.A.—Ottawa, May 11 and June 7, 2005.

RCMP — Police informer privilege — Appeal, cross-appeal from F.C. decision upholding RCMP Commissioner's refusal to disclose information to RCMP Public Complaints Commission on basis subject to police informer privilege — Complaint following search of complainant's property by RCMP, Ontario Provincial Police — Commission Chairperson requesting from Commissioner all materials relevant to complaint under RCMP's control, pursuant to Royal Canadian Mounted Police Act, s. 45.41(2)(b) — Information received not containing all relevant materials — Appellant seeking mandamus compelling compliance with Act, s. 45.41(2)(b), declaration Commissioner not capable of refusing disclosure — Act not conferring upon Chairperson power to access, examine information protected by police informer privilege — Police informer privilege legal rule of public order promoting efficiency in enforcement, implementation of criminal law — Informer's identity only revealed if disclosure of that information necessary to enforce criminal law — Extending concept of "Crown" to Commission Chairperson, staff truncating privilege, jeopardizing its usefulness, existence — Appeal dismissed.

Practice — Parties — Standing — Cross-appeal re: appellant's jurisdiction, capacity to bring application for judicial review of Commissioner's refusal to disclose relevant material pursuant to RCMP Act, s. 45.41(2)(b) — RCMP Public Complaints Commission directly affected by refusal,

A-425-04
2005 CAF 213

La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (*appelante*)

c.

Le procureur général du Canada (*intimé*)

RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA) c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.F.)

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Létourneau et Pelletier, J.C.A.—Ottawa, 11 mai et 7 juin 2005.

GRC — Privilège relatif aux indicateurs de police — Appel, appel incident interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale confirmant le refus du commissaire de la GRC de communiquer des renseignements à la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada au motif qu'ils sont assujettis au privilège relatif aux indicateurs de police — La plainte a été déposée à la suite d'une fouille menée par la GRC et la Police provinciale de l'Ontario dans un bâtiment appartenant au plaignant — La présidente de la Commission a demandé au commissaire de lui transmettre tous les documents pertinents sous la responsabilité de la GRC selon l'art. 45.41(2)b) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada — Le recueil de documents reçu ne contenait pas tous les documents pertinents — L'appelante a sollicité un bref de mandamus enjoignant au commissaire de se conformer à l'art. 45.41(2)b) de la Loi qui lui incombe de communiquer tout document pertinent et a demandé un jugement déclaratoire à cette fin — La Loi ne confère pas à la présidente de la Commission le pouvoir d'avoir accès à des renseignements protégés par le privilège relatif aux indicateurs de police ni d'examiner ces renseignements — Le privilège relatif aux indicateurs de police est une règle juridique d'ordre public qui a pour objet de promouvoir l'application et la mise en œuvre efficaces des lois criminelles — L'identité d'un indicateur n'est révélée que si la divulgation de ce renseignement est nécessaire à l'exécution des lois criminelles — Élargir le terme « Couronne » de manière à inclure la présidente de la Commission et certains membres de son personnel serait porter atteinte au privilège et mettrait en péril son utilité, voire son existence — Appel rejeté.

Pratique — Parties—Qualité pour agir — Appel incident concernant la compétence et la qualité de l'appelante pour déposer une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus du commissaire de lui transmettre des renseignements en vertu de l'art. 45.41(2)b) de la Loi sur la GRC — La Commission

needing legal means of ensuring compliance with Act — Capacity to initiate legal proceedings much more necessary than for Privacy Commissioner — Act, s. 45.41(2)(b) concerned with particular duty imposed on Commissioner in context of complaints investigation, not powers of Commission at public hearing — Nothing inappropriate with Commission seeking to enforce duty owed in public interest — Commission thus having jurisdiction, capacity to compel performance of duties imposed by Act, s. 45.41(2)(b) — Cross-appeal dismissed.

des plaintes du public contre la GRC est directement touchée par le refus de transmettre, elle doit avoir juridiquement le pouvoir de faire respecter la Loi — Il est donc beaucoup plus nécessaire que la Commission ait qualité pour intenter une action en justice que le commissaire à la protection de la vie privée — L'art. 45.41(2)b) de la Loi vise l'obligation qui incombe au commissaire dans le cadre d'une enquête sur une plainte et non pas les pouvoirs de la Commission pendant une audience publique — Il n'y a rien d'inopportun à ce que la Commission tente d'obliger le commissaire à s'acquitter de l'obligation qu'il a envers la Commission, dans l'intérêt du public — La Commission a donc compétence pour exiger l'exécution des fonctions du commissaire en vertu de l'art. 45.41(2)b) de la Loi — Appel incident rejeté.

Criminal Justice — Evidence — Appeal from Federal Court decision upholding RCMP Commissioner's refusal to disclose information to RCMP Public Complaints Commission on basis subject to police informer privilege — During review of complaint concerning RCMP search of private property, Commission requesting all relevant materials under Force's control pursuant to RCMP Act, s. 45.41(2)(b) — Certain material provided by confidential informant missing from information provided — Origins, nature and scope of police informer privilege reviewed — S. 45.41(2)(b) not derogating from law of evidence regarding privilege — Act not conferring on Commission Chairperson or Commission power to access, examine information protected by police informer privilege — In context of police informer privilege, "Crown" narrowly construed to include persons directly involved in law enforcement.

Justice criminelle et pénale — Preuve — Appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale confirmant le refus du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada de communiquer des renseignements à la Commission des plaintes du public contre la GRC au motif qu'ils sont assujettis au privilège relatif aux indicateurs de police — Durant l'examen de la plainte concernant la fouille effectuée par la GRC dans une propriété privée, la Commission demande la transmission de tous les documents pertinents placés sous la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada en vertu de l'art. 45.41(2)b) de la Loi sur la GRC — Certains documents fournis par l'indicateur ne figuraient pas dans le recueil de documents fourni — Examen de l'origine, la nature et la portée du privilège relatif aux indicateurs de police — L'art. 45.41(2)b) de la Loi ne prévoit aucune dérogation au droit de la preuve en matière de privilège — La Loi ne confère pas à la présidente de la Commission ou à la Commission le pouvoir d'avoir accès à des renseignements protégés par le privilège relatif aux indicateurs de police ni d'examiner ces renseignements — Dans le contexte du privilège relatif aux indicateurs de police, il faut donner une définition étroite au terme « Couronne » pour ne viser que les personnes qui participent directement à l'exécution de la loi.

This was an appeal from a decision of the Federal Court concluding that information sought from the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police did not have to be produced to the RCMP Public Complaints Commission because that information was subject to police informer privilege. In a cross-appeal, the respondent argued that the appellant was without jurisdiction and capacity to bring an application for judicial review of the Commissioner's refusal to disclose the information.

Il s'agit d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale par laquelle celle-ci a conclu que les renseignements dont la communication avait été demandée au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada étaient assujettis au privilège relatif aux indicateurs de police et ne devaient donc pas être transmis à la Commission. Dans un appel incident, l'intimé prétend que l'appelante n'avait ni compétence ni qualité pour déposer, comme elle l'a fait, une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus du commissaire de lui transmettre les renseignements demandés.

The Commission is an independent federal agency established in order to review and investigate public complaints about the conduct of the RCMP. The complaint at issue in this case followed a search conducted by the RCMP and the Ontario Provincial Police (OPP) on the complainant's property. The Commission requested that the RCMP provide

La Commission est un organisme fédéral indépendant qui a été créé pour examiner, d'une manière impartiale, les plaintes du public au sujet de la conduite de la GRC. Dans l'affaire qui nous occupe, la plainte a été déposée à la suite d'une fouille menée par la GRC et la Police provinciale de l'Ontario (PPO) dans un bâtiment appartenant au plaignant. La Commission a

the Commission Chairperson with all of the materials under the RCMP's control relevant to the complaint, pursuant to paragraph 45.41(2)(*b*) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* (Act). The information package received did not include the information sworn in support of the search warrant, and the RCMP member's notes from the day of the search had been vetted.

Following the commencement of the application for judicial review, the Commission Chairperson was provided with vetted copies of Appendices to sworn and unsworn informations. Still, the Commission proceeded with the application for judicial review, and sought an order of *mandamus* requiring the Commissioner to comply with paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act. Also sought was a declaration that the Commissioner could not refuse to furnish the relevant material.

The Judge below dismissed the application based on police informer privilege since the parties agreed that the facts of the case involved a confidential informant who had provided information to the RCMP.

Held, the appeal and cross-appeal should be dismissed.

When Parliament has intended that the protection afforded by privileges not be available, it has clearly said so and indicated which privilege, if any, will still prevail. Both a literal and a purposive interpretation revealed that paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act contains no derogation to the law of evidence regarding privilege. The Act does not confer upon the Commission Chairperson or the Commission the power to access and examine information that is protected by police informer privilege. The Commissioner thus had no duty under the Act to provide the appellant with the privileged information.

The Commission Chairperson does not fall under the definition of those representatives of the Crown who may and should be entitled to share the informer's privileged information. In the context of the police informer privilege, the notion of "Crown" should be narrowly defined and refers to those persons who are directly involved in law enforcement. Although the Commission and Commission Chairperson play a pivotal role in ensuring that the RCMP is held accountable, this accountability mechanism is peripheral to the law enforcement process of which police informer privilege partakes. Police informer privilege is a legal rule of public order designed to promote efficiency in enforcement and implementation of the criminal law. Essential to the achievement of that objective is the protection of the identity

demandé à la GRC de transmettre à la présidente de la Commission le rapport du commissaire ainsi que les autres documents pertinents sous la responsabilité de la GRC (alinéa 45.41(2)*b*) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (la Loi)). Le recueil de documents reçu ne contenait pas la dénonciation faite sous serment au soutien du mandat de perquisition et, en outre, certains renseignements avaient été supprimés de la copie des notes prises par le membre de la GRC le jour où avait eu lieu la perquisition.

Après le dépôt de la demande de contrôle judiciaire, le commissaire a remis, à la présidente, des copies expurgées d'appendices de dénonciations revêtues et non revêtues du serment. Malgré la production de ces documents expurgés, la Commission a maintenu sa demande de contrôle judiciaire et elle a sollicité un bref de *mandamus* enjoignant au commissaire de se conformer à l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi qui lui incombe de communiquer tout document pertinent. La Commission demandait également un jugement déclaratoire à cette fin.

Puisque les parties avaient convenu que les faits en cause visaient un indicateur qui avait fourni des renseignements à la GRC à titre confidentiel, le juge a rejeté la demande de contrôle judiciaire en raison de l'application du privilège relatif aux indicateurs de police.

Arrêt : l'appel et l'appel incident doivent être rejetés.

Lorsque le législateur a voulu qu'un privilège ne s'applique pas, non seulement il l'a dit clairement, mais il a également précisé, le cas échéant, les privilèges qui subsistent. L'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi, qu'il soit interprété littéralement ou en rapport avec son objet ou les deux, ne prévoit aucune dérogation au droit de la preuve en matière de privilège. La Loi ne confère pas à la présidente de la Commission ou à la Commission le pouvoir d'avoir accès à des renseignements protégés par le privilège relatif aux indicateurs de police ni d'examiner ces renseignements. Par voie de conséquence, le commissaire n'avait aucune obligation en vertu de la Loi de transmettre les renseignements protégés.

La présidente de la Commission n'est pas visée par la définition des mandataires de la Couronne qui peuvent et doivent avoir accès aux renseignements protégés concernant un indicateur. Dans le contexte du privilège relatif aux indicateurs de police, il faut donner une définition étroite au terme «Couronne» pour ne viser que les personnes qui participent directement à l'exécution de la loi. Malgré que la Commission et la présidente de la Commission jouent un rôle critique pour assurer l'imputabilité de la GRC, le mécanisme assurant l'imputabilité est accessoire au processus d'application de la loi dans lequel s'insère le privilège relatif aux indicateurs de police. Le privilège relatif à l'indicateur de police est une règle juridique d'ordre public qui a pour objet de promouvoir l'application et la mise en œuvre efficaces des lois criminelles.

of the informer which can only be obtained if disclosure and circulation of his name, and information likely to reveal his name, are limited to what is necessary to enforce the criminal law. Extending the concept of "Crown" so as to include the Commission Chairperson and some of her staff would be truncating the privilege and, in the long run, jeopardizing its usefulness and eventually its existence.

Il faut absolument, pour atteindre cet objectif, protéger l'identité d'un indicateur, protection qui ne sera assurée que si la divulgation et la communication de son nom, ainsi que des renseignements susceptibles de révéler son nom, sont limités à ce qui est nécessaire pour l'exécution des lois criminelles. Élargir le terme «Couronne» de manière à inclure la présidente de la Commission et certains membres de son personnel serait porter atteinte au privilège et, en fin de compte, cela mettrait en péril son utilité, voire son existence.

As to whether the Commission possesses the jurisdiction and capacity to act pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, the Commission is directly affected by the Commissioner's decision not to provide material relevant to a complaint. Without a legal means of ensuring compliance with the Act by the Commissioner, the Commission becomes hindered to the point of uselessness. Although the Commission can resort to a public hearing under section 45.43 of the Act to enforce compliance by the Commissioner with paragraph 45.41(2)(*b*), that is a costly procedure not favoured by Parliament or the Commission itself. Investigation is the rule, a public hearing the exception.

Quant à savoir si la Commission a compétence et qualité pour agir en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, la Commission est directement touchée par la décision du commissaire de ne pas transmettre des documents pertinents à une plainte. Si elle n'a pas juridiquement le pouvoir de forcer le commissaire à respecter la Loi, le travail de la Commission est entravé au point de devenir vain. Bien que la Commission puisse tenir une audience publique en vertu de l'article 45.43 de la Loi pour obliger le commissaire à respecter l'alinéa 45.41(2)*b*), il s'agit d'une procédure coûteuse que ne privilégie pas le législateur ni même la Commission. L'enquête est la règle, l'audience publique, l'exception.

Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Attorney General), wherein the Supreme Court of British Columbia accepted the argument that the Privacy Commissioner did not have the capacity to initiate an action, was distinguished in the present instance. Unlike the Privacy Commissioner, the Commission and Commission Chairperson's right to access information is dependent on a relevancy criterion. Moreover, they do not possess the kind of power that the Privacy Commissioner possesses, i.e. the right to enter on any premises occupied by any government institution, converse in private with any person therein, and carry out such inquiries within his authority as he sees fit. The Commission's need to have the capacity to initiate legal proceedings is thus much more necessary.

La décision *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Attorney General)*, dans laquelle la Cour suprême de la Colombie-Britannique a reconnu le bien-fondé de l'argument selon lequel le commissaire à la protection de la vie privée n'avait pas qualité pour introduire une action, est différente de la situation en l'espèce. Contrairement au commissaire à la protection de la vie privée, le droit de la Commission et de la présidente de la Commission d'avoir accès aux renseignements est assujetti au critère de la pertinence. Ils sont loin de jouir du type de pouvoir dont jouit le commissaire à la protection de la vie privée, c'est-à-dire pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, s'entretenir en privé avec toute personne s'y trouvant et y mener les enquêtes qu'il croit nécessaires. Il est donc beaucoup plus nécessaire que la Commission ait qualité pour intenter une action en justice.

In *Rankin (Re)*, the F.C.T.D. held that it was inappropriate for the Commission to take the initiative of an application under subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act*. In the decision under appeal, the Judge distinguished *Rankin* on the basis that the Court there was examining the power of the Commission to compel the type of evidence mentioned in subsection 45.45(11), the wording of which is very different from that of subsection 45.41(2). *Rankin* was correctly limited to the interpretation of section 45.45. There is nothing inappropriate about the Commission taking legal action for the limited purpose of securing the materials it needs from the RCMP to perform its statutory duty. Paragraph 45.41(2)(*b*) is concerned not with the powers of the Commission at a public hearing, but with a particular duty imposed on the Commissioner in the context of complaints investigation.

Dans *Rankin (Re)*, la Section de première instance de la Cour fédérale a jugé qu'il ne convenait pas que la Commission prenne l'initiative de présenter une demande fondée sur le paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Dans la décision sous appel, le juge de la Cour fédérale a dit que l'affaire *Rankin* était différente puisque la Cour examinait le pouvoir de la Commission d'exiger la production d'un élément de preuve conformément au paragraphe 45.45(11), dont le libellé est très différent de celui du paragraphe 45.41(2). La décision *Rankin* ne se rapportait qu'à l'article 45.45. Il est nullement inopportun que la Commission introduise une procédure à la seule fin d'obtenir de la GRC les documents dont elle a besoin pour s'acquitter de son obligation légale. L'alinéa 45.41(2)*b*) ne vise pas les pouvoirs de la Commission pendant une audience publique, mais l'obligation qui incombe

While it makes sense to refuse to allow a board whose decision is under attack to aggressively participate in the debate and attempt to justify its decision, if not itself, there is nothing inappropriate with the Commission seeking to enforce a duty that is owed to it in the public interest, as intended and indicated by Parliament in paragraph 45.41(2)(*b*). Moreover, section 45.37 authorizes the Commission Chairperson to be the complainant against any member of the RCMP, including the Commissioner. While Parliament intended the Commission to always be fair, it did not intend the Commission to always be neutral.

For these reasons, the Commission Chairperson has the jurisdiction and capacity to compel the performance of the duties imposed upon the Commissioner by paragraph 45.41(2)(*b*). By way of *obiter*, the sealing order issued by the Ontario Court of Justice limits public access to some material in the Court's file. It does not extend to documents that are in the possession of the RCMP.

In concluding, it was noted that although the Commissioner had a valid ground for refusing disclosure of information that could identify the informant, the respondent's behaviour in this case did nothing to enhance public confidence in the RCMP or the Commission's trust in the Commissioner.

au commissaire dans le cadre d'une enquête sur une plainte. Bien qu'il soit sensé qu'on refuse à une commission dont la décision est contestée de participer de façon combative au débat et de justifier sa décision, sinon elle-même, il n'y a rien d'inopportun à ce que la Commission tente d'obliger le commissaire à s'acquitter de l'obligation qu'il a envers la Commission, dans l'intérêt du public, conformément à l'intention du législateur, obligation qui est exprimée à l'alinéa 45.41(2)*b*). Par ailleurs, l'article 45.37 autorise la présidente de la Commission à être le plaignant à l'endroit d'un membre de la GRC, y compris le commissaire lui-même. Bien que le législateur voulût que la Commission fasse toujours preuve d'impartialité, il n'avait pas l'intention que la Commission soit toujours neutre.

Pour ces motifs, la présidente de la Commission a compétence pour exiger l'exécution des fonctions du commissaire en vertu de l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi. À titre incident, l'ordonnance interdisant l'accès rendue par la Cour de justice de l'Ontario a pour objet de limiter l'accès du public à certains documents qui se trouvent dans le dossier de la Cour. Elle ne s'applique pas aux documents de la GRC.

En conclusion, on a souligné que bien que le commissaire eût un motif valable de refuser de divulguer des renseignements susceptibles de révéler l'identité de l'indicateur, la conduite de l'intimé en l'espèce n'a rien fait pour améliorer la confiance du public en la GRC ni la confiance de la Commission à l'égard du commissaire.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 36, 52(1) (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 112), 53(1), 54(1), 69.

Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 38(1).

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. 2(*d*), 6, 7, 8.

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 31, 34(1), 39.

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 487.3 (as enacted by S.C. 1997, c. 23, s. 14; 1997, c. 39, s. 1).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 17(3) (as am. *idem*, s. 25), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27), 18.3 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 28).

International Covenant on Civil and Political Rights, December 19, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47.

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 34, 53(1), 70.

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c.

LOIS ET RÈGLEMENTS

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. 2*d*), 6, 7, 8.

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 487.3 (édicté par L.C. 1997, ch. 23, art. 14; 1997, ch. 39, art. 1).

Déclaration universelle des droits de l'homme, Rés. AG 217 A (III), Doc. off. AG NU, 10 décembre 1948.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 36, 52(1) (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 112), 53(1), 54(1), 69 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 3(F)).

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 2 «membre» (mod. par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 6 (mod., *idem*, art. 3), 7 (mod., *idem*, art. 4; L.R.C. (1985) (4e suppl.), ch. 1, art. 45, ann. III, n° 11(F)), 24.1(3) (édicté par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 15), 45.29(1) (édicté, *idem*, art. 16), 45.32 (édicté, *idem*), 45.34 (édicté, *idem*), 45.35(1) (édicté, *idem*; L.C. 1996, ch. 15, art. 22), (3) (édicté par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 16),

R-10, ss. 2 "member" (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 6 (as am. *idem*, ss. 3, 24(E)), 7 (as am. *idem*, s. 4), 24.1(3) (as enacted *idem*, s. 15), 45.29(1) (as enacted *idem*, s. 16), 45.32 (as enacted *idem*), 45.34 (as enacted *idem*), 45.35(1) (as enacted *idem*; S.C. 1996, c. 15, s. 22), (3) (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), 45.36(1) (as enacted *idem*), 45.37 (as enacted *idem*), 45.4 (as enacted *idem*), 45.41 (as enacted *idem*), 45.42 (as enacted *idem*), 45.43 (as enacted *idem*), 45.45 (as enacted *idem*; S.C. 1996, c. 15, s. 23).

Universal Declaration of Human Rights, GA Res. 217 A (III), UN GAOR, December 10, 1948.

45.36(1) (édicté, *idem*), 45.37 (édicté, *idem*), 45.4 (édicté, *idem*), 45.41 (édicté, *idem*), 45.42 (édicté, *idem*), 45.43 (édicté, *idem*), 45.45 (édicté, *idem*; L.C. 1996, ch. 15, art. 23).

Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38(1).

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 34, 53(1), 70 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 48(F)).

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 31, 34(1), 39.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 17(3) (mod., *idem*, art. 25), 18.1 (édicté par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch, 8, art. 27), 18.3 (édicté par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 28).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Leipert, [1997] 1 S.C.R. 281; (1997), 143 D.L.R. (4th) 38; [1997] 3 W.W.R. 457; 112 C.C.C. (3d) 385; 4 C.R. (5th) 259; 41 C.R.R. (2d) 266; 207 N.R. 145; *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60; (1983), 2 D.L.R. (4th) 193; 4 Admin. L.R. 205; 7 C.C.C. (3d) 385; 37 C.R. (3d) 289; 51 N.R. 81.

DISTINGUISHED:

Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Attorney General), [2003] 9 W.W.R. 242; (2003), 14 B.C.L.R. (4th) 359; 2003 BCSC 862; *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

CONSIDERED:

Canada (Royal Canadian Mounted Police—RCMP) v. Saskatchewan (Commission Inquiry into the death of Leo La Chance), [1992] 6 W.W.R. 62; (1992), 100 Sask. R. 313; 75 C.C.C. (3d) 419 (C.A.); *Rankin (Re)*, [1991] 1 F.C. 226; (1990), 38 F.T.R. 23 (F.C.T.D.); *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; 2002 SCC 53; *Canada (Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission) (Re)*, [1992] F.C.J. No. 502 (C.A.) (QL); *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010; (1997), 153 D.L.R. (4th) 193; [1999] 10 W.W.R. 34; 66 B.C.L.R. (3d) 285; 99 B.C.A.C. 161; [1998] 1 C.N.L.R. 14; 220 N.R. 161.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

R. c. Leipert, [1997] 1 R.C.S. 281; (1997), 143 D.L.R. (4th) 38; [1997] 3 W.W.R. 457; 112 C.C.C. (3d) 385; 4 C.R. (5th) 259; 41 C.R.R. (2d) 266; 207 N.R. 145; *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; (1983), 2 D.L.R. (4th) 193; 4 Admin. L.R. 205; 7 C.C.C. (3d) 385; 37 C.R. (3d) 289; 51 N.R. 81.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Attorney General), [2003] 9 W.W.R. 242; (2003), 14 B.C.L.R. (4th) 359; 2003 BCSC 862; *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Royal Canadian Mounted Police—RCMP) v. Saskatchewan (Commission Inquiry into the death of Leo La Chance), [1992] 6 W.W.R. 62; (1992), 100 Sask. R. 313; 75 C.C.C. (3d) 419 (C.A.); *Rankin (Re)*, [1991] 1 C.F. 226; (1990), 38 F.T.R. 23 (C.F. 1re inst.); *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773; (2002), 214 D.L.R. (4th) 1; 289 N.R. 282; 2002 SCC 53; *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada) (Re)*, [1992] A.C.F. n° 502 (C.A.) (QL); *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; (1997), 153 D.L.R. (4th) 193; [1999] 10 W.W.R. 34; 66 B.C.L.R. (3d) 285; 99 B.C.A.C. 161; [1998] 1 C.N.L.R. 14; 220 N.R. 161.

REFERRED TO:

R. v. Scott, [1990] 3 S.C.R. 979; (1990), 61 C.C.C. (3d) 300; 2 C.R. (4th) 153; 1 C.R.R. (2d) 82; 116 N.R. 361; 43 O.A.C. 277; *Solicitor General of Canada et al. v. Royal Commission of Inquiry (Health Records in Ontario) et al.*, [1981] 2 S.C.R. 494; (1981), 128 D.L.R. (3d) 193; 62 C.C.C. (2d) 193; 23 C.P.C. 99; 23 C.R. (3d) 338; 38 N.R. 588; *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2003), 227 F.T.R. 96; 2003 FCT 30; affd (2003), 313 N.R. 394; 2003 FCA 484; leave to appeal to S.C.C. refused [2004] S.C.C.A. No. 55 (QL); *Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (Re)*, [1993] 2 F.C. 351; (1993), 15 C.R.R. (2d) 131; 61 F.T.R. 210 (T.D.); affd [1994] 3 F.C. 562; (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 174; 173 N.R. 290 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

R. c. Scott, [1990] 3 R.C.S. 979; (1990), 61 C.C.C. (3d) 300; 2 C.R. (4th) 153; 1 C.R.R. (2d) 82; 116 N.R. 361; 43 O.A.C. 277; *Solliciteur général du Canada et autre c. Commission royale d'enquête (Dossiers de santé en Ontario) et autre*, [1981] 2 R.C.S. 494; (1981), 128 D.L.R. (3d) 193; 62 C.C.C. (2d) 193; 23 C.P.C. 99; 23 C.R. (3d) 338; 38 N.R. 588; *Tribus Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (2003), 227 F.T.R. 96; 2003 CFPI 30; conf. par (2003), 313 N.R. 394; 2003 CAF 484; autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2004] S.C.C.A. n° 55 (QL); *Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (Re)*, [1993] 2 C.F. 351; (1993), 15 C.R.R. (2d) 131; 61 F.T.R. 210 (1re inst.); conf. par [1994] 3 C.F. 562; (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 174; 173 N.R. 290 (C.A.).

AUTHORS CITED

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, Vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961.

DOCTRINE

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, Vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a decision of the Federal Court ((2004), 255 F.T.R. 270; 2004 FC 830) that information sought from the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police by the RCMP Public Complaints Commission was subject to police informer privilege and did not have to be produced. Appeal and cross-appeal dismissed.

APPEL et APPEL INCIDENT d'une décision rendue par la Cour fédérale ((2004), 255 F.T.R. 270; 2004 CF 830) par laquelle celle-ci a conclu que les renseignements dont la communication avait été demandée au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada par la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada étaient assujettis au privilège relatif aux indicateurs de police et ne devaient donc pas être transmis à la Commission. Appel et appel incident rejetés.

APPEARANCES:

Steven C. McDonell for appellant.
Patrick D. Bendin for respondent.

ONT COMPARU :

Steven C. McDonell pour l'appelante.
Patrick D. Bendin pour l'intimé.

SOLICITORS OF RECORD:

Commission for Public Complaints Against the RCMP for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LÉTOURNEAU J.A.: The appellant, the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (the Commission), seeks to set aside a decision of Russell J. of the Federal Court [(2004), 255 F.T.R. 270] whereby the learned Judge concluded that the information sought from the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (Commissioner) was subject to police informer privilege and, therefore, need not be produced to the Commission.

[2] In a cross-appeal, the respondent asks this Court to rule that the appellant was without jurisdiction and capacity to bring, as it did, an application for judicial review of the Commissioner's refusal to provide the requested information.

[3] In this application for judicial review, the appellant sought an order in the nature of *mandamus* requiring the Commissioner to comply with the statutory obligation imposed upon him by paragraph 45.41(2)(*b*) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 (Act) to furnish the Chairperson of the Commission with all materials under the control of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) as are relevant to a complaint made to the Commission. It also requested a declaration that the Commissioner could not refuse to furnish the said material.

[4] I shall deal with the appeal first. The facts in this case are of significant importance. I need not apologize for reciting them at some length. Before I do, I reproduce some of the relevant legislative provisions to which I will refer in these reasons. I also need to say a word about the respective roles of the Commission and the Commission Chairperson.

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, chap. R-10 [2 "member" (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 6 (as am. *idem*, ss. 3, 24(E)), 7 (as am. *idem*, s. 4), 24.1(3) (as enacted *idem*, s. 15), 45.29(1) (as enacted *idem*, s. 16), 45.32 (as enacted *idem*), 45.34 (as enacted *idem*), 45.35(1) (as enacted *idem*; S.C. 1996, c. 15, s. 22), (3) (as enacted by

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: L'appelante, la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (la Commission), sollicite l'annulation de la décision du juge Russell de la Cour fédérale [(2004), 255 F.T.R. 270] dans laquelle le savant juge a conclu que les renseignements dont la communication avait été demandée au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (le commissaire) étaient assujettis au privilège relatif aux indicateurs de police et ne devaient donc pas être transmis à la Commission.

[2] Dans un appel incident, l'intimé demande à la Cour de déclarer que l'appelante n'avait ni compétence ni qualité pour déposer, comme elle l'a fait, une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus du commissaire de lui transmettre les renseignements demandés.

[3] Dans la demande de contrôle judiciaire, l'appelante sollicitait un bref de *mandamus* enjoignant au commissaire de se conformer aux exigences de l'alinéa 45.41(2)*b*) [édicté par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 16] de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (la Loi), en transmettant à la présidente de la Commission tous les documents pertinents placés sous la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à l'égard de la plainte qui avait été déposée devant la Commission. L'appelante sollicitait également un jugement déclaratoire selon lequel le commissaire ne pouvait pas refuser de transmettre lesdits documents.

[4] Je vais commencer par l'appel. Les faits en l'espèce sont très importants. Il me semble donc tout à fait légitime de les décrire en détail. Toutefois, j'estime qu'il convient, en premier lieu, de reproduire quelques-unes des dispositions légales applicables qui seront mentionnées dans les présents motifs. Je dois également parler des rôles que jouent la Commission et la présidente de la Commission.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10 [art. 2 «membre» (mod. par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 6 (mod., *idem*, art. 3), 7 (mod., *idem*, art. 4; L.R.C. (1985) (4e suppl.), ch. 1, art. 45, ann. III, nº 11(F)), 24.1(3) (édicté par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 15), 45.29(1) (édicté, *idem*, art. 16), 45.32 (édicté, *idem*),

R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), 45.37 (as enacted *idem*), 45.41 (as enacted *idem*), 45.42 (as enacted *idem*), 45.43 (as enacted *idem*), 45.45 (as enacted *idem*; S.C. 1996, c. 15, s. 23)].

2. (1) In this Act,

. . .

"member" means any person

(*a*) who has been appointed as an officer or other member of the Force under section 5 or paragraph 6(3)(*a*) or 7(1)(*a*), and

(*b*) who has not been dismissed or discharged from the Force as provided in this Act, the regulations or the Commissioner's standing orders;

. . .

5. (1) The Governor in Council may appoint an officer, to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, who, under the direction of the Minister, has the control and management of the Force and all matters connected therewith.

. . .

6. (1) The officers of the Force, in addition to the Commissioner, shall consist of

(*a*) Deputy Commissioners,

(*b*) Assistant Commissioners,

(*c*) Chief Superintendents,

(*d*) Superintendents,

(*e*) Inspectors,

and such other ranks as are prescribed by the Governor in Council.

(2) The maximum number of officers in each rank shall be as prescribed by the Treasury Board.

(3) The Governor in Council may

(*a*) appoint any person to the rank of an officer;

(*b*) authorize the issue of a commission under the Great Seal to an officer on the officer's first appointment to the rank of an officer;

45.34 (édicté, *idem*), 45.35(1) (édicté, *idem*; L.C. 1996, ch. 15, art. 22), (3) (édicté par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 16), 45.37 (édicté, *idem*), 45.41 (édicté, *idem*), 45.42 (édicté, *idem*), 45.43 (édicté, *idem*), 45.45 (édicté, *idem*; L.C. 1996, ch. 15, art. 23)].

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[. . .]

«membre»

a) Personne nommée en qualité d'officier ou à tout autre titre en vertu de l'article 5 ou des alinéas 6(3)*a*) ou 7(1)*a*);

b) personne non congédiée ni renvoyée de la Gendarmerie dans les conditions prévues à la présente loi, à ses règlements ou aux consignes du commissaire.

[. . .]

5. (1) Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte.

[. . .]

6. (1) Les officiers comprennent, outre le commissaire et les titulaires des grades désignés par le gouverneur en conseil:

a) des sous-commissaires;

b) des commissaires adjoints;

c) des surintendants principaux;

d) des surintendants;

e) des inspecteurs.

(2) Le nombre maximal d'officiers de chaque grade est fixé par le Conseil du Trésor.

(3) Le gouverneur en conseil peut:

a) procéder aux nominations aux grades d'officier;

b) autoriser l'émission d'une commission sous le grand sceau à un officier lors de sa première nomination à ce grade;

(*c*) by way of promotion appoint an officer to a higher rank; and

(*d*) by way of demotion appoint an officer to a lower rank.

. . .

7. (1) The Commissioner may

(*a*) appoint members of the Force other than officers;

(*b*) by way of promotion appoint a member other than an officer to a higher rank or level for which there is a vacancy in the establishment of the Force;

(*c*) where the Commissioner is requested by any department of the Government of Canada or considers it necessary or in the public interest, appoint for a period not exceeding twelve months at any one time special constables supernumerary to the strength of the Force for the purpose of maintaining law and order; and

(*d*) designate any member, any supernumerary special constable appointed under this subsection or any temporary employee employed under subsection 10(2) as a peace officer.

(2) The ranks and levels of members other than officers and the maximum numbers of persons that may be appointed to each rank and level shall be as prescribed by the Treasury Board.

(3) The Commissioner may at any time revoke the appointment of any supernumerary special constable appointed under subsection (1).

(4) The Commissioner may issue

(*a*) a certificate to any member stating that the person to whom it is issued is a member of the Force and, if that person is also a peace officer, that the person is such an officer; and

(*b*) a certificate to any other person appointed or employed under the authority of this Act stating that the person to whom it is issued is a peace officer, if that person has been designated as such under subsection (1).

(5) Any document purporting to be a certificate referred to in subsection (4) is evidence in all courts and in all proceedings of the facts stated therein.

. . .

24.1 . . .

c) par voie de promotion, nommer un officier à un grade supérieur;

d) par voie de rétrogradation, nommer un officier à un grade inférieur.

[. . .]

7. (1) Le commissaire peut:

a) nommer les membres qui ne sont pas officiers;

b) par voie de promotion, nommer un membre qui n'est pas officier à un grade ou échelon supérieur pour lequel il existe une vacance;

c) à la demande d'un ministère ou dans les cas où il le juge nécessaire ou dans l'intérêt public, nommer des gendarmes spéciaux, à titre surnuméraire, pour des périodes maximales de douze mois, en vue d'assurer l'ordre public;

d) désigner comme agent de la paix tout membre, gendarme spécial nommé en vertu du présent paragraphe ou préposé temporaire employé en vertu du paragraphe 10(2).

(2) Les grades et échelons des membres qui ne sont pas officiers ainsi que le nombre maximal de postes à pourvoir dans chaque grade et échelon sont fixés par le Conseil du Trésor.

(3) Le commissaire peut révoquer la nomination, à titre surnuméraire, de tout gendarme spécial faite en vertu du paragraphe (1).

(4) Le commissaire peut délivrer:

a) dans le cas d'un membre, un certificat attestant que le titulaire a cette qualité ainsi que, le cas échéant, celle d'agent de la paix;

b) dans le cas de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi et désignée agent de la paix en vertu du paragraphe (1), un certificat attestant que le titulaire a cette qualité.

(5) Tout certificat visé au paragraphe (4) et présenté comme tel est admissible en preuve et fait foi de son contenu devant tous les tribunaux et dans toutes les procédures.

[. . .]

24.1 [. . .]

(3) A board of inquiry has, in relation to the matter before it, power

(*a*) to summon any person before the board and to require that person to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things under that person's control as the board deems requisite to the full investigation and consideration of that matter;

(*b*) to administer oaths;

. . .

45.29 (1) There is hereby established a commission, to be known as the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, consisting of a Chairman, a Vice-Chairman, a member for each contracting province and not more than three other members, to be appointed by order of the Governor in Council.

. . .

45.32 (1) The Commission shall carry out such functions and duties as are assigned to it by this Act.

(2) The Commission Chairman shall carry out such functions and duties as are assigned to the Commission Chairman by this Act.

. . .

45.34 The Commission Chairman shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the Commission during that year and its recommendations, if any, and the Minister shall cause a copy of the report to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the day the Minister receives it.

45.35 (1) Any member of the public having a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act or the *Witness Protection Program Act*, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act may, whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint, make a complaint to

(*a*) the Commission;

(*b*) any member or other person appointed or employed under the authority of this Act; or

(*c*) the provincial authority in the province in which the subject-matter of the complaint arose that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against police.

(3) La commission d'enquête dispose, relativement à la question dont elle est saisie, des pouvoirs suivants:

a) assigner des témoins, les enjoindre à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire les documents et pièces dont ils ont la responsabilité et que la commission estime nécessaires à une enquête et étude complètes;

b) recevoir des serments;

[. . .]

45.29 (1) Est constituée la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada composée d'un président, d'un vice-président, d'un représentant de chacune des provinces contractantes et d'au plus trois autres membres, nommés par décret du gouverneur en conseil.

[. . .]

45.32 (1) La Commission exerce les fonctions que lui attribue la présente loi.

(2) Le président de la Commission exerce les fonctions que lui attribue la présente loi.

[. . .]

45.34 Le président de la Commission présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport d'activité de la Commission pour l'exercice précédent, et y joint ses recommandations, le cas échéant. Le ministre le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

45.35 (1) Tout membre du public qui a un sujet de plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi ou à la *Loi sur le programme de protection des témoins*, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi peut, qu'il en ait ou non subi un préjudice, déposer une plainte auprès, selon le cas:

a) de la Commission;

b) d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

c) de l'autorité provinciale dans la province d'origine du sujet de plainte, compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête.

. . .

(3) The Commissioner shall be notified of every complaint under subsection (1).

. . .

45.37 (1) Where the Commission Chairman is satisfied that there are reasonable grounds to investigate the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act, the Commission Chairman may initiate a complaint in relation thereto and where the Commission Chairman does so, unless the context otherwise requires, a reference hereafter in this Part to a complainant includes a reference to the Commission Chairman.

(2) The Commission Chairman shall notify the Minister and the Commissioner of any complaint initiated under subsection (1).

(3) Forthwith after being notified of a complaint under subsection (2), the Commissioner shall notify in writing the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint of the substance of the complaint unless, in the Commissioner's opinion, to do so might adversely affect or hinder any investigation that is being or may be carried out in respect of the complaint.

(4) A complaint under subsection (1) shall be investigated by the Force in accordance with rules made pursuant to section 45.38.

. . .

45.41 (1) A complainant under subsection 45.35(1) who is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force or with a direction under subsection 45.36(5) in respect of the complaint may refer the complaint in writing to the Commission for review.

(2) Where a complainant refers a complaint to the Commission pursuant to subsection (1),

(*a*) the Commission Chairman shall furnish the Commissioner with a copy of the complaint; and

(*b*) the Commissioner shall furnish the Commission Chairman with the notice under subsection 45.36(6) or the report under section 45.4 in respect of the complaint, as the case may be, and such other materials under the control of the Force as are relevant to the complaint.

45.42 (1) The Commission Chairman shall review every complaint referred to the Commission pursuant to subsection 45.41(1) or initiated under subsection 45.37(1) unless the

[. . .]

(3) Toutes les plaintes sont portées à l'attention du commissaire.

[. . .]

45.37 (1) Le président de la Commission peut porter plainte contre un membre ou toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi, s'il est fondé à croire qu'il faudrait enquêter sur la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, de ce membre ou de cette personne. En pareil cas, sauf si le contexte s'y oppose, le mot «plaignant», employé ci-après dans la présente partie, s'entend en outre du président de la Commission.

(2) Le président de la Commission avise le ministre et le commissaire des plaintes qu'il porte en vertu du paragraphe (1).

(3) Dès qu'il est avisé d'une plainte conformément au paragraphe (2), le commissaire avise par écrit le membre ou l'autre personne, dont la conduite fait l'objet de la plainte, de la teneur de celle-ci, pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite d'une enquête sur la question.

(4) Une plainte portée en vertu du paragraphe (1) fait l'objet d'une enquête menée par la Gendarmerie selon les règles établies en vertu de l'article 45.38.

[. . .]

45.41 (1) Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1) qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la Gendarmerie ou de la décision rendue en vertu du paragraphe 45.36(5) à l'égard de sa plainte peut renvoyer par écrit sa plainte devant la Commission pour examen.

(2) En cas de renvoi devant la Commission conformément au paragraphe (1):

a) le président de la Commission transmet au commissaire une copie de la plainte;

b) le commissaire transmet au président de la Commission l'avis visé au paragraphe 45.36(6) ou le rapport visé à l'article 45.4 relativement à la plainte, ainsi que tout autre document pertinent placé sous la responsabilité de la Gendarmerie.

45.42 (1) Le président de la Commission examine chacune des plaintes qui sont renvoyées devant la Commission conformément au paragraphe 45.41(1) ou qui sont portées en

Commission Chairman has previously investigated, or instituted a hearing to inquire into, the complaint under section 45.43.

(2) Where, after reviewing a complaint, the Commission Chairman is satisfied with the disposition of the complaint by the Force, the Commission Chairman shall prepare and send a report in writing to that effect to the Minister, the Commissioner, the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint and, in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant.

(3) Where, after reviewing a complaint, the Commission Chairman is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force or considers that further inquiry is warranted, the Commission Chairman may

(*a*) prepare and send to the Minister and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit;

(*b*) request the Commissioner to conduct a further investigation into the complaint; or

(*c*) investigate the complaint further or institute a hearing to inquire into the complaint.

45.43 (1) Where the Commission Chairman considers it advisable in the public interest, the Commission Chairman may investigate, or institute a hearing to inquire into, a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act, whether or not the complaint has been investigated, reported on or otherwise dealt with by the Force under this Part.

application du paragraphe 45.37(1), à moins qu'il n'ait déjà fait enquête ou convoqué une audience pour faire enquête en vertu de l'article 45.43.

(2) Après examen de la plainte, le président de la Commission, s'il est satisfait de la décision de la Gendarmerie, établit et transmet un rapport écrit à cet effet au ministre, au commissaire, au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte et, dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), au plaignant.

(3) Après examen de la plainte, le président de la Commission, s'il n'est pas satisfait de la décision de la Gendarmerie ou s'il est d'avis qu'une enquête plus approfondie est justifiée, peut:

a) soit établir et transmettre au ministre et au commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées;

b) soit demander au commissaire de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte;

c) soit tenir une enquête plus approfondie ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

45.43 (1) Le président de la Commission peut, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte portant sur la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci, que la Gendarmerie ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard en vertu de la présente partie.

. . .

45.45 (1) For the purposes of this section, the member or members conducting a hearing to inquire into a complaint are deemed to be the Commission.

(2) The Commission shall serve a notice in writing of the time and place appointed for a hearing on the parties.

(3) Where a party wishes to appear before the Commission, the Commission shall sit at such place in Canada and at such time as may be fixed by the Commission, having regard to the convenience of the parties.

(4) The Commission has, in relation to the complaint before it, the powers conferred on a board of inquiry, in relation to the matter before it, by paragraphs 24.1(3)(*a*), (*b*) and (*c*).

(5) The parties and any other person who satisfies the Commission that the person has a substantial and direct

[. . .]

45.45 (1) Pour l'application du présent article, le ou les membres qui tiennent l'audience sont réputés être la Commission.

(2) La Commission signifie aux parties un avis écrit de la date, de l'heure et du lieu de l'audience.

(3) Lorsqu'une partie désire comparaître devant la Commission, celle-ci siège à la date, à l'heure et à l'endroit au Canada qu'elle détermine eu égard à la situation des parties.

(4) La Commission dispose, relativement à la plainte dont elle est saisie, des pouvoirs dont jouit une commission d'enquête en vertu des alinéas 24.1(3)*a*), *b*) et *c*).

(5) Les parties et toute personne qui convainc la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans la plainte

interest in a complaint before the Commission shall be afforded a full and ample opportunity, in person or by counsel, to present evidence, to cross-examine witnesses and to make representations at the hearing.

(6) The Commission shall permit any person who gives evidence at a hearing to be represented by counsel.

(7) In addition to the rights conferred by subsections (5) and (6), the appropriate officer may be represented or assisted at a hearing by any other member.

(8) Notwithstanding subsection (4), the Commission may not receive or accept

(*a*) subject to subsection (9), any evidence or other information that would be inadmissible in a court of law by reason of any privilege under the law of evidence;

(*b*) any answer or statement made in response to a question described in subsection 24.1(7), 35(8), 40(2), 45.1(11) or 45.22(8);

(*c*) any answer or statement made in response to a question described in subsection (9) in any hearing under this section into any other complaint; or

(*d*) any answer or statement made in the course of attempting to dispose of a complaint under section 45.36.

(9) In a hearing, no witness shall be excused from answering any question relating to the complaint before the Commission when required to do so by the Commission on the ground that the answer to the question may tend to criminate the witness or subject the witness to any proceeding or penalty.

. . .

(11) A hearing to inquire into a complaint shall be held in public, except that the Commission may order the hearing or any part of the hearing to be held in private if it is of the opinion that during the course of the hearing any of the following information will likely be disclosed, namely,

(*a*) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(*b*) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to law enforcement; and

(*c*) information respecting a person's financial or personal affairs where that person's interest or security outweighs the public's interest in the information.

dont celle-ci est saisie doivent avoir toute latitude de présenter des éléments de preuve à l'audience, d'y contre-interroger les témoins et d'y faire des observations, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat.

(6) La Commission doit permettre aux témoins de se faire représenter à l'audience par avocat.

(7) L'officier compétent peut en outre se faire représenter ou assister à l'audience par un autre membre.

(8) Par dérogation au paragraphe (4), la Commission ne peut recevoir ou accepter:

a) sous réserve du paragraphe (9), des éléments de preuve ou autres renseignements non recevables devant un tribunal du fait qu'ils sont protégés par le droit de la preuve;

b) les réponses ou déclarations faites en réponse aux questions visées aux paragraphes 24.1(7), 35(8), 40(2), 45.1(11) ou 45.22(8);

c) les réponses ou déclarations faites à la suite des questions visées au paragraphe (9) lors de toute audience tenue en vertu du présent article pour enquêter sur une autre plainte;

d) les réponses ou déclarations faites dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable en vertu de l'article 45.36.

(9) Au cours de l'audience, un témoin n'est pas dispensé de répondre aux questions portant sur la plainte dont est saisie la Commission lorsque celle-ci l'exige, au motif que sa réponse peut l'incriminer ou l'exposer à des poursuites ou à une peine.

[. . .]

(11) Les audiences sont publiques; toutefois, la Commission peut ordonner le huis clos pendant tout ou partie d'une audience si elle estime qu'au cours de celle-ci seront probablement révélés:

a) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives;

b) des renseignements risquant d'entraver la bonne exécution des lois;

c) des renseignements concernant les ressources pécuniaires ou la vie privée d'une personne dans le cas où l'intérêt ou la sécurité de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public dans ces renseignements.

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23.

31. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament but subject to subsection (2), the Inspector General is entitled to have access to any information under the control of the Service that relates to the performance of the duties and functions of the Inspector General and is also entitled to receive from the Director and employees such information, reports and explanations as the Inspector General deems necessary for the performance of those duties and functions.

(2) No information described in subsection (1), other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada in respect of which subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act* applies, may be withheld from the Inspector General on any grounds.

. . .

34. (1) There is hereby established a committee, to be known as the Security Intelligence Review Committee, consisting of a Chairman and not less than two and not more than four other members, all of whom shall be appointed by the Governor in Council from among members of the Queen's Privy Council for Canada who are not members of the Senate or the House of Commons, after consultation by the Prime Minister of Canada with the Leader of the Opposition in the House of Commons and the leader in the House of Commons of each party having at least twelve members in that House.

. . .

39. (1) Subject to this Act, the Review Committee may determine the procedure to be followed in the performance of any of its duties or functions.

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, but subject to subsection (3), the Review Committee is entitled

(*a*) to have access to any information under the control of the Service or of the Inspector General that relates to the performance of the duties and functions of the Committee and to receive from the Inspector General, Director and employees such information, reports and explanations as the Committee deems necessary for the performance of its duties and functions; and

(*b*) during any investigation referred to in paragraph 38(*c*), to have access to any information under the control of the deputy head concerned that is relevant to the investigation.

(3) No information described in subsection (2), other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada in

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23.

31. (1) Par dérogation à toute autre loi fédérale mais sous réserve du paragraphe (2), l'inspecteur général est autorisé à avoir accès aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service; à cette fin, il est aussi autorisé à recevoir du directeur et des employés les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin dans cet exercice.

(2) À l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés par le paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, aucune des informations visées au paragraphe (1) ne peut, pour quelque motif que ce soit, être refusée à l'inspecteur général.

[. . .]

34. (1) Est constitué le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, composé du président et de deux à quatre autres membres, tous nommés par le gouverneur en conseil parmi les membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes. Cette nomination est précédée de consultations entre le premier ministre du Canada, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis qui y disposent d'au moins douze députés.

[. . .]

39. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le comité de surveillance peut déterminer la procédure à suivre dans l'exercice de ses fonctions.

(2) Par dérogation à toute autre loi fédérale ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, mais sous réserve du paragraphe (3), le comité de surveillance:

a) est autorisé à avoir accès aux informations qui se rattachent à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du Service ou de l'inspecteur général et à recevoir de l'inspecteur général, du directeur et des employés les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin dans cet exercice;

b) au cours des enquêtes visées à l'alinéa 38*c*), est autorisé à avoir accès aux informations qui se rapportent à ces enquêtes et qui relèvent de l'administrateur général concerné.

(3) À l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés par le

respect of which subsection 39(1) of the *Canada Evidence Act* applies, may be withheld from the Committee on any grounds.

paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, aucune des informations visées au paragraphe (2) ne peut, pour quelque motif que ce soit, être refusée au comité.

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21 [art. 70(1)*f*) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, nº 48(F))].

34. (1) The Privacy Commissioner has, in relation to the carrying out of the investigation of any complaint under this Act, power

(*a*) to summon and enforce the appearance of persons before the Privacy Commissioner and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(*b*) to administer oaths;

(*c*) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Privacy Commissioner sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law;

(*d*) to enter any premises occupied by any government institution on satisfying any security requirements of the institution relating to the premises;

(*e*) to converse in private with any person in any premises entered pursuant to paragraph (*d*) and otherwise carry out therein such inquiries within the authority of the Privacy Commissioner under this Act as the Commissioner sees fit; and

(*f*) to examine or obtain copies of or extracts from books or other records found in any premises entered pursuant to paragraph (*d*) containing any matter relevant to the investigation.

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Privacy Commissioner may, during the investigation of any complaint under this Act, examine any information recorded in any form under the control of a government institution, other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada to which subsection 70(1) applies, and no information that the Commissioner may examine under this subsection may be withheld from the Commissioner on any grounds.

34. (1) Le Commissaire à la protection de la vie privée a, pour l'instruction des plaintes déposées en vertu de la présente loi, le pouvoir:

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

d) de pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à condition de satisfaire aux normes de sécurité établies par l'institution pour ces locaux;

e) de s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans les locaux visés à l'alinéa *d*) et d'y mener, dans le cadre de la compétence que lui confère la présente loi, les enquêtes qu'il estime nécessaires;

f) d'examiner ou de se faire remettre des copies ou des extraits des livres ou autres documents contenant des éléments utiles à l'enquête et trouvés dans les locaux visés à l'alinéa *d*).

(2) Nonobstant toute autre loi fédérale ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le Commissaire à la protection de la vie privée a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada auxquels s'applique le paragraphe 70(1); aucun des renseignements auxquels il a accès en vertu du présent paragraphe ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

. . .

[. . .]

53. (1) The Governor in Council shall, by commission under the Great Seal, appoint a Privacy Commissioner after approval of the appointment by resolution of the Senate and House of Commons.

. . .

70. (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing, any information contained in

(*a*) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(*b*) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(*c*) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(*d*) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(*e*) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (*d*); and

(*f*) draft legislation.

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(3) Subsection (1) does not apply to

(*a*) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or

(*b*) discussion papers described in paragraph (1)(*b*)

(i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

53. (1) Le gouverneur en conseil nomme le Commissaire à la protection de la vie privée par commission sous le grand sceau, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

[. . .]

70. (1) La présente loi ne s'applique pas aux renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux:

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d*);

f) avant-projets de loi ou projets de règlement.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) aux renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)*b*), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1 [s. 52(1) (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 112]

36. (1) The Information Commissioner has, in relation to the carrying out of the investigation of any complaint under this Act, power

(*a*) to summon and enforce the appearance of persons before the Information Commissioner and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(*b*) to administer oaths;

(*c*) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Information Commissioner sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law;

(*d*) to enter any premises occupied by any government institution on satisfying any security requirements of the institution relating to the premises;

(*e*) to converse in private with any person in any premises entered pursuant to paragraph (*d*) and otherwise carry out therein such inquiries within the authority of the Information Commissioner under this Act as the Commissioner sees fit; and

(*f*) to examine or obtain copies of or extracts from books or other records found in any premises entered pursuant to paragraph (*d*) containing any matter relevant to the investigation.

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Information Commissioner may, during the investigation of any complaint under this Act, examine any record to which this Act applies that is under the control of a government institution, and no such record may be withheld from the Commissioner on any grounds.

. . .

52. (1) An application under section 41 or 42 relating to a record or a part of a record that the head of a government institution has refused to disclose by reason of paragraph 13(1)(*a*) or (*b*) or section 15 shall be heard and determined by the Chief Justice of the Federal Court or by any other judge of that Court that the Chief Justice may designate to hear those applications.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1 [art. 52(1) (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 112), 69(1)*f*) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 3(F))]

36. (1) Le Commissaire à l'information a, pour l'instruction des plaintes déposées en vertu de la présente loi, le pouvoir:

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

d) de pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à condition de satisfaire aux normes de sécurité établies par l'institution pour ces locaux;

e) de s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans les locaux visés à l'alinéa *d*) et d'y mener, dans le cadre de la compétence que lui confère la présente loi, les enquêtes qu'il estime nécessaires;

f) d'examiner ou de se faire remettre des copies ou des extraits des livres ou autres documents contenant des éléments utiles à l'enquête et trouvés dans les locaux visés à l'alinéa *d*).

(2) Nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le Commissaire à l'information a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

[. . .]

52. (1) Les recours visés aux articles 41 ou 42 et portant sur les cas où le refus de donner communication totale ou partielle du document en litige s'appuyait sur les alinéas 13(1)*a*) ou *b*) ou sur l'article 15 sont exercés devant le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge de cette Cour qu'il charge de leur audition.

. . .

53. (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

. . .

54. (1) The Governor in Council shall, by commission under the Great Seal, appoint an Information Commissioner after approval of the appointment by resolution of the Senate and House of Commons.

. . .

69. (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

(*a*) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(*b*) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(*c*) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(*d*) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(*e*) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (*d*);

(*f*) draft legislation; and

(*g*) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (*a*) to (*f*).

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(3) Subsection (1) does not apply to

(*a*) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or

[. . .]

53. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal.

[. . .]

54. (1) Le gouverneur en conseil nomme le Commissaire à l'information par commission sous le grand sceau, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

[. . .]

69. (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux:

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d*);

f) avant-projets de loi ou projets de règlement;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a*) à *f*).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

(*b*) discussion papers described in paragraph (1)(*b*)

(i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)*b*), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7 [ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 17(3) (as am. *idem*, s. 25), 18.1(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 18.3(1) (as enacted *idem*; 2002, c. 8, s. 28)]

17. . . .

(3) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:

(*a*) the amount to be paid if the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by the Federal Court, the Federal Court—Trial Division or the Exchequer Court of Canada; and

(*b*) any question of law, fact or mixed law and fact that the Crown and any person have agreed in writing shall be determined by the Federal Court, the Federal Court—Trial Division or the Exchequer Court of Canada.

. . .

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

. . .

18.3 (1) A federal board, commission or other tribunal may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Federal Court for hearing and determination.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 17(3) (mod., *idem*, art. 25), 18.1(1) (édicté par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 18.3(1) (édicté, *idem*; 2002, ch. 8, art. 28)]

17. [. . .]

(3) Elle a compétence exclusive, en première instance, pour les questions suivantes:

a) le paiement d'une somme dont le montant est à déterminer, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale—ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada—ou par la Section de première instance de la Cour fédérale;

b) toute question de droit, de fait ou mixte à trancher, aux termes d'une convention écrite à laquelle la Couronne est partie, par la Cour fédérale—ou l'ancienne Cour de l'Échiquier du Canada—ou par la Section de première instance de la Cour fédérale.

[. . .]

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

[. . .]

18.3 (1) Les offices fédéraux peuvent, à tout stade de leurs procédures, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

The role of the Commission and the Commission Chairperson

[5] Pursuant to section 45.32 of the Act, some functions and duties are assigned to the Commission, others specifically to the Commission Chairperson. Thus, while complaints are addressed to the Commission, it is the Commission Chairperson who has the duty of reviewing a complaint. It is also the Chairperson who may investigate or institute a hearing to inquire into a

Les rôles de la Commission et de la présidente de la Commission

[5] Selon l'article 45.32 de la Loi, certaines fonctions sont attribuées à la Commission et d'autres sont attribuées spécifiquement à la présidente [ou le président] de la Commission. Ainsi, les plaintes sont soumises à la Commission, mais il appartient à la présidente de la Commission de les examiner. Il appartient également à la présidente de tenir une enquête

complaint: see sections 45.42 and 45.43. However, such hearing is conducted by members of the Commission who are then deemed to be the Commission: see section 45.45. It is the Commission which serves a notice of the hearing and possesses the powers of a board of inquiry.

[6] It is questionable whether the application for judicial review in this case could be brought by the Commission since the Commissioner's duty to furnish relevant material is owed to the Commission Chairperson. In view of the conclusion that I come to on the merits of the appeal and cross-appeal, I need not decide this issue which was not raised by the parties.

Facts and judicial history

[7] The Commission (known as the Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police since January 1, 2001) is an independent federal agency established in order to review and investigate, in an impartial manner, public complaints about the conduct of the RCMP. The RCMP is the Canadian national police service and provides federal policing service across the country as well as policing services under contract to the three territories, eight of the provinces and to a large number of municipalities and First Nations communities. The Commission is a statutory body that is constituted under and derives its authority from Parts VI and VII of the Act.

[8] The Commission is empowered to receive complaints from any member of the public regarding the RCMP's performance of its duties (subsection 45.35(1)). The Commission Chairperson can investigate such complaints. She can also initiate her own complaint if she is satisfied that there are reasonable grounds to investigate particular conduct (subsection 45.37(1)).

[9] A complaint is first reviewed internally by the RCMP (subsection 45.36(1)) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16]). The Commissioner must

ou de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte: voir les articles 45.42 et 45.43. Toutefois, ce sont les membres de la Commission qui tiennent l'audience et qui sont alors réputés être la Commission: voir l'article 45.45. C'est la Commission qui signifie aux parties un avis de l'audience et qui jouit des pouvoirs dont jouit une commission d'enquête.

[6] Il n'est pas certain si la demande de contrôle judiciaire en l'espèce pouvait être présentée par la Commission, puisque c'est à la présidente de la Commission que le commissaire a l'obligation de transmettre les documents pertinents. Compte tenu de la conclusion à laquelle j'en arrive au sujet du bien-fondé de l'appel et de l'appel incident, il ne m'est pas nécessaire de trancher cette question que les parties n'ont pas soulevée.

Les faits et le dossier judiciaire

[7] La Commission (appelée Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada depuis le 1er janvier 2001) est un organisme fédéral indépendant qui a été créé pour examiner, d'une manière impartiale, les plaintes du public au sujet de la conduite de la GRC et faire enquête à leur sujet. La GRC est une force de police pour le Canada qui offre des services fédéraux de police partout au pays. La GRC a également conclu des ententes afin de fournir des services policiers dans trois territoires et huit provinces, ainsi que dans un grand nombre de municipalités et de collectivités autochtones. La Commission est un organisme qui a été constitué en vertu des parties VI et VII de la Loi et qui détient les pouvoirs que lui a attribués la Loi.

[8] La Commission a le pouvoir de recevoir des plaintes de tout membre du public concernant la conduite de la GRC dans l'exercice de ses fonctions (paragraphe 45.35(1)). La présidente de la Commission peut tenir une enquête sur ces plaintes. Elle peut également porter plainte si elle est fondée à croire qu'il y a des motifs raisonnables d'enquêter sur une conduite en particulier (paragraphe 45.37(1)).

[9] Toute plainte fait d'abord l'objet d'une enquête interne par la GRC (paragraphe 45.36(1) [édicté par L.R.C. (1985) (2e suppl.), ch. 8, art. 16]). Le commis-

report the results of the internal review to the complainant (section 45.4 [as enacted *idem*]). Thereafter, a complainant, who remains dissatisfied, can submit the matter to the Commission for further review (subsection 45.41(1)). The first step is for the Commission Chairperson to review the complaint on the basis of the materials submitted by the Commissioner (paragraph 45.42(2)(*b*)).

[10] Following such a review, the Commission Chairperson can report her findings and recommendations to the Commissioner and to the Solicitor General, ask the RCMP to investigate further where she believes the first investigation to have been inadequate, undertake her own further investigation of the matter or institute a public hearing (subsection 45.42(3)). The power to institute a hearing is flexible in that the Commission Chairperson can, if she considers it advisable in the public interest, decide to institute a hearing to inquire into conduct without the RCMP having completed or even initiated an internal investigation of a complaint.

[11] The complaint at issue in this case followed a search conducted as part of an investigation by a Tri-Force Investigation Unit comprised of the RCMP, the Ontario Provincial Police (OPP) and the Thunder Bay Police Service. The RCMP and the OPP searched a green barn on the complainant's property under the authority of a search warrant issued by the Ontario Court of Justice pursuant to section 487.3 [as enacted by S.C. 1997, c. 23, s. 14; 1997, c. 39, s. 1] of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]. Further authorization was sought to search the complainant's home, but was denied. The search of the complainant's property yielded no evidence of criminal activity.

[12] On February 17, 2000, the complainant filed a complaint with the OPP's Public Complaints Bureau suggesting, among other things, that the search warrant had been improperly obtained. On or about February 23, 2000, the OPP Public Complaints Bureau referred the complaint to the Commissioner pursuant to subsection 45.35(3) of the Act.

[13] By letter dated June 19, 2000, the RCMP non-commissioned officer in charge of Complaints and

saire transmet les résultats de cette enquête au plaignant (article 45.4 [édicté, *idem*]). Par la suite, le plaignant qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte peut renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen (paragraphe 45.41(1)). La présidente de la Commission examine la plainte en se fondant sur les documents qui lui ont été transmis par le commissaire (alinéa 45.41(2)*b*)).

[10] Après l'examen, la présidente de la Commission peut soit transmettre ses conclusions et recommandations au commissaire et au solliciteur général, soit demander à la GRC de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte si elle n'est pas satisfaite de la première enquête, soit tenir une enquête plus approfondie ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte (paragraphe 45.42(3)). Le pouvoir de tenir une audience est souple en ce que la présidente de la Commission peut, si elle estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, convoquer une audience pour enquêter sur une plainte sans que la Gendarmerie ait produit un rapport sur la plainte ou qu'elle ait même entrepris de faire une enquête interne.

[11] Dans l'affaire qui nous occupe, la plainte a été déposée à la suite d'une fouille menée par une cellule d'enquête tripartite composée de la GRC, de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) et du Service de police de Thunder Bay. La GRC et la PPO ont exécuté, dans une grange verte appartenant au plaignant, un mandat de perquisition émis par la Cour de justice de l'Ontario en vertu de l'article 487.3 [édicté par L.C. 1997, ch. 23, art. 14; 1997, ch. 39, art. 1] du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46]. L'autorisation d'effectuer une perquisition au domicile du plaignant a été demandée, mais la demande a été refusée. La fouille effectuée sur le terrain du plaignant n'a révélé aucune preuve d'activité criminelle.

[12] Le 17 février 2000, le plaignant a déposé une plainte au Bureau des plaintes de la PPO dans laquelle il affirmait notamment que le mandat de perquisition avait été irrégulièrement obtenu. Le 23 février 2000 ou vers cette date, le Bureau des plaintes de la PPO a renvoyé la plainte au commissaire de la GRC conformément au paragraphe 45.35(3) de la Loi.

[13] Par lettre datée du 19 juin 2000, le sous-officier compétent de la GRC, responsable de la Section des

Internal Investigations (NCO in charge) disposed of the complaint, concluding that the investigation had revealed that the RCMP members who undertook the search of the property had acted properly and were duly authorized to conduct the search. Furthermore, the letter reiterated a discussion that had taken place between the complainant and the investigator assigned to the file on March 28, 2000. During that meeting, the investigator had explained to the complainant that the inability of the RCMP to share some of the information used to obtain the search warrant was due to the fact that such information had come from confidential sources. Following the meeting, the investigator had noted that the complainant was satisfied with the explanations given. As a result, the NCO in charge determined that the file should be closed without further action.

[14] By letter dated June 26, 2000, the complainant demanded that the Commission review his complaint pursuant to subsection 45.41(1) of the Act. In order to commence the review process, by letter dated July 10, 2000, the Commission requested that the RCMP provide the Commission Chairperson with the Commissioner's report (section 45.4) as well as with any other materials under the Force's control as are relevant to the complaint (paragraph 45.41(2)(*b*)).

[15] On or about September 29, 2000, the Commission received a package of materials from the RCMP. Although the letter enclosed with the package made no mention of any materials having been withheld, it later became apparent that the package did not include the information sworn in support of the search warrant. In addition, the copy of the RCMP member's notes from the day of the search had been vetted prior to inclusion in the package. No mention was made in the package of the reason for having vetted the notes, nor was the name of the individual who had undertaken such editing provided.

[16] On or about October 30, 2000, the Commission Chairperson determined that further enquiry into the complaint was warranted and decided to undertake such investigation (paragraph 45.42(3)(*c*)). The appellant maintains that the ensuing investigation focussed on aspects of the complaint other than the allegation of

plaintes et des enquêtes internes (le sous-officier responsable), a classé la plainte en concluant que l'enquête avait révélé que les membres de la GRC qui avaient exécuté la fouille du terrain avaient agi convenablement et qu'ils étaient dûment autorisés à l'exécuter. En outre, la lettre mentionnait la discussion qui avait eu lieu entre le plaignant et l'enquêtrice chargée du dossier, le 28 mars 2000. Pendant cette rencontre, l'enquêtrice avait expliqué au plaignant que la GRC ne pouvait lui communiquer certains renseignements ayant servi à obtenir le mandat de perquisition puisque ceux-ci provenaient de sources confidentielles. Après la rencontre, l'enquêtrice a noté que le plaignant était satisfait des explications qui lui avaient été données. Le sous-officier responsable a donc décidé de classer le dossier et de ne prendre aucune autre mesure.

[14] Par lettre datée du 26 juin 2000, le plaignant a demandé à la Commission d'examiner sa plainte, en application du paragraphe 45.41(1) de la Loi. Pour amorcer le processus d'examen, dans une lettre datée du 10 juillet 2000, la Commission a demandé à la GRC de transmettre à la présidente de la Commission le rapport du commissaire (article 45.4) ainsi que les autres documents pertinents sous la responsabilité de la GRC (alinéa 45.41(2)*b*)).

[15] Le 29 septembre 2000 ou vers cette date, la Commission a reçu, de la GRC, un recueil des documents. La lettre qui accompagnait le recueil ne mentionnait pas que certains documents n'avaient pas été envoyés, mais il est apparu, par la suite, que le recueil ne contenait pas la dénonciation faite sous serment au soutien du mandat de perquisition. En outre, certains renseignements avaient été supprimés, avant l'envoi du recueil, de la copie des notes prises par le membre de la GRC le jour où avait eu lieu la perquisition. Il n'était pas fait mention, dans le recueil, des motifs pour lesquels les renseignements avaient été supprimés et il n'était pas indiqué qui avait supprimé ces renseignements.

[16] Le 30 octobre 2000 ou vers cette date, la présidente de la Commission a conclu qu'une enquête plus approfondie au sujet de la plainte était justifiée et elle a décidé de tenir cette enquête (alinéa 45.42(3)*c*)). L'appelante soutient que l'enquête qui s'en est suivie a porté essentiellement sur des aspects de la plainte autres

improperly obtaining a search warrant, due to the refusal of the RCMP to provide either the sworn information on which the warrant was based or an unvetted copy of the notes taken by the RCMP members involved in the search.

que l'allégation selon laquelle le mandat de perquisition avait été irrégulièrement obtenu, parce que la GRC refusait toujours de transmettre soit la dénonciation faite sous serment sur laquelle le mandat était fondé, soit le texte intégral des notes prises par les membres de la GRC qui avaient participé à la perquisition.

[17] According to the appellant, in reviewing the evidence assembled by the OPP Complaints Bureau, it became apparent that the OPP investigator had access to the information currently being withheld and indeed was able to interview the confidential source in the course of the investigation of the complaint.

[17] Selon l'appelante, en examinant la preuve réunie par le Bureau des plaintes de la PPO, il est apparu que l'enquêtrice de la PPO avait eu accès aux renseignements qui n'avaient pas été transmis à l'appelante et que, d'ailleurs, cette enquêtrice avait pu s'entretenir avec la source confidentielle pendant qu'elle enquêtait au sujet de la plainte.

[18] On the same day the original search warrant was issued (December 21, 1999), the RCMP obtained a sealing order from the Ontario Court of Justice pursuant to subsection 487.3(4) of the *Criminal Code* in order to prevent disclosure of the sworn information since the information contained in that document might indirectly reveal the identity of the confidential human source.

[18] Le jour où le mandat de perquisition original a été décerné, soit le 21 décembre 1999, la GRC a obtenu de la Cour de justice de l'Ontario, en conformité avec le paragraphe 487.3(4) du *Code criminel*, une ordonnance interdisant l'accès à la dénonciation faite sous serment, au motif que les renseignements que renfermait ce document étaient susceptibles de révéler indirectement l'identité de l'indicateur.

[19] Counsel for the Commission, under instruction from its Chairperson, began preparing an application to have the sealing order modified in order to allow the Chairperson full access to the sealed materials. On December 4, 2002, the Chairperson and the Commissioner met to discuss the application. At the meeting and in a subsequent letter dated December 18, 2002, the Commissioner indicated that he did not consider the Chairperson to be entitled to access the materials. The Chairperson then decided to withdraw the application to modify the sealing order and the Commission applied for judicial review of the Commissioner's decision in the Federal Court.

[19] Conformément aux instructions de la présidente, l'avocat de la Commission a commencé à préparer une demande de modification de l'ordonnance interdisant l'accès pour que la présidente ait pleinement accès aux documents mis sous scellés. Le 4 décembre 2002, la présidente et le commissaire se sont rencontrés afin de discuter de la demande. Pendant la rencontre et dans la lettre subséquente datée du 18 décembre 2002, le commissaire a dit qu'à son avis, la présidente n'avait pas droit à la communication des documents. La présidente a donc décidé de retirer la demande de modification de l'ordonnance interdisant l'accès et la Commission a demandé le contrôle judiciaire de la décision du commissaire à la Cour fédérale.

[20] Following this change of approach, on or about May 2, 2003, the Commissioner provided the Commission Chairperson with a vetted copy of a draft Appendix A to an unsworn information in respect of an authorization for a warrant to search the complainant's residence. An even further vetted version of this document formed part of the record for the application in the Federal Court. On or about May 15, 2003, the RCMP

[20] À la suite de ce changement de démarche, le 2 mai 2003 ou vers cette date, le commissaire a remis, à la présidente, une copie expurgée du projet d'appendice A d'une dénonciation non revêtue du serment qui devait servir à obtenir un mandat autorisant une perquisition au domicile du plaignant. Une version du document encore plus expurgée avait été versée au dossier relativement à la demande devant la Cour fédérale. Le 15 mai 2003 ou

provided the Commission Chairperson with a vetted copy of Appendix A to the sworn information in respect of an authorization for a warrant to search the complainant's green barn. The RCMP had made an *ex parte* application for an order varying the sealing order protecting the sworn information so that an edited version might be provided to the Chairperson. By order dated May 14, 2003, Walneck J. of the Ontario Court of Justice ordered that the sealed packet be opened, that its contents be provided to a federal prosecutor for editing in a manner so as not to compromise the identity of the informant, and that the edited version then be provided to the Chairperson of the Commission and the packet resealed.

vers cette date, la GRC a remis à la présidente de la Commission une copie expurgée de l'appendice A de la dénonciation sous serment qui devait servir à obtenir un mandat autorisant une perquisition dans la grange verte du plaignant. La GRC avait présenté une demande *ex parte* en vue d'obtenir une ordonnance de modification de l'ordonnance interdisant l'accès qui s'appliquait à la dénonciation faite sous serment de manière à ce qu'une version expurgée de la dénonciation puisse être remise à la présidente. Dans une ordonnance datée du 14 mai 2003, le juge Walneck de la Cour de justice de l'Ontario a ordonné que l'enveloppe scellée soit ouverte, que son contenu soit remis à un procureur fédéral pour qu'il supprime les mentions pouvant révéler l'identité de l'indicateur, que la version expurgée soit ensuite remise à la présidente de la Commission et que l'enveloppe soit de nouveau scellée.

[21] Notwithstanding the production of these vetted documents, the Commission proceeded with the application for judicial review of the Commissioner's original decision to refuse disclosure. As previously mentioned, the Commission sought a *mandamus* requiring the Commissioner to comply with his statutory obligation to furnish relevant material in the instance and a declaration to the same effect, presumably in order to avoid encountering similar difficulties in relation to future complaints.

[21] Malgré la production de ces documents expurgés, la Commission a maintenu sa demande de contrôle judiciaire de la décision originale du commissaire de refuser la communication des documents. Tel que susmentionné, la Commission a sollicité un bref de *mandamus* enjoignant au commissaire de se conformer à l'obligation qui lui incombe en vertu de la loi de communiquer à la présidente tout document pertinent. La Commission demandait également un jugement déclaratoire à cette fin, probablement pour éviter toute difficulté semblable à l'avenir.

[22] The respondent, in addition to asserting police informer privilege as the basis for its refusal to provide the requested documents, challenged the appellant's jurisdiction and capacity to bring the application, submitting that the Commission does not have the capacity to initiate legal proceedings and suggesting that the act of commencing such proceedings was incompatible with its duty to remain impartial.

[22] En sus de revendiquer le privilège relatif aux indicateurs de police pour refuser de remettre les documents demandés, l'intimé a contesté la compétence et la qualité de l'appelante pour présenter la demande de contrôle judiciaire et il a laissé entendre qu'une telle demande était incompatible avec l'obligation d'impartialité qui incombait à l'appelante.

[23] Although the Judge expressed concern about the way in which the privileged information had been circulated and shared in this particular case, and recognized the importance of access to information in order for the Commission to effectively play its oversight role, he nevertheless held that the application failed on one ground alone. Since the parties were in agreement that the facts of the case involved a confidential

[23] Le juge a dit qu'il était préoccupé de la manière dont les renseignements protégés avaient été communiqués en l'espèce et il a reconnu qu'il était important que la Commission ait accès aux renseignements pour pouvoir jouer efficacement son rôle de surveillance, mais il a néanmoins décidé que, sur un seul fondement, la demande devrait être rejetée. Puisque les parties avaient convenu que les faits en cause visaient

informant who had provided information to the RCMP, the Judge found that the circumstances that trigger the application of police informer privilege were present. Furthermore, in his view, there was no ability for the Court to create an additional exception to the application of the privilege in order to allow the Chairperson access to privileged information. The application for judicial review was therefore dismissed, with costs to the respondent.

un indicateur qui avait fourni des renseignements à la GRC à titre confidentiel, le juge a conclu que les circonstances qui donnent lieu à l'application du privilège relatif aux indicateurs de police étaient présentes. En outre, selon lui, la Cour n'avait pas compétence pour créer une autre exception relative à l'application du privilège pour permettre à la présidente d'avoir accès aux renseignements protégés. Le juge a donc rejeté la demande de contrôle judiciaire et accordé les dépens à l'intimé.

Origins, nature and scope of police informer privilege

[24] I should begin by stating, in a nutshell, the nature of police informer privilege and its role and position in the enforcement of criminal law. I will make additional observations when I address the appellant's argument that the definition of "Crown" in this context should include the Commission.

L'origine, la nature et la portée du privilège relatif aux indicateurs de police

[24] Je me dois de décrire brièvement la nature du privilège relatif aux indicateurs de police, ainsi que son rôle et sa position en ce qui concerne l'application de la loi en matière criminelle. Je ferai quelques observations supplémentaires quand j'examinerai l'argument de l'appelante selon lequel la définition du terme «Couronne» dans le contexte en cause devrait inclure la Commission.

[25] The Supreme Court has instructed that "[a] court considering this issue must begin from the proposition that informer privilege is an ancient and hallowed protection which plays a vital role in law enforcement": see *R. v. Leipert*, [1997] 1 S.C.R. 281, at paragraph 9. Citizens have a civic duty to assist in enforcing the law. Police informer privilege recognizes and supports that role and encourages continued citizen participation in law enforcement by protecting those who come forward with information regarding alleged criminal activity (*ibid.*).

[25] La Cour suprême a dit que «[l]e tribunal qui analyse cette question doit, au départ, reconnaître que le privilège relatif aux indicateurs de police constitue une protection ancienne et sacrée qui joue un rôle vital en matière d'application de la loi»: voir *R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281, au paragraphe 9. Tous les citoyens ont le devoir moral de contribuer à l'application de la loi. La règle du privilège relatif aux indicateurs reconnaît ce rôle et le favorise; elle encourage la participation continue des citoyens à l'application de la loi en protégeant ceux et celles qui divulguent des renseignements concernant un crime prétendu (*ibid.*).

[26] The essential characteristic of the privilege is the guarantee of confidentiality owed to the informer. Not only must this guarantee be effective, it must be seen to be so in order to persuade individuals to brave the potential risks involved in sharing information with law enforcement officials, secure in the knowledge that their identity will not be revealed either intentionally or by inadvertence: see for example *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979, at page 994. The effectiveness of this guarantee is enhanced by the scope of the privilege, which is broad. Not only must the name of the informant be hidden, but

[26] Le privilège a la caractéristique essentielle de garantir le caractère confidentiel de l'identité de l'indicateur. Non seulement cette garantie doit être efficace, il doit être manifeste qu'elle est efficace afin de convaincre les citoyens que leur identité ne sera révélée ni intentionnellement ni par inadvertance s'ils divulguent certains renseignements aux agents d'application de la loi, malgré les risques auxquels ce geste les expose: voir par exemple *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979, à la page 994. La garantie est plus efficace du fait de la large portée du privilège. Le privilège interdit la divulgation

all information, however innocuous, that might allow someone to discover the informant's identity must also remain privileged: *Leipert*, at paragraph 18.

[27] Police informer privilege is held by the Crown, but in a very real sense also belongs to the informant since the Crown may not unilaterally waive the privilege. The Crown must obtain the consent of the informer: *Solicitor General of Canada et al. v. Royal Commission of Inquiry (Health Records in Ontario et al.)*, [1981] 2 S.C.R. 494; *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, at page 94. The privilege enjoys a unique status among forms of privilege: once its application has been triggered, there is no ability to balance the privilege against other interests, no matter how compelling these other interests may be: *Leipert*, at paragraph 12. The privilege, by its nature, trumps other policy concerns and admits of only one exception: in a criminal law context, a balancing of interests can occur when there are grounds to believe that the information covered by the privilege would assist in establishing the innocence of an accused. In such circumstances, the "innocence at stake" exception may require a balancing of interests, and an evaluation of whether aspects of such information might be divulged: *Bisaillon v. Keable*, at page 93; *Leipert*, at paragraphs 20-24. Absent such circumstances, the privilege functions as a rule of public order and a judge has no discretion as to its scope or application: *Leipert*, at paragraph 13.

Whether the Commissioner must disclose to the Chairperson of the Commission information covered by police informer privilege

(a) pursuant to paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act

[28] The appellant's argument that the Chairperson of the Commission is entitled to receive and examine the material covered by police informer privilege is based on paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act. According to that paragraph, the Commissioner "shall" furnish material under the control of the Force that is relevant to a complaint.

non seulement du nom de l'indicateur, mais aussi de tout renseignement, même anodin, susceptible de révéler implicitement l'identité de l'indicateur: *Leipert*, au paragraphe 18.

[27] Le privilège relatif aux indicateurs appartient à la Couronne, mais, de façon très réelle, il appartient également à l'indicateur puisque la Couronne ne peut, de son propre chef, renoncer au privilège. La Couronne doit d'abord obtenir le consentement de l'indicateur: *Solliciteur général du Canada et autre c. Commission royale d'enquête (Dossiers de santé en Ontario et autre)*, [1981] 2 R.C.S. 494; *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, à la page 94. Le privilège relatif aux indicateurs de police a un statut particulier. En effet, une fois qu'ils ont conclu à son existence, les tribunaux ne peuvent pas comparer l'avantage qui en découle et d'autres intérêts, quelle que soit l'importance de ces autres intérêts: *Leipert*, au paragraphe 12. En raison de sa nature, le privilège l'emporte sur toute autre préoccupation de politique générale et ne souffre qu'une exception: dans un contexte de droit pénal, on peut tenir compte d'autres intérêts lorsqu'il y a des motifs de croire que les renseignements visés par le privilège pourraient établir l'innocence d'un accusé. Dans ces circonstances, l'exception concernant la démonstration de l'innocence de l'accusé peut exiger une évaluation des intérêts en jeu et une évaluation de la question de savoir si certains aspects des renseignements peuvent être divulgués: *Bisaillon c. Keable*, à la page 93; *Leipert*, aux paragraphes 20 à 24. En l'absence de ces circonstances, le privilège est une règle juridique d'ordre public dont la portée ou l'application ne relève en rien du pouvoir discrétionnaire du juge: *Leipert*, au paragraphe 13.

Le commissaire est-il tenu de divulguer les renseignements visés par le privilège relatif aux indicateurs de police à la présidente de la Commission?

a) en vertu de l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi

[28] L'appelante prétend que la présidente de la Commission a le droit, en vertu de l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi, de recevoir et d'examiner les documents visés par le privilège relatif aux indicateurs de police. Selon cette disposition, le commissaire «transmet» tous les documents pertinents placés sous la responsabilité de la Gendarmerie.

[29] Counsel for the appellant submits that the wording of that paragraph makes it clear that it was Parliament's intention to require the Commissioner to produce for the Chairperson's examination all relevant material, even material containing privileged information, be it information subject to solicitor-client privilege, Crown privilege or, as in this case, police informer privilege. The only exception would be a confidence of the Queen's Privy Council.

[30] If this argument from counsel for the appellant is right, I then fail to see how and why Cabinet confidences should be excluded. Either the wording of the paragraph is inclusive of all privileged information or it is not. One can find no justification, explanation, or indication in the text of the paragraph itself as to Parliament's intent to include some privileges, but not others, and certainly no indication as to which privileges are to be included or excluded from the ambit of the paragraph.

[31] The truth is that paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act contains no derogation to the law of evidence regarding privileges. When Parliament has intended that the protection afforded by privileges not be available, not only has it clearly said so, it has also indicated which privilege, if any, will still prevail. Subsections 34(2), 70(1),(2) and (3) of the *Privacy Act*, subsections 36(2), 69(1),(2) and (3) of the *Access to Information Act*, and subsections 31(1) and (2), 39(2) and (3) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, previously cited, are cogent examples of Parliament's awareness of the law of privilege and of its intent to derogate when necessary.

[32] With respect, I believe that paragraph 45.41(2)(*b*), whether subjected to a literal or a purposive interpretation or both, can form no valid basis for a conclusion that Parliament intended to place the Commission Chairperson, in the exercise of her functions and duties, above the law of privileges.

[33] Counsel for the appellant tried to obtain assistance from paragraph 45.45(8)(*a*) of the Act which addresses the issue of privilege. The paragraph prohibits the acceptance, by the Commission, at a public hearing, of evidence or information which would be inadmissible

[29] L'avocat de l'appelante soutient qu'aux termes de la disposition, il est clair que le législateur voulait que le commissaire remette à la présidente, pour examen, tous les documents pertinents, même ceux qui contiennent des renseignements protégés, que ce soit par le secret professionnel de l'avocat, par le privilège de la Couronne ou, comme en l'espèce, par le privilège des indicateurs de police. La seule exception serait celle d'un document confidentiel du Conseil privé.

[30] Si l'avocat de l'appelante a raison sur ce point, je ne vois pas comment et pourquoi les documents confidentiels du Cabinet devraient être exclus. Soit que les termes de l'alinéa visent tous les renseignements protégés, soit qu'ils ne le font pas. La disposition elle-même ne contient aucune justification, explication ou indication que le législateur visait certains privilèges plutôt que d'autres et certainement aucune indication des privilèges inclus ou exclus de la portée de la disposition.

[31] En réalité, l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi ne prévoit aucune dérogation au droit de la preuve en matière de privilège. Lorsque le législateur a voulu qu'un privilège ne s'applique pas, non seulement il l'a dit clairement, mais il a également précisé, le cas échéant, les privilèges qui subsistent. Les paragraphes 34(2), 70(1),(2) et (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les paragraphes 36(2), 69(1),(2) et (3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que les paragraphes 31(1),(2), 39(2) et (3) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, susmentionnés, sont des exemples convaincants du fait que le législateur connaissait bien le droit en matière de privilège et savait comment y déroger si nécessaire.

[32] Selon moi, l'alinéa 45.41(2)*b*), qu'il soit interprété littéralement ou en rapport avec son objet ou les deux, ne saurait valablement permettre de conclure que le législateur voulait que, dans l'exercice de ses fonctions, la présidente de la Commission ne soit pas assujettie au droit en matière de privilège.

[33] Au soutien de son argument, l'avocat de l'appelante a invoqué l'alinéa 45.45(8)*a*) de la Loi, une disposition qui porte sur la question des privilèges. Selon cette disposition, lors d'une audience publique, la Commission ne peut accepter des éléments de preuve ou

in a court of law by reason of any privilege under the law of evidence. This, the argument goes, is evidence of Parliament's intent to allow the Chairperson of the Commission to examine privileged information at the review stage of the complaint while protecting such information at the stage of a public hearing because of the increased danger of public disclosure at that stage.

[34] This submission, if accepted, leads to a peculiar situation where the Commission Chairperson would possess more powers at the initial review stage of a complaint than the Commission would at a public hearing although, at this later time, it has all the powers of a board of inquiry, notably the power to summon witnesses and compel them to testify. I seriously doubt that Parliament intended this anomalous result for two reasons.

[35] First, the argument that a privilege is to be upheld at a public hearing because of an increased fear of public disclosure of the privileged information has no merit. Paragraph 45.45(11)(*b*) of the Act authorizes the Commission to hold the hearing in private where there is a likelihood of disclosure of information "which could reasonably be expected to be injurious to law enforcement".

[36] Second, paragraphs 45.45(8)(*a*) and 45.41(2)(*b*) address two different situations. Section 45.45 enumerates the powers of the Commission as well as the restrictions upon such powers when a hearing is held. Subsection 45.41(2) is concerned with duties upon the receipt of a complaint. Paragraph 45.41(2)(*a*) places a duty on the Commission Chairperson to give the Commissioner a copy of the complaint. In return, the Commissioner must furnish material relevant to the complaint (paragraph 45.41(2)(*b*)). One provision (paragraph 45.45(8)(*a*)) defines the powers of the Commission, the other (paragraph 45.41(2)(*b*)) the duties of the head of the RCMP in responding to the Commission.

[37] In this regard, a cursory review of section 36 of the *Access to Information Act* or section 34 of the

autres renseignements qui seraient non recevables devant un tribunal du fait qu'ils sont protégés en vertu du droit de la preuve. Selon l'argument, la disposition démontre que le législateur voulait que la présidente de la Commission examine des renseignements protégés à l'étape de l'examen d'une plainte tout en protégeant ces renseignements au moment de l'audience publique à cause du plus grand risque de divulgation.

[34] Cette proposition, si elle était acceptée, entraînerait une situation curieuse où les pouvoirs de la présidente lors de l'examen initial d'une plainte seraient plus vastes que ceux de la Commission lors d'une audience publique même si, à l'audience, la Commission a tous les pouvoirs d'une commission d'enquête, notamment celui d'appeler des témoins et de les contraindre à témoigner. À mon avis, le législateur n'a certainement pas souhaité un tel résultat, et ce, pour deux raisons.

[35] Premièrement, l'argument selon lequel un privilège doit être reconnu pendant une audience publique à cause du plus grand risque de divulgation au public du renseignement protégé n'est pas fondé. L'alinéa 45.45(11)*b*) de la Loi autorise la Commission à ordonner le huis clos si elle estime que des renseignements «risquant d'entraver la bonne exécution des lois» seraient probablement révélés au cours de l'audience.

[36] Deuxièmement, les alinéas 45.45(8)*a*) et 45.41(2)*b*) visent deux situations différentes. L'article 45.45 énumère les pouvoirs de la Commission, ainsi que les restrictions à ces pouvoirs lors de la tenue d'une audience. Le paragraphe 45.41(2) vise les devoirs de la Commission lors de la réception d'une plainte. Selon l'alinéa 45.41(2)*a*), la présidente de la Commission doit transmettre au commissaire une copie de la plainte. Ensuite, le commissaire transmet à la présidente les documents pertinents (alinéa 45.41(2)*b*)). Une disposition (alinéa 45.45(8)*a*)) définit les pouvoirs de la Commission alors que l'autre (alinéa 45.41(2)*b*)) décrit les devoirs du responsable de la GRC dans sa réponse à la Commission.

[37] À cet égard, un bref examen de l'article 36 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de l'article 34 de la

Privacy Act is instructive. Both sections deal with the powers of the respective commissioners in carrying out investigations. It is in this context of the granting of powers to the investigating body, not in the context of duties placed on the head of a government institution (as in our case the duty imposed on the head of the RCMP), that Parliament dealt coherently with the power to admit evidence governed by the law of evidence relating to privileges and the power to access privileged information. For example, paragraph 34(1)(*c*) of the *Privacy Act* enables the investigative body to accept evidence not admissible in a court of law. Subsection 34(2) gives it the right to access information privileged under the law of evidence, except for Cabinet confidences. I can find nothing of the kind in the powers conferred upon the Commission, still less in paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act which defines the duties of the head of the RCMP in the context of the referral of a complaint to the Commission.

Loi sur la protection des renseignements personnels est révélateur. Ces dispositions visent les pouvoirs des deux commissaires lors de l'instruction d'une plainte. C'est donc dans le contexte des pouvoirs qu'il a conférés à un organisme d'enquête plutôt que dans celui des obligations qu'il a imposées au responsable d'une institution fédérale (en l'espèce, l'obligation du responsable de la GRC) que le législateur a légiféré de façon cohérente en ce qui concerne le pouvoir d'accepter un élément de preuve auquel s'applique le droit de la preuve en matière de privilège et celui d'avoir accès à des renseignements protégés. Par exemple, en vertu de l'alinéa 34(1)*c*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'organisme d'enquête peut recevoir des éléments de preuve indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux. Aux termes du paragraphe 34(2), il a accès à tous les renseignements protégés en vertu de la loi, à l'exception des renseignements confidentiels du Cabinet. Je ne retrouve aucune mention semblable dans les pouvoirs qui sont conférés à la Commission, et encore moins à l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi qui définit les devoirs du responsable de la GRC dans le contexte du renvoi d'une plainte devant la Commission.

[38] I shall limit my conclusion to the facts of this case. I am of the view that the Act does not confer upon the Chairperson of the Commission or the Commission the power to access and examine information that is protected by police informer privilege. Consequently, the Commissioner had no duty under the Act to provide the privileged information.

[38] Je compte limiter la conclusion que je tire aux faits en cause. Selon moi, la Loi ne confère pas à la présidente de la Commission ou à la Commission le pouvoir d'avoir accès à des renseignements protégés par le privilège relatif aux indicateurs de police ni d'examiner ces renseignements. Par voie de conséquence, le commissaire n'avait aucune obligation en vertu de la Loi de transmettre les renseignements protégés.

(b) <u>pursuant to an enlarged definition of "Crown"</u>

b) <u>conformément à une définition élargie de la «Couronne»</u>

[39] Counsel for the appellant submitted, and the Judge made a finding of fact to that effect, that the privileged information to which the Chairperson of the Commission seeks access was seen by no less than nine persons: three members of the RCMP, one member of the OPP, two judges, a court registrar, a lawyer in private practice serving as agent for the Attorney General and a federal prosecutor working for the Department of Justice, Canada. Not only did the member of the OPP see

[39] L'avocat de l'appelante a prétendu, et le juge a tiré une conclusion de fait dans le même sens, qu'au moins neuf personnes avaient vu les renseignements protégés demandés par la présidente de la Commission: trois membres de la GRC, un membre de la PPO, deux juges, un greffier de la cour, un avocat d'un cabinet privé qui était mandataire du procureur général et un procureur fédéral du ministère de la Justice du Canada. Non seulement le membre de la PPO a vu les documents en sa

the material in her capacity as complaint-investigator —Professional Standards Bureau under the OPP Complaints Bureau System, she also interviewed the informant: see decision, at paragraph 187 and Appeal Book at page 139.

qualité d'enquêtrice sur les plaintes du Bureau des normes professionnelles, Bureau des plaintes de la PPO, elle a également interrogé l'indicateur: voir la décision au paragraphe 187 et le dossier d'appel à la page 139.

[40] Counsel for the appellant submits that the Chairperson of the Commission plays an important role and occupies a significant position in the administration of justice and falls under the definition of those representatives of the Crown who may and should be entitled to share the informer's privileged information. Access to that information is necessary to fulfil her duties, we are told, and to improve the administration of justice through an effective oversight of the police force. Since the Chairperson is a person appointed by order of the Governor in Council, possesses in practice the required security clearance and has undertaken in this case to guarantee and protect the confidentiality of the privileged information, she should be included in the group sharing the information on a "need to know" basis.

[40] L'avocat de l'appelante prétend que la présidente de la Commission joue un rôle considérable et occupe un poste important au sein de l'administration de la justice. Selon lui, la présidente est visée par la définition des mandataires de la Couronne qui peuvent et doivent avoir accès aux renseignements protégés concernant un indicateur. Il affirme que la présidente doit avoir accès aux renseignements pour exercer ses fonctions, ainsi que pour contribuer à l'amélioration de l'administration de la justice en exerçant une surveillance efficace de la conduite de la force de police. La présidente est nommée par le gouverneur en conseil, elle a en pratique les autorisations de sécurité nécessaires et elle s'est engagée, dans la présente affaire, à garantir et à protéger le caractère confidentiel des renseignements protégés; elle devrait donc faire partie du groupe des personnes qui ont accès aux renseignements parce qu'elles ont le «besoin de connaître».

[41] Counsel for the respondent takes a narrow view and interpretation of the concept of "Crown". Police informer privilege, he says, originates in the context of law enforcement and criminal prosecutions. The notion of "Crown" refers to police officers and Crown prosecutors who assume responsibilities for enforcing and administering criminal law: see respondent's factum, at paragraph 71.

[41] L'avocat de l'intimé soutient que le terme «Couronne» doit recevoir un sens et une interprétation restreints. Selon lui, le privilège relatif aux indicateurs de police a pris naissance dans le contexte de l'application du droit criminel et des poursuites pénales. Le terme «Couronne» vise les policiers et les procureurs de la Couronne qui ont des responsabilités en matière d'application et d'administration du droit pénal: voir le mémoire de l'intimé au paragraphe 71.

[42] In *Leipert*, McLachlin J. reasserted the importance of the rule of informer privilege. At paragraph 10, she wrote:

> The rule is of fundamental importance to the workings of a criminal justice system. As described in *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, at p. 105:
>
> > The rule gives a peace officer the power to promise his informers secrecy expressly or by implication, with a guarantee sanctioned by the law that this promise will be kept even in court, and to receive in exchange for this promise information without which it would be

[42] Dans *Leipert*, la juge McLachlin a réaffirmé l'importance de la règle du privilège relatif aux indicateurs. Elle a écrit, au paragraphe 10:

> La règle revêt une importance fondamentale pour le fonctionnement du système de justice criminelle. Comme on l'explique dans l'arrêt *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, à la p. 105:
>
> > Le principe confère en effet à l'agent de la paix le pouvoir de promettre explicitement ou implicitement le secret à ses indicateurs, avec la garantie sanctionnée par la loi que cette promesse sera tenue même en cour, et de recueillir en contrepartie de cette promesse, des

extremely difficult for him to carry out his duties and ensure that the criminal law is obeyed.

In *R. v. Scott*, [1990] 3 S.C.R. 979, at p. 994, Cory J. stressed the heightened importance of the rule in the context of drug investigations:

> The value of informers to police investigations has long been recognized. As long as crimes have been committed, certainly as long as they have been prosecuted, informers have played an important role in their investigation. It may well be true that some informers act for compensation or for self-serving purposes. Whatever their motives, the position of informers is always precarious and their role is fraught with danger.
>
> The role of informers in drug-related cases is particularly important and dangerous. Informers often provide the only means for the police to gain some knowledge of the workings of drug trafficking operations and networks. The investigation often will be based upon a relationship of trust between the police officer and the informer, something that may take a long time to establish. The safety, indeed the lives, not only of informers but also of the undercover police officers will depend on that relationship of trust. [Emphasis added.]

[43] I agree with counsel for the respondent that, in the context of the police informer privilege, the notion of "Crown" should be narrowly defined and refers to those persons who are directly involved in the enforcement of the law. When I say that, I do not want by any means to be seen as diminishing or downplaying the importance of the role played by either the Commission or the Chairperson of the Commission in the administration of justice. Police forces have to be accountable for the exercise of the intrusive powers that society has granted them; the Commission and the Commission Chairperson play a pivotal role in ensuring such accountability.

[44] However, the accountability mechanism, as necessary and useful as it is and should be, is peripheral to the law enforcement process of which police informer privilege partakes. It is not, in my respectful view, a sufficient justification to enlarge the scope and definition of "Crown" so as to increase the number of persons sharing the privileged information. I am supported in my

renseignements sans lesquels il lui serait extrêmement difficile d'exercer ses fonctions et de faire respecter le droit criminel.

Dans l'arrêt *R. c. Scott*, [1990] 3 R.C.S. 979, à la p. 994, le juge Cory souligne l'importance accrue de la règle dans les enquêtes en matière de drogues:

> La valeur des indicateurs pour les enquêtes policières est depuis longtemps reconnue. Depuis que le crime existe, ou du moins depuis qu'il y a des poursuites criminelles, les indicateurs jouent un rôle important dans les enquêtes policières. Peut-être est-il vrai que certains indicateurs agissent contre rémunération ou dans leur propre intérêt. Peu importe leur mobile, les indicateurs sont dans une position précaire et jouent un rôle dangereux.
>
> Le rôle des indicateurs dans les affaires de drogues est particulièrement important et dangereux. Ils fournissent souvent à la police le seul moyen d'obtenir des renseignements sur les opérations et le fonctionnement des réseaux de trafiquants [. . .] L'enquête repose souvent sur la confiance qui s'établit entre le policier et l'indicateur; or, cette confiance peut être fort longue à obtenir. La sécurité, voire la vie, non seulement des indicateurs mais encore des agents d'infiltration, dépendent de cette confiance. [Je souligne.]

[43] Je suis d'accord avec l'avocat de l'intimé qui prétend que, dans le contexte du privilège relatif aux indicateurs de police, il faut donner une définition étroite au terme «Couronne» pour ne viser que les personnes qui participent directement à l'exécution de la loi. Cela dit, il ne faut pas conclure pour autant que je veuille diminuer ou atténuer l'importance du rôle de la Commission ou de la présidente de la Commission en matière d'administration de la justice. Les forces policières doivent rendre compte de l'exercice des pouvoirs d'intrusion que la société leur a accordés. La Commission et la présidente de la Commission jouent un rôle critique pour assurer cette imputabilité.

[44] Toutefois, le mécanisme assurant l'imputabilité, si nécessaire et utile soit-il, est accessoire au processus d'application de la loi dans lequel s'insère le privilège relatif aux indicateurs de police. Ce n'est pas, à mon avis, une justification suffisante pour élargir la portée et la définition de la «Couronne» de manière à ce qu'un plus grand nombre de personnes aient accès aux

belief by the following conclusion of the Supreme Court of Canada in *Bisaillon v. Keable*, where, at pages 97-98, the Court, in comparing police informer privilege with Crown privilege based on Wigmore's [*Evidence in Trials at Common Law*] four-part test, wrote:

This procedure, designed to implement Crown privilege, is pointless in the case of secrecy regarding a police informer. In this case, the law gives the Minister, and the Court after him, no power of weighing or evaluating various aspects of the public interest which are in conflict, since it has already resolved the conflict itself. It has decided once and for all, subject to the law being changed, that information regarding police informers' identity will be, because of its content, a class of information which it is in the public interest to keep secret, and that this interest will prevail over the need to ensure the highest possible standard of justice.

Accordingly, the common law has made secrecy regarding police informers subject to a special system with its own rules, which differ from those applicable to Crown privilege. [Emphasis added.]

[45] This was reaffirmed in the *Leipert* case, at paragraph 12, following which McLachlin J. wrote at paragraphs 13 and 28:

The Court in *Bisaillon v. Keable* summed the matter up by asserting that the application of informer privilege "does not depend on the judge's discretion, as it is a legal rule of public order by which the judge is bound" (p. 93).

. . .

Informer privilege is of great importance. Once established, the privilege cannot be diminished by or "balanced off against" other concerns relating to the administration of justice. The police and the court have no discretion to diminish it and are bound to uphold it. [Emphasis added.]

[46] Safety and secrecy are major preoccupations surrounding police informer privilege. I confess that I am deeply troubled by the number of persons who had access to the privileged information in this case, thereby increasing the risk of disclosure and of defeating the purpose of the privilege. If potential informers were made aware of the way information was shared in this

renseignements protégés. Cette opinion est étayée par la Cour suprême du Canada, aux pages 97 et 98 de l'arrêt *Bisaillon c. Keable*, qui a conclu comme suit, en comparant le privilège relatif aux indicateurs de police aux privilèges de la Couronne au regard du critère à quatre volets de Wigmore [*Evidence in Trials at Common Law*]:

Cette procédure propre à la mise en œuvre du privilège de la Couronne se trouve sans objet dans le cas du secret relatif à l'indicateur de police. Dans ce cas en effet, la loi ne laisse au ministre et au juge après lui aucun pouvoir d'appréciation ou d'évaluation des divers aspects de l'intérêt public qui entrent en conflit puisqu'elle a déjà elle-même tranché ce conflit. Elle a déjà décidé une fois pour toute, et sous réserve d'un changement apporté à la loi, que les renseignements relatifs à l'identité des indicateurs de police forment, à cause de leur contenu, une classe de renseignements qu'il est dans l'intérêt public de garder secrets et que cet intérêt l'emporte sur la nécessité de rendre une justice plus parfaite.

Ainsi donc, la *common law* a soumis le secret relatif aux indicateurs de police à un régime spécifique dont les règles lui sont particulières et se distinguent de celles qui régissent le privilège de la Couronne. [Je souligne.]

[45] La Cour suprême a confirmé sa position dans l'arrêt *Leipert*, au paragraphe 12, et la juge McLachlin a ajouté, aux paragraphes 13 et 28:

Dans l'arrêt *Bisaillon c. Keable*, la Cour a résumé la question en affirmant que l'application du privilège relatif aux indicateurs de police «ne relève en rien de la discrétion du juge car c'est une règle juridique d'ordre public qui s'impose au juge» (p. 93).

[. . .]

Le privilège relatif aux indicateurs de police a une importance considérable. Une fois son existence établie, le privilège ne peut être réduit ou pondéré en fonction d'autres préoccupations relatives à l'administration de la justice. La police et les tribunaux n'ont pas le pouvoir discrétionnaire de le réduire et sont tenus de le faire respecter. [Je souligne.]

[46] La sécurité et la confidentialité sont des aspects importants du privilège relatif aux indicateurs de police. Je reconnais que je suis profondément troublé par le fait qu'un grand nombre de personnes ont eu accès aux renseignements protégés dans la présente affaire ce qui augmente le risque de divulgation et, ainsi, le risque que l'utilité du privilège disparaisse. Si les indicateurs

instance, I am not sure that many of them would be keen on coming forward in the future. Furthermore, the fact that information may have been improperly shared in this case cannot serve as support for the appellant's position. To add the Chairperson of the Commission and some of her staff to an already long list would be to add persons who are interested in accessing the privileged information in order "to ensure the highest possible standard of justice". However, as laudable as this goal may be, it cannot justify granting access to persons who are not persons who need to know such information for law enforcement purposes as required in the context of police informer privilege: see *Bisaillon*. I am persuaded that, if consulted, informers would, for safety reasons, strongly oppose the opening of an additional circuit of distribution of their names, especially where the justification for this distribution is the furtherance of a purpose other than that of law enforcement in the strict sense.

[47] Again, I believe it is appropriate to refer to the *Bisaillon* case where the Supreme Court, dealing with the confusion of police informer privilege with Crown privilege, stressed the paramount importance of informer privilege and secrecy. At pages 95-97, Beetz J. wrote for a unanimous Court:

> The secrecy rule regarding police informers has chiefly taken the form of rules of evidence in criminal and civil proceedings, but it can be said that the rule gives rise to rules of another kind, which impose duties on a peace officer. If the law prohibits a peace officer from disclosing an informer's identity in judicial proceedings based on the public interest which it considers to be superior to that of the administration of justice by the court, *a fortiori*, it does place on him a duty to maintain confidentiality outside of any judicial proceedings, when the administration of justice by the courts is not in issue.
>
> . . .
>
> The secrecy rule regarding police informers' identity has been confused with Crown privilege, but this in my view is a mistake.
>
> The reason for the mistake may be that the secrecy rule regarding police informers' identity and Crown privilege have

potentiels étaient mis au courant de la manière dont les renseignements ont été communiqués dans la présente affaire, je ne pense pas qu'ils seraient nombreux à se présenter à l'avenir. En outre, l'appelante ne peut invoquer la divulgation irrégulière des renseignements en l'espèce pour appuyer sa position. Ajouter la présidente de la Commission et certains membres de son personnel à une liste déjà longue, ce serait ajouter des personnes qui ont un intérêt à avoir accès à des renseignements privilégiés dans le but de «rendre une justice plus parfaite». Toutefois, si louable soit-il, ce but ne saurait justifier l'accès à des personnes qui n'ont pas besoin de connaître ces renseignements aux fins de l'application de la loi comme cela est exigé dans le contexte du privilège relatif aux indicateurs de police: voir *Bisaillon*. Je suis convaincu que, si on les consultait, les indicateurs s'opposeraient fortement, pour des raisons de sécurité, à l'ajout d'une nouvelle liste de distribution de leur nom, particulièrement si ladite distribution trouvait sa justification dans l'atteinte d'un but autre que celui de l'application de la loi au sens strict de cette expression.

[47] Encore une fois, il est opportun d'invoquer l'affaire *Bisaillon*, dans laquelle la Cour suprême, en se penchant sur la confusion entre le privilège de la Couronne et celui de l'indicateur de police, a insisté sur le rôle primordial du privilège relatif aux indicateurs et du secret. Aux pages 95 à 97, le juge Beetz a écrit, au nom de tous les juges:

> Le principe du secret relatif aux indicateurs de police s'est principalement manifesté par des règles de preuve en matière criminelle et en matière civile mais il y a lieu de croire que le principe est générateur de règles d'une autre nature, qui imposent des devoirs à l'agent de la paix. Si la loi interdit au policier de révéler l'identité de l'indicateur dans des procédures judiciaires au nom d'un intérêt public qu'elle considère supérieur à celui de l'administration de la justice par la cour, à fortiori lui fait-elle un devoir de garder la confidence en dehors de toutes procédures judiciaires, lorsque l'intérêt de la justice ne le commande pas.
>
> [. . .]
>
> Il est arrivé que l'on confonde la règle du secret relatif à l'identité des indicateurs de police avec le privilège de la Couronne mais, à mon avis, il s'agit d'une erreur.
>
> L'erreur s'explique peut-être du fait que la règle du secret relatif à l'identité des indicateurs de police et le privilège de la

several points in common: in both cases relevant evidence is excluded in the name of a public interest regarded as superior to that of the administration of justice; in both cases the secrecy cannot be waived; finally, in both cases it is illegal to present secondary proof of facts which in the public interest cannot be disclosed. However, these points in common should not be allowed to hide the specificity of the set of common law provisions applicable to secrecy regarding police informers' identity, which distinguishes it from the set of rules governing Crown privilege.

In both cases, it is the public interest which makes secrecy necessary, but this public interest, which takes priority over that of the administration of justice, differs depending on whether Crown privilege or secrecy regarding police informers' identity is concerned. The public interest which is the reason behind the Crown privilege lies either in national security or in the effective conduct of government. The public interest which requires secrecy regarding police informers' identity is the maintenance of an efficient police force and an effective implementation of the criminal law. [Emphasis added.]

[48] To summarize, under the existing law, police informer privilege is a legal rule of public order designed to promote efficiency in enforcement and implementation of the criminal law. Essential to the achievement of that objective is the protection of the identity of the informer which can only be obtained if disclosure and circulation of his name, and information likely to reveal his name, are limited to what is necessary to enforce the criminal law. Extending the concept of "Crown" so as to include the Commission Chairperson and some of her staff would be truncating the privilege and, in the long run, jeopardizing its usefulness and eventually its existence. If the concept were extended to the appellant because of its supervisory role over the use of police powers, there would be nothing to prevent further extension to other police complaints commissions and, for that matter, even to *ad hoc* commissions of inquiry. Indeed, in *Canada (Royal Canadian Mounted Police—RCMP) v. Saskatchewan (Commission Inquiry into the death of Leo La Chance)*, [1992] 6 W.W.R. 62, the Saskatchewan Court of Appeal had to issue an order prohibiting a commission of inquiry set up to inquire into a fatal shooting from requiring disclosure of a police informer's identity. Quoting excerpts from the *Bisaillon* case, the Court of Appeal refused to broaden the exception to the rule governing police informer privilege. The position taken by the Saskatchewan Court

Couronne comportent certains traits communs: dans les deux cas il y a exclusion d'une preuve pertinente au nom d'un intérêt public considéré supérieur à celui de l'administration de la justice; dans les deux cas il est impossible de renoncer au secret; enfin, dans les deux cas, il est illégal de faire la preuve secondaire de faits dont l'intérêt public interdit la divulgation. Mais ces traits communs ne doivent pas faire perdre de vue la spécificité du régime réservé par la *common law* au principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police et qui le distingue du régime fait au privilège de la Couronne.

Dans les deux cas, c'est l'intérêt public qui dicte la nécessité du secret mais cet intérêt public, qui prime sur celui de l'administration de la justice, n'est pas le même selon qu'il s'agit du privilège de la Couronne ou du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police. L'intérêt public qui est la raison d'être du privilège de la Couronne se trouve soit dans la sécurité de l'État soit dans le bon fonctionnement de l'administration publique. L'intérêt public qui impose le secret relatif à l'identité de l'indicateur de police est le maintien d'un service de police efficace et l'application effective des lois criminelles. [Je souligne.]

[48] Bref, en vertu du droit en vigueur, le privilège relatif à l'indicateur de police est une règle juridique d'ordre public qui a pour objet de promouvoir l'application et la mise en œuvre efficaces des lois criminelles. Il faut absolument, pour atteindre cet objectif, protéger l'identité d'un indicateur, protection qui ne sera assurée que si la divulgation et la communication de son nom, ainsi que des renseignements susceptibles de révéler son nom, sont limités à ce qui est nécessaire pour l'exécution des lois criminelles. Élargir le terme «Couronne» de manière à inclure la présidente de la Commission et certains membres de son personnel serait porter atteinte au privilège et, en fin de compte, cela mettrait en péril son utilité, voire son existence. Si la notion était élargie de manière à inclure l'appelante à cause de son rôle de surveillance à l'égard de l'utilisation des pouvoirs de la police, rien n'empêcherait que le sens englobe ensuite d'autres commissions de plaintes contre la police, voire les commissions d'enquête *ad hoc*. D'ailleurs, dans *Canada (Royal Canadian Mounted Police—RCMP) v. Saskatchewan (Commission Inquiry into the death of Leo La Chance)*, [1992] 6 W.W.R. 62, la Cour d'appel de la Saskatchewan a dû rendre une ordonnance interdisant à la commission chargée de l'enquête sur une fusillade meurtrière d'exiger la divulgation de l'identité d'un indicateur de police. En citant des extraits de l'arrêt

of Appeal and the one that I adopt are consistent with the teachings of the Supreme Court that there should be no "weakening [of] a rule which should remain firm": see *Bisaillon v. Keable*, at page 95.

Bisaillon, la Cour d'appel a refusé d'élargir l'exception à la règle du privilège relatif aux indicateurs de police. La position de la Cour d'appel de la Saskatchewan et celle que j'adopte en l'espèce respectent les principes énoncés par la Cour suprême selon lesquels il ne faut pas «affaiblir une règle qui doit rester ferme»: voir *Bisaillon c. Keable*, à la page 95.

The cross-appeal: Whether the Commission had jurisdiction or capacity to seek judicial review of the Commissioner's refusal to furnish the privileged information

[49] Counsel for the respondent argues on the cross-appeal that the Commission has no legal or statutory authority to initiate proceedings as it did in the present instance. In support of his contention, he advances three arguments. All three deserve to be addressed: the Commission has no standing under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8. s. 27] of the *Federal Courts Act* (FCA), the legislator has given a remedy to the Commission in section 18.3 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 28] and paragraph 17(3)(*b*) of the FCA, and the Commission is a statutory body whose functions require that it act impartially and not appear as a party adverse to the RCMP.

L'appel incident: la Commission a-t-elle compétence ou qualité pour demander le contrôle judiciaire du refus du commissaire de transmettre les renseignements protégés?

[49] L'avocat de l'intimé prétend, dans l'appel incident, que la Commission n'a pas la capacité juridique ou un pouvoir conféré par une loi nécessaire pour introduire une procédure comme elle l'a fait en l'espèce. Au soutien de sa prétention, il invoque trois arguments qu'il convient d'analyser: la Commission n'a pas qualité pour agir en vertu de l'article 18.1 [édicté par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales* (la LCF), le législateur a prévu un recours que peut invoquer la Commission à l'article 18.3 [édicté par L.C. 1990, ch, 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 28] et à l'alinéa 17(3)*b*) de la LCF, et la Commission est un organisme constitué par une loi dont les fonctions exigent qu'elle soit impartiale et qu'elle ne semble pas s'opposer à la GRC.

Whether section 18.3 and paragraph 17(3)(*b*) of the FCA are effective remedies available to the Commission

[50] Section 18.3, previously cited, enables a federal board like the Commission to refer to the Federal Court a question of law for hearing and determination. Under paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act, as previously mentioned, the Commissioner is under a statutory duty to furnish the Commission Chairperson with material that is relevant to a complaint.

[51] Relevancy is a legal criterion for the admissibility of evidence before courts and tribunals. Here, the criterion serves to determine which evidence must be given to the Commission Chairperson in order to allow her to perform her duties and functions.

L'article 18.3 et l'alinéa 17(3)*b*) de la LCF accordent-ils à la Commission des recours efficaces?

[50] Aux termes de l'article 18.3, susmentionné, un office fédéral, notamment la Commission, peut renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit. En vertu de l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi, tel que susmentionné, le commissaire a l'obligation légale de transmettre à la présidente de la Commission tous les documents pertinents à une plainte.

[51] La pertinence est un critère juridique relatif à l'admissibilité d'un élément de preuve devant les tribunaux judiciaires et administratifs. En l'espèce, le critère permet de décider quelle est la preuve qui doit être transmise à la présidente de la Commission de manière à ce qu'elle puisse exercer ses fonctions.

[52] Defining relevancy and determining the scope of the concept are questions of law. However, it is trite law that applying the resulting definition to a given document or material in order to determine if such document or material is relevant entails a question of mixed fact and law. It is not one that can be the subject of a reference to the Federal Court. Since debates between the Commission Chairperson and the Commissioner will generally bear on whether documents claimed are relevant or not, the reference procedure is not an available remedy to determine those issues.

[53] In the present instance, the Commission's request to access the privileged information put in issue the scope of police informer privilege. Although the request raised a question of law and could have been made the subject of a reference, this does not mean that no other remedies are available or that the reference procedure must be chosen in preference to other available remedies. Section 18.3 coexists with section 18.1 of the FCA. It belongs to the Commission to choose the remedy that it believes best serves its interests, provided, of course, that the law does not make the use of one remedy over the other mandatory.

[54] Paragraph 17(3)(*b*) of the FCA is broader in scope than section 18.3 in that it extends to the determination of questions of fact as well as of mixed law and fact. However, the jurisdiction of the Federal Court is conditional on a written consent of the Crown to the determination by the Court. This makes the remedy hollow and uncertain. Again, I do not believe that the Commission's capacity to fulfil the duties imposed upon it by the Act depends upon the goodwill of a third party.

[55] This brings me to an assessment of the Commission's capacity and jurisdiction to act pursuant to section 18.1 of the FCA.

Whether the Commission possesses the jurisdiction and capacity pursuant to section 18.1 of the FCA to bring an application for judicial review

[56] Under subsection 18.1(1) of the FCA, "anyone directly affected by the matter in respect of which relief

[52] La définition de la pertinence et la détermination de la portée de la notion sont des questions de droit. Toutefois, c'est un principe élémentaire de droit que l'application de la définition qui en résulte à un document ou à un élément de preuve en particulier pour décider si le document ou l'élément de preuve est pertinent est une question mixte de droit et de fait. Il ne s'agit pas d'une question qui puisse être renvoyée devant la Cour fédérale. Puisque les discussions entre la présidente de la Commission et le commissaire porteront, en règle générale, sur la question de savoir si les documents demandés sont pertinents, la procédure de renvoi n'est pas un recours qui permet de trancher ces questions.

[53] En l'espèce, la demande d'accès aux renseignements protégés présentée par la Commission soulevait la question de la portée du privilège relatif aux indicateurs de police. Il s'agissait d'une question de droit qui aurait pu faire l'objet d'un renvoi, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucun autre recours possible, ni que la procédure de renvoi doit l'emporter sur tout autre recours. L'article 18.3 et l'article 18.1 de la LCF coexistent. Il appartient à la Commission de choisir le recours le plus avantageux pour elle pourvu, bien entendu, que la loi n'impose pas un recours plutôt qu'un autre.

[54] L'alinéa 17(3)*b*) de la LCF a une portée plus large que l'article 18.3, puisqu'il vise les questions de fait de même que les questions mixtes de droit et de fait. Toutefois, la compétence de la Cour fédérale n'existe que sur le consentement écrit de la Couronne à ce que la Cour fédérale prenne une décision. Le recours est donc incertain et illusoire. Encore une fois, je ne crois pas que la possibilité, pour la Commission, d'exécuter les fonctions que la Loi lui a attribuées dépende de la bienveillance d'une autre partie.

[55] Cela m'amène à l'appréciation de la compétence et de la qualité pour agir de la Commission, en vertu de l'article 18.1 de la LCF.

La Commission a-t-elle compétence et qualité au regard de l'article 18.1 de la LCF pour présenter une demande de contrôle judiciaire?

[56] Aux termes du paragraphe 18.1(1) de la LCF, une demande de contrôle judiciaire peut être présentée

is sought" is authorized to bring an application for judicial review. Moreover, the subsection's wording is broad enough to encompass applicants who are not directly affected when they meet the test for public interest standing: see *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2003), 227 F.T.R. 96 (F.C.T.D.); affirmed (2003), 313 N.R. 394 (F.C.A.) and leave to appeal to the Supreme Court of Canada refused, May 20, 2004, [2004] S.C.C.A. No. 55 (QL).

[57] There is no doubt that the Commission is directly affected by a decision of the Commissioner not to provide material relevant to a complaint. The Commission and the Commission Chairperson are, thereby, impeded in the carrying out of their functions and duties as they are mandated to do by section 45.32 of the Act.

[58] Without a legal means of ensuring compliance with the Act by the Commissioner, the Commission becomes, for all practical purposes, hindered to the point of uselessness. I entirely agree with the following comments made by the learned Judge when discussing the respondent's argument that the Commission has no power to initiate legal proceedings. At paragraphs 163 and 164 of his decision, he wrote:

> If the Respondent is correct in this regard it would mean that, under ss. 45.41 of the *RCMP Act*, the Complaints Commission has no right to compel the RCMP Commissioner to provide either a copy of the complaint or any material relevant to that complaint. Just as a right without a remedy is no right at all, so an obligation without the means to compel it is no obligation at all. It would mean, in effect, that the RCMP Commissioner would have a complete discretion, not only as regards what is and what is not relevant, but also as to whether any material is provided at all under ss. 45.41 even if it is relevant.
>
> In my opinion, this is an extraordinary argument to make for anyone concerned with the integrity and reputation of the RCMP because its ultimate effect is to deprive the Force of a significant means of vindication in the face of Complaints against its members. If the Complaints Commissioner cannot compel the RCMP Commissioner to provide materials related

«par quiconque est directement touché par l'objet de la demande». En outre, les termes de la disposition sont suffisamment larges pour englober les demandeurs qui ne sont pas directement touchés si toutefois ils ont qualité pour agir dans l'intérêt public: voir l'affaire *Tribus Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (2003), 227 F.T.R. 96 (C.F. 1re inst.), confirmée par (2003), 313 N.R. 394 (C.A.F.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée le 20 mai 2004, [2004] S.C.C.A. nº 55 (QL).

[57] Il n'y a aucun doute que la Commission est directement touchée par la décision du commissaire de ne pas transmettre des documents pertinents à une plainte. La Commission et la présidente de la Commission sont ainsi empêchées d'exécuter les fonctions et les tâches qui leur sont attribuées par l'article 45.32 de la Loi.

[58] Si elle n'a pas juridiquement le pouvoir de forcer le commissaire à respecter la Loi, le travail de la Commission est entravé au point de devenir vain. Je suis tout à fait d'accord avec les observations du savant juge qui soupesait l'argument présenté par l'intimé selon lequel la Commission n'avait pas le pouvoir d'introduire une instance. Aux paragraphes 163 et 164 de sa décision, il a écrit [2004 CF 830]:

> Si le défendeur a raison d'affirmer cela, cela voudrait dire que, selon l'article 45.41 de la Loi sur la GRC, la Commission des plaintes n'a aucun droit de forcer le Commissaire de la GRC à lui remettre une copie de la plainte ou un document se rapportant à cette plainte. Tout comme un droit qu'il n'est pas possible de faire respecter équivaut à l'inexistence de ce droit, une obligation dont il n'est pas possible de forcer l'accomplissement équivaut à l'inexistence d'une telle obligation. Cela voudrait dire en fait que le Commissaire de la GRC disposerait d'un pouvoir discrétionnaire absolu, non seulement celui de définir quel document est pertinent et quel autre ne l'est pas, mais également celui de dire si un document doit même être communiqué selon l'article 45.41, quand bien même serait-il pertinent.
>
> À mon avis, c'est là un argument extraordinaire à avancer pour quiconque se préoccupe de l'intégrité et de la réputation de la GRC, parce que l'effet ultime d'un tel argument est de priver la Gendarmerie d'un moyen véritable de défense à l'encontre des plaintes portées contre ses membres. Si la Commission des plaintes ne peut forcer le Commissaire de la

to a Complaint, and it is all a matter of discretion on the part of the RCMP, then the whole concept of civilian supervision is severely undermined and a Complainant and the public will never know whether a Complaint has been truly investigated. It renders the Complaints Commission a token investigative agency. [Emphasis added.]

GRC à lui remettre les documents se rapportant à une plainte, et si tout cela dépend du pouvoir discrétionnaire de la GRC, alors toute la notion de surveillance civile est gravement menacée, et ni le plaignant ni le public ne sauront jamais si une plainte a véritablement été étudiée. La Commission des plaintes devient alors un organisme enquêteur de pure forme. [Je souligne.]

[59] In support of the argument that Parliament did not intend the Commission to have the capacity to initiate legal proceedings, counsel for the respondent submitted that the Commission has been granted political remedies such as the power, pursuant to section 45.34 of the Act, to submit a report to the Minister, and to include recommendations in that report that must be laid before each House of Parliament.

[59] À l'appui de l'argument selon lequel le législateur n'avait pas eu l'intention d'accorder à la Commission la qualité pour introduire une instance, l'avocat de l'intimé a fait valoir que la Commission dispose de recours d'ordre politique, notamment qu'elle peut, en vertu de l'article 45.34 de la Loi, présenter un rapport au ministre et y inclure des recommandations qui doivent être présentées à chacune des chambres du Parlement.

[60] With respect, this is a desperate argument. Just about every federal board has to make an annual report of its activities and file it with Parliament. This is a measure of Parliamentary control over the activities, effectiveness and spending of its creatures. The Commission is no exception. The necessity of filing an annual report has never preempted the existence or exercise of a legal remedy.

[60] Avec égards, l'avocat de l'intimé présente cet argument en désespoir de cause. Presque tous les offices fédéraux sont tenus de présenter un rapport annuel de leurs activités au Parlement. Il s'agit d'une mesure qui permet au Parlement d'exercer un contrôle sur les activités, sur l'efficacité et sur les dépenses des organismes qu'il a créés. La Commission n'en est pas exemptée. L'obligation de présenter un rapport annuel ne l'a jamais emporté sur l'existence ou sur l'exercice d'un recours prévu par la loi.

[61] The respondent also suggested that the Commission can resort to a public hearing under section 45.43 of the Act to enforce compliance by the Commissioner with paragraph 45.41(2)(*b*). It should be recalled that the Commission possesses the powers of a board of inquiry to summon witnesses and compel them to give evidence under oath and produce such documents as the Commission "deems requisite to the full investigation and consideration of [the] matter [before it]": see subsection 45.45(4) and paragraphs 24.1(3)(*a*) and (*b*) of the Act. The Commission could summon the Commissioner to explain publicly why some documents requested are not, in his view, relevant or why, although they are relevant, he still refuses to deliver them. I note in passing that, while it is not clear under paragraph 45.41(2)(*b*) who, of the Commissioner or the Commission, determines what is relevant, it is the Commission which, pursuant to paragraph 24.1(3)(*a*) of the Act, possesses that power in the context of a public hearing.

[61] L'intimé soutient également que la Commission peut tenir une audience publique en vertu de l'article 45.43 de la Loi pour obliger le commissaire à respecter l'alinéa 45.41(2)*b*). Il convient de rappeler que la Commission dispose de tous les pouvoirs d'une commission d'enquête. Elle peut assigner des témoins, les enjoindre à témoigner sous serment et à produire les documents que la Commission «estime nécessaires à une enquête et étude complètes»: voir le paragraphe 45.45(4), ainsi que les alinéas 24.1(3)*a*) et *b*) de la Loi. La Commission pouvait demander au commissaire d'expliquer publiquement pourquoi certains documents demandés n'étaient pas, selon lui, pertinents ou pourquoi, s'ils étaient pertinents, il refusait toujours de les transmettre. Soit dit en passant, si l'alinéa 45.41(2)*b*) ne prévoit pas clairement qui, du commissaire ou de la Commission, décide de la pertinence d'un document, c'est la Commission qui, en conformité avec l'alinéa 24.1(3)*a*) de la Loi, possède ce pouvoir dans le cas d'une audience publique.

[62] The holding of a public hearing to compel the Commissioner to perform a statutory duty imposed upon him by the Act is a costly procedure. It is certainly not the one favoured by Parliament or by the Commission itself. Investigation is the rule, a public hearing the exception. The latter only occurs when the Chairperson considers it advisable in the public interest: see section 45.43 of the Act. I share these views and concerns of the Judge expressed at paragraph 166 of the decision under appeal:

> Denial of information and materials under 45.41 of the Act does not mean it is advisable or in the public interest to call a hearing. Hearings under s. 45.43 are rare and most complaints are investigated under s. 45.41. It seems highly inappropriate to suggest that, if the Complaints Commission is not satisfied with the materials furnished by the RCMP Commission under s. 45.41, then it should proceed with a hearing under s. 45.43. Perhaps most objectionable is the notion that the words "shall furnish" under s. 45.41 don't really mean what they say, so that the relatively simple and cost effective way of disposing of complaints under s. 45.41 (and the sheer volume of complaints suggest that, except for something truly exceptional, this will be the most appropriate procedure) doesn't really have any teeth and that, indeed, Parliament didn't intend it to have any teeth. I believe that, if the Respondent's argument is correct in this regard, then the Canadian public may well feel it has been misled concerning the investigative process outlined in Part VII of the Act. [Emphasis added.]

[63] There is another reason, in my respectful view, why it is not advisable to resort to this available procedure each time there is a disagreement between the Commission Chairperson and the Commissioner. It would almost inevitably shatter the relationship between the two. Indeed, the Commissioner might find it more constraining and less comfortable to have to personally appear before the Commission and publicly answer its questions than to be represented, as in the present instance, by the Attorney General in a neutral forum.

[64] I should point out that this position taken and advocated by the respondent is at odds with his contention that the Commission should remain and appear to remain impartial and, therefore, should not be entitled to seek judicial review to compel performance of

[62] La tenue d'une audience publique afin d'obliger le commissaire à exécuter une fonction prévue par la Loi est une procédure coûteuse. Ce n'est certes pas la procédure que privilégie le législateur ni même la Commission. L'enquête est la règle, l'audience publique, l'exception. Il n'y a d'audience publique que si la présidente estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte: voir l'article 45.43 de la Loi. Je partage l'opinion et les préoccupations du juge telles qu'exprimées au paragraphe 166 de la décision visée par l'appel:

> Le refus de communiquer des renseignements et documents selon ce que prévoit l'article 45.41 de la Loi ne signifie pas qu'il est judicieux ou conforme à l'intérêt public de convoquer une audience. Les audiences dont parle l'article 45.43 sont rares, et la plupart des plaintes sont étudiées selon l'article 45.41. Il semble tout à fait inopportun de dire que, si la Commission des plaintes n'est pas satisfaite des documents remis par le commissaire de la GRC en vertu de l'article 45.41, alors la Commission des plaintes ferait bien de convoquer une audience selon l'article 45.43. Tout à fait déplacée sans doute est l'idée selon laquelle le mot «transmet», dans l'article 45.41, ne veut pas vraiment dire ce qu'il dit, à telle enseigne que le moyen relativement simple et économique de disposer des plaintes, dans l'article 45.41, (et le nombre de plaintes montre à lui seul que, sauf cas véritablement exceptionnel, ce moyen sera la procédure la plus adéquate) n'est pas vraiment efficace et que le législateur ne voulait pas en réalité qu'il le soit. Je crois que, si l'argument avancé ici par le défendeur est juste, alors le public canadien aura des raisons de penser qu'il a été trompé sur le mécanisme d'enquête exposé dans la partie VII de la Loi. [Je souligne.]

[63] Il y a une autre raison, selon moi, pour laquelle il n'est pas indiqué d'avoir recours à cette procédure chaque fois que la présidente de la Commission et le commissaire ne sont pas d'accord. Cette solution détruirait presque inévitablement la relation entre les deux. D'ailleurs, le commissaire pourrait juger qu'il lui est plus difficile et contraignant de comparaître en personne devant la Commission et de répondre publiquement à ses questions que d'être représenté, comme en l'espèce, par le procureur général devant un tribunal neutre.

[64] Il me faut insister sur le fait que la position adoptée par l'intimé et qu'il défend contredit son argument selon lequel la Commission doit être impartiale et paraître impartiale et, par conséquent, qu'elle ne devrait pas avoir recours au contrôle judiciaire pour

the duties imposed upon the Commissioner. This brings me to the third argument advanced by the respondent against the Commission's capacity to seek legal redress.

Whether the Commission is under an obligation to be impartial and whether such obligation denies it the capacity and jurisdiction to initiate legal proceedings

[65] Counsel for the respondent relies upon two cases in support of his objection to the Commission's application for judicial review: *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Attorney General)*, [2003] 9 W.W.R. 242 (B.C.S.C.), and *Rankin (Re)*, [1991] 1 F.C. 226 (T.D.).

[66] The first case involved the Privacy Commissioner seeking a declaration by way of an action in the Supreme Court of British Columbia. Metzger J. accepted the argument of the Attorney General that the Privacy Commissioner did not have the capacity to initiate an action. He likened the role of the Privacy Commissioner to that of an ombudsman as the Supreme Court of Canada had done in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, at paragraphs 38 and 39. In that case, the Supreme Court distinguished the approach of the Privacy Commissioner and the Official Languages Commissioner from that of a court. "Their unique mission," Gonthier J. wrote for the Court, "is to resolve tension in an informal manner: one reason that the office of ombudsman was created was to address the limitations of legal proceedings."

[67] With respect, although what was said in the Privacy Commissioner's case remains relevant to the case at bar, the legal situation and status of the Commission and Commission Chairperson are somewhat different from those of the Privacy Commissioner.

[68] As the Supreme Court reiterated in the *Lavigne* case (see paragraph 33), the Privacy Commissioner possesses broad powers for the purpose of conducting

exiger que le commissaire exécute les fonctions que lui impose la Loi. Cela m'amène donc au troisième argument proposé par l'intimé qui porte sur la qualité de la Commission pour invoquer un recours légal.

La Commission est-elle tenue d'être impartiale et cette obligation l'empêche-t-elle d'avoir compétence et qualité pour introduire une instance?

[65] L'avocat de l'intimé se fonde sur deux décisions pour contester la demande de contrôle judiciaire de la Commission: *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Attorney General)*, [2003] 9 W.W.R. 242 (C.S.C.-B.), et *Rankin (Re)*, [1991] 1 C.F. 226 (1re inst.).

[66] Dans la première affaire, le commissaire à la protection de la vie privée avait sollicité un jugement déclaratoire de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Le juge Metzger avait reconnu le bien-fondé de l'argument présenté par le procureur général selon lequel le commissaire à la protection de la vie privée n'avait pas qualité pour introduire une action. Il avait comparé le rôle du commissaire à la protection de la vie privée à celui d'un ombudsman comme l'avait fait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, aux paragraphes 38 et 39. Dans cette affaire, la Cour suprême avait dit que le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire aux langues officielles utilisaient une approche qui les distinguait d'une cour de justice. Le juge Gonthier avait dit: «Ils ont pour mission propre de résoudre les tensions d'une manière informelle. C'est, entre autres, pour répondre aux limites des recours judiciaires que l'ombudsman a été créé».

[67] Avec égards, même si ce qui a été dit dans l'affaire relative au commissaire à la protection de la vie privée demeure pertinent en l'espèce, la situation et le statut légal de la Commission et de la présidente de la Commission sont quelque peu différents de ceux du commissaire à la protection de la vie privée.

[68] La Cour suprême a répété, dans l'arrêt *Lavigne* (voir le paragraphe 33), que le commissaire à la protection de la vie privée possède de vastes pouvoirs

investigations into complaints that are filed: "He has access to all information held by a government institution, with the exception of confidences of the Queen's Privy Council for Canada, and no information to which he has access may be withheld from him." The Privacy Commissioner's right to access information is not dependent on a relevancy criterion. This is not the case for the Commission and the Commission Chairperson whose right of access is limited to relevant material, with no indication in the Act as to who determines the issue of relevancy.

afin de mener à terme l'instruction des plaintes déposées. «Il a accès à tous les renseignements qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exclusion des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et aucun des renseignements auxquels il a accès ne peut lui être refusé.» Le droit du commissaire à la protection de la vie privée d'avoir accès à des renseignements n'est pas assujetti au critère de la pertinence. Par contre, le droit de la Commission et de la présidente de la Commission d'avoir accès aux renseignements est assujetti au critère de la pertinence et rien dans la Loi ne prévoit qui est appelé à trancher cette question.

[69] Moreover, the Privacy Commissioner "may also enter any premises occupied by any government institution . . ., converse in private with any person therein, and carry out such inquiries within the Privacy Commissioner's authority under the *Privacy Act* as he sees fit. Lastly, the Privacy Commissioner may examine or obtain copies of or extracts from books or other records found in the premises occupied by a government institution containing any matter relevant to the investigation": *ibid.*

[69] En outre, le commissaire à la protection de la vie privée «peut également pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, [. . .] s'entretenir en privé avec toute personne s'y trouvant et y mener, dans le cadre de la compétence conférée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les enquêtes qu'il croit nécessaires. Enfin, il peut examiner ou se faire remettre des copies ou des extraits des livres ou autres documents contenant des éléments utiles à l'enquête et trouvés dans les locaux occupés par une institution fédérale»: *ibid.*

[70] Much, if not all, enforcement capacity is built in these powers. The Commission and the Commission Chairperson are far from possessing, at the investigation stage, this kind of power, which makes the need to have the capacity to initiate legal proceedings much more necessary, to say the least.

[70] Une grande partie de la capacité d'application de la loi, sinon toute, est fondée sur ces pouvoirs. La Commission et la présidente de la Commission sont loin de jouir, à l'étape de l'enquête, de ce type de pouvoir, qui fait en sorte qu'il est beaucoup plus nécessaire d'avoir qualité pour intenter une action en justice.

[71] In the B.C. Privacy Commissioner's case, the Privacy Commissioner was seeking a judicial declaration that the Kelowna RCMP video surveillance violated the plaintiff's and the public's paragraph 2(*d*), sections 6, 7 and 8 Charter [*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]] rights and was in breach of the United Nations *Universal Declaration of Human Rights* [GA RES. 217 A (III), UN GAOR, December 10, 1948] and the *International Covenant on Civil and Political Rights* [December 19, 1966, [1976] Can. T.S. No. 47]. The Privacy Commissioner was not attempting, as the Commission Chairperson is in this

[71] Dans l'affaire de la Colombie-Britannique concernant le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire demandait au tribunal de déclarer que la surveillance vidéo effectuée par la GRC à Kelowna violait les droits du plaignant et du public en vertu de l'alinéa 2*d*) et des articles 6, 7 et 8 de la Charte [*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]], ainsi que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* [Rés. AG 217 A (III), Foc, off. AG NU, 10 décembre 1948] des Nations Unies et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [19 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47].

case, to enforce a specific duty placed on a public servant, whose failure to perform such duty strikes at the heart of the Commission's capacity to fulfil the duties imposed upon it by Parliament in the public interest.

Le commissaire à la protection de la vie privée ne tentait pas d'obliger un fonctionnaire à s'acquitter d'une obligation précise au motif que ce manquement l'empêchait d'exécuter les fonctions fondamentales qui lui étaient imposées par le législateur dans l'intérêt du public, comme c'est le cas en l'espèce.

[72] I believe I have said enough to demonstrate that the *Canada (Privacy Commissioner)* case can and must be distinguished, both factually and legally, from the situation which prevails in this instance.

[72] Je crois en avoir suffisamment dit pour démontrer que l'affaire *Canada (Privacy Commissioner)* est différente, tant sur le plan légal que sur celui des faits, de la situation en l'espèce.

[73] The *Rankin* case does not stand for the proposition that the Commission has no capacity to initiate legal proceedings in the Federal Court. The question was put by Denault J. in terms of appropriateness of doing so because of the obligation that the Commission has, as a quasi-judicial tribunal, to appear and act impartially: see paragraphs 9 and 14. He held, at paragraph 15, that it was inappropriate for the Commission to take the initiative of an application under subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5. However, he proceeded to deal with the merits of the issue because the complainant, Mr. Rankin, had adopted the position taken by the Commission. In an *obiter*, since the matter of the Commission's status had become of academic interest, this Court expressly noted that it did not want to be understood as disagreeing with the position taken by Denault J. on the question: see *Canada (Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission) (Re)*, [1992] F.C.J. No. 502 (C.A.)(QL). I believe that a closer look ought to be given to *Rankin* and its relationship with the Act.

[73] La décision *Rankin* ne pose pas en principe que la Commission n'a pas qualité pour introduire une procédure devant la Cour fédérale. Le juge Denault avait parlé de l'opportunité de le faire puisque la Commission était tenue, en tant que tribunal quasi judiciaire, d'agir et de sembler agir impartialement: voir les paragraphes 9 et 14. Il avait dit, au paragraphe 15, qu'il ne convenait pas que la Commission prenne l'initiative de présenter une demande fondée sur le paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5. Toutefois, il avait examiné le fond de la question puisque le plaignant, M. Rankin, avait adopté la position de la Commission. Dans des remarques incidentes, puisque la question du statut de la Commission n'était plus que théorique, notre Cour avait expressément dit qu'elle ne voulait pas qu'on conclue qu'elle rejetait la position prise par le juge Denault sur la question: voir *Canada (Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (Re)*, [1992] A.C.F. n° 502 (C.A.) (QL). J'estime qu'il faut se pencher davantage sur l'arrêt *Rankin* et sur ce qu'il dit au sujet de la Loi.

[74] In the Federal Court, the Judge distinguished *Rankin* on the basis that Denault J. was examining the power of the Commission to compel the type of evidence mentioned in subsection 45.45(11), i.e. evidence whose disclosure might be injurious to security, national interest or law enforcement. He saw a major difference in the wording of subsection 45.41(2). He limited the ruling in *Rankin* to the interpretation of section 45.45. He then looked at the purpose of the Act in order to ascertain Parliament's intent. In the end, he expressed the view that there was nothing inappropriate about the Commission taking legal action for the limited purpose of securing the materials it needs from the RCMP to

[74] Le juge de la Cour fédérale a dit que l'affaire *Rankin* était différente puisque le juge Denault examinait le pouvoir de la Commission d'exiger la production d'un élément de preuve conformément au paragraphe 45.45(11), c'est-à-dire un élément de preuve dont la divulgation risquait de porter préjudice à la défense ou à l'intérêt national ou d'entraver la bonne exécution des lois. Selon lui, le paragraphe 45.41(2) est très différent. Il a dit que la décision *Rankin* ne se rapportait qu'à l'article 45.45. Puis il a examiné l'objet de la Loi pour connaître l'intention du législateur. En fin de compte, il a dit qu'il était nullement inopportun que la Commission introduise une procédure à la seule fin d'obtenir de la

perform its statutory duty. I think it is useful, even necessary, to reproduce his analysis of the issue found in paragraphs 170-177 of the decision:

A reading of ss. 45.45(11) confirms the conclusion of Denault J. that the "plain wording of the section does not give the Commission power to compel this type of evidence." In this regard, however, the plain wording of ss. 45.45(11) is very different from the plain wording of ss. 45.41(2) which says that the RCMP Commissioner "shall furnish the Commissioner with a copy of the complaint" and "shall furnish the Commission Chairman with . . . such other materials under the control of the Force as are relevant to the Complaint."

I regard everything said by Denault J. in *Rankin* as referring to ss. 45.45 of the Act. There is no discussion of ss. 45.41, a very differently worded and constituted provision intended to deal with a very different kind of investigation.

The Respondent argues that the general dicta found in the *Rankin* case to the effect that "the Commission has the obligation to be and appear to be impartial as a quasi-judicial body" and that it is "inappropriate that the Commission take the initiative" can be taken out of the context of ss. 45.45 and applied generally to the Act and, in particular, to ss. 45.41(2)(*d*) which is the subject of this Application. I disagree. *Rankin* is concerned solely with ss. 45.45 and with the specific wording of that section.

But the question does have to be asked whether Parliament intended the Complaints Commission to have the capacity and jurisdiction to come before this Court under ss. 45.41(2) of the Act and seek the materials sought in this Application that the RCMP Commissioner has refused to furnish.

Guided by *Rankin*, I believe the first thing I have to look at is the "plain wording of the section." To me the plain wording is unequivocal. Parliament's intent was that the RCMP Commission "shall furnish" a copy of the complaint and other materials under the control of the Force relevant to the complaint. This is intended to be mandatory and not discretionary. There is, of course, no specific provision which says that if the RCMP Commission refuses to furnish materials then the Complaints Commission has the right to take legal action to compel compliance with ss. 45.41. So the question becomes, bearing in mind the role of the Complaints Commission in the context of ss. 45.41, was it Parliament's intent that it should be the Complaints Commission who takes action to compel the furnishing of the materials in question?

GRC les documents dont elle avait besoin pour s'acquitter de son obligation légale. J'estime qu'il est utile, voire nécessaire, de reproduire son analyse des questions qui se trouve aux paragraphes 170 à 177 de la décision:

Une lecture du paragraphe 45.45(11) confirme la conclusion du juge Denault selon laquelle «le texte de l'article ne confère pas à la Commission le pouvoir d'exiger ce genre de preuve». Cependant, le texte du paragraphe 45.45(11) est très différent du texte du paragraphe 45.41(2), qui dit que «le président de la Commission transmet au Commissaire une copie de la plainte» et que «le Commissaire transmet au président de la Commission. . . tout autre document pertinent placé sous la responsabilité de la Gendarmerie».

Je considère les propos tenus par le juge Denault dans l'affaire *Rankin* comme des propos se rapportant à l'article 45.45 de la Loi. Il n'est pas question de l'article 45.41, une disposition dont le texte est très différent et qui concerne un type d'enquête lui aussi très différent.

Le défendeur fait valoir que certaines remarques incidentes qui sont faites dans l'affaire *Rankin* («la Commission a l'obligation d'être impartiale et de paraître impartiale en tant qu'organe quasi judiciaire», et «il est inopportun que la Commission prenne l'initiative») peuvent être sorties du contexte de l'article 45.45 et appliquées de manière générale à la Loi, et en particulier à l'alinéa 45.41(2)*d*), qui est l'objet de la présente demande. Je ne partage pas ce point de vue. L'affaire *Rankin* se rapporte uniquement à l'article 45.45 et au texte particulier de cette disposition.

Mais il faut se demander si le législateur voulait que la Commission des plaintes ait le pouvoir de se présenter devant la Cour en vertu du paragraphe 45.41(2) de la Loi pour obtenir les documents recherchés dans la présente demande, documents que le Commissaire de la GRC a refusé de lui transmettre.

Me fondant sur le jugement *Rankin*, je crois que la première chose que je me dois de considérer est le «texte même de l'article». Pour moi, le texte de l'article est sans équivoque. L'intention du législateur était que le Commissaire de la GRC doit «transmettre» une copie de la plainte et les autres documents pertinents placés sous la responsabilité de la Gendarmerie. Il s'agit là d'une disposition impérative, et non facultative. Évidemment, aucune disposition particulière ne dit que, si le Commissaire de la GRC refuse de transmettre les documents, alors la Commission des plaintes a le droit d'introduire une procédure judiciaire pour contraindre le Commissaire de la GRC à se conformer à l'article 45.41. Compte tenu du rôle de la Commission des plaintes dans le contexte de l'article 45.41, la question devient alors la

suivante: le législateur voulait-il que ce soit la Commission des plaintes qui engage une procédure pour forcer la communication des documents en cause?

The role of the Complaints Commission under ss. 45.41 is significantly different from its role under ss. 45.43 where, in the context of a public hearing process the Complaints Commission's quasi-judicial function comes to the for, and, as the Act indicates, a much more circumspect approach is required. But ss. 45.41 provides a discrete process in the context of a hierarchy of forums to deal with a dissatisfied complainant. Subsection 45.41 is an interim procedure situated between internal investigation by the Force and the full-blown quasi-judicial proceedings of ss. 45.43. It is clear from the Act that Parliament intended the Complaints Commission to take the initiative to determine whether further action is necessary on a particular complaint. Subsection 45.42(1) makes review by the Complaints Commission compulsory: "The Commission Chairman shall review every Complaint referred to the Commission pursuant to ss. 45.41(1) . . ." unless there has been a previous investigation or a hearing has been instituted. This process is clearly distinguishable from the "hearing" provisions of the Act and, taken together, ss. 45.41 and ss. 45.42 make it abundantly clear that the Complaints Commission's role in this process is to review how a complaint has been reviewed by the RCMP. The only role of a complainant is to refer the complaint to the Complaints Commission so that it can look at what the RCMP has already done and determine if any further inquiry is necessary. The interaction is then entirely between the Complaints Commission and the RCMP. The mandatory duty imposed upon the Complaints Commission by ss. 45.42 requires a mandatory furnishing of materials under ss. 45.41. The Complaints Commission cannot do its statutory duty unless the RCMP Commissioner does his.

Le rôle de la Commission des plaintes selon l'article 45.41 est fort différent du rôle que lui assigne l'article 45.43, où, dans le contexte d'une audience publique, la fonction quasi judiciaire de la Commission des plaintes est mise en avant, et où, comme la loi l'indique, une approche beaucoup plus circonspecte s'impose. Mais l'article 45.41 constitue un mécanisme distinct, dans le contexte d'une diversité de cadres destinés à composer avec un plaignant insatisfait. L'article 45.41 est une procédure provisoire qui se situe entre l'enquête interne de la Gendarmerie et la procédure quasi judiciaire en règle prévue par l'article 45.43. Il ressort clairement de la Loi que le législateur entendait que la Commission des plaintes prenne l'initiative de décider si d'autres mesures s'imposent dans une plainte donnée. Le paragraphe 45.42(1) fait de l'examen de la Commission des plaintes un exercice obligatoire: «Le président de la Commission examine chacune des plaintes qui sont renvoyées devant la Commission conformément au paragraphe 45.41(1)...», à moins qu'il n'ait déjà fait enquête ou convoqué une audience. Ce mécanisme se distingue nettement des dispositions de la Loi qui concernent les audiences et, considérés ensemble, les articles 45.41 et 45.42 indiquent très clairement que le rôle de la Commission des plaintes dans ce processus consiste à examiner la manière dont une plainte a été étudiée par la GRC. Le rôle unique du plaignant consiste à renvoyer la plainte à la Commission des plaintes pour qu'elle puisse examiner ce que la GRC a déjà fait, et décider si un complément d'enquête est nécessaire. L'interaction est donc totalement entre la Commission des plaintes et la GRC. L'obligation imposée à la Commission des plaintes par les dispositions impératives de l'article 45.42 requiert la communication obligatoire de documents selon l'article 45.41. La Commission des plaintes ne peut s'acquitter de son obligation si le Commissaire de la GRC ne s'acquitte pas de la sienne.

Bearing in mind the purpose of ss. 45.42, there is nothing inappropriate about the Complaints Commission taking legal action for the limited purpose of securing the materials it needs from the RCMP to do its statutory duty. In my opinion, there is nothing analogous here with the process under ss. 45.43 and the *Rankin* situation. To hold otherwise would render ss. 45.42 and 45.41 a nullity because the Complaints Commission cannot fulfil a statutory mandate without the power to compel the furnishing of the materials that ss. 45.41 says it is entitled to in order to fulfil that mandate.

Si l'on garde à l'esprit l'objet de l'article 45.42, il n'y a rien de fautif à ce que la Commission des plaintes introduise une procédure judiciaire à seule fin d'obtenir de la GRC les documents dont elle a besoin pour s'acquitter de son obligation légale. À mon avis, il n'y a rien ici d'assimilable au processus prévu par l'article 45.43 et aux circonstances de l'affaire *Rankin*. Conclure autrement, ce serait enlever toute signification aux articles 45.42 et 45.41, parce que la Commission des plaintes ne saurait s'acquitter de son mandat officiel si elle n'a pas le pouvoir d'obliger la GRC à lui communiquer des documents auxquels, selon l'article 45.41, elle a droit pour être en mesure de remplir ce mandat.

If the Respondent's argument is correct, then the RCMP Commissioner could even refuse to provide a copy of the

Si l'argument avancé par le défendeur est juste, alors le Commissaire de la GRC pourrait même refuser de transmettre

complaint under ss. 45.41(*a*) and the Complaints Commission would have no real way of compelling him to do so. I cannot believe that Parliament would specifically provide for a discrete review process (indeed, order it) and, at the same time, leave it to the RCMP Commissioner to decide what, if anything, is disclosed under 45.41. A mandatory obligation requires a corresponding power to seek its fulfilment. Consequently, I am of the view that the Complaints Commission has the capacity and jurisdiction to seek the assistance of this Court for the limited purpose of ensuring compliance with ss. 45.42 and 45.41 of the Act.

[75] I agree with the learned Judge of the Federal Court that the problems and concerns under paragraph 45.41(2)(*b*) are different from those addressed by subsection 45.45(11). Subsection 45.45(11) deals with the power of the Commission to order an *in camera* hearing at which evidence might be tendered that could be prejudicial to the defence of Canada or law enforcement. It confers no power on the Commission to compel the disclosure of such evidence. Paragraph 45.41(2)(*b*) deals with a different issue: it is concerned, not with the powers of the Commission at a public hearing, but with a particular duty imposed on the Commissioner in the context of complaints investigation. Therefore, the *Rankin* case should not be made to say more than it actually says.

[76] In considering in the *Rankin* case whether it was appropriate for the Commission to bring, on behalf of the complainant, an application under subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act* to challenge an objection to disclosure of information, Denault J. found instructive the remarks of Estey J. in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at page 709. Basically, as Estey J. said, "[i]t has been the policy in this Court to limit the role of an administrative tribunal whose decision is at issue before the Court, even where the right to appear is given by statute, to an explanatory role with reference to the record before the Board and to the making of representations relating to jurisdiction." With respect, the *Northwestern* case is of little assistance in the context of the present proceedings.

[77] I do not deny that it makes sense to refuse to allow a board whose decision is under attack to

selon l'alinéa 45.41(2)*a*) une copie de la plainte, et la Commission des plaintes n'aurait aucun moyen réel de le forcer à le faire. Je ne puis croire que le législateur mette expressément en place un mécanisme distinct d'examen (voire ordonne un tel mécanisme) et que simultanément il laisse au Commissaire de la GRC le soin de décider ce qu'il convient de communiquer à la Commission des plaintes en vertu de l'article 45.41. Une obligation impérative requiert un pouvoir correspondant de voir à ce qu'elle soit accomplie. Par conséquent, je suis d'avis que la Commission des plaintes a le pouvoir d'obtenir l'aide de la Cour aux fins d'assurer la conformité avec les articles 45.42 et 45.41 de la Loi.

[75] J'abonde dans le sens du savant juge de la Cour fédérale, à savoir que les problèmes et préoccupations visés par l'alinéa 45.41(2)*b*) sont différents de ceux visés au paragraphe 45.45(11). Le paragraphe 45.45(11) porte sur le pouvoir de la Commission d'ordonner le huis clos lors d'une audience au cours de laquelle il peut être présenté des renseignements susceptibles de porter préjudice à la défense du Canada ou d'entraver la bonne exécution de la loi. La disposition ne confère aucun pouvoir à la Commission d'exiger la divulgation de ces éléments de preuve. L'alinéa 45.41(2)*b*) vise une question différente: il ne s'agit pas des pouvoirs de la Commission pendant une audience publique, mais d'une obligation qui incombe au commissaire dans le cadre d'une enquête sur une plainte. Par conséquent, il faut éviter de faire dire à la décision *Rankin* ce qu'elle ne dit pas.

[76] Dans l'affaire *Rankin*, en examinant la question de l'opportunité que la Commission dépose, au nom du plaignant, une demande en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* pour contester l'objection à la divulgation de renseignements, le juge Denault s'est inspiré des remarques du juge Estey dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la page 709. Pour l'essentiel, le juge Estey a dit: «Cette Cour, à cet égard, a toujours voulu limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi lui confère le droit de comparaître». J'estime, avec égards, que l'affaire *Northwestern* n'est pas très utile en l'espèce.

[77] Je ne nie pas qu'il soit sensé qu'on refuse à une Commission dont la décision est contestée de participer

aggressively participate in the debate and attempt to justify its decision, if not itself. However, that is not what is happening here. The Commission is not trying to justify or defend one of its decisions. Actually, the decision under attack is the Commissioner's decision to refuse to provide requested information, and he is represented, as he ought to be, by the Attorney General of Canada. What the Commission seeks to do here is to enforce a duty that is owed to it in the public interest, as intended and indicated by Parliament in paragraph 45.41(2)(*b*). I see nothing inappropriate in doing that.

de façon combative au débat et de justifier sa décision, sinon elle-même. Toutefois, telle n'est pas la situation en l'espèce. La Commission ne tente ni de se justifier ni de défendre une de ses décisions. En fait, la décision attaquée est celle du commissaire de refuser de transmettre les renseignements demandés et ce dernier est représenté, comme il se doit, par le procureur général du Canada. La Commission tente plutôt d'obliger le commissaire à s'acquitter de l'obligation qu'il a envers la Commission, dans l'intérêt du public, conformément à l'intention du législateur, obligation qui est exprimée à l'alinéa 45.41(2)*b*). Cela ne me semble en rien inopportun.

[78] Moreover, I am not sure that Denault J. would have put the same emphasis on the need for the Commission to be and appear to be impartial in exercising its functions if section 45.37 of the Act had been brought to his attention.

[78] En outre, je ne suis pas certain que le juge Denault aurait insisté autant sur la nécessité, pour la Commission, d'être impartiale et de paraître impartiale dans l'exercice de ses fonctions si l'article 45.37 de la Loi avait été porté à son attention.

[79] Section 45.37 authorizes the Chairperson of the Commission to be "the complainant" against any member of the RCMP, including the Commissioner himself. "Member" is defined in section 2 as any person who has been appointed as an officer or other member of the Force under section 5 or paragraph 6(3)(*a*) or 7(1)(*a*) of the Act. Section 5 is the section governing the appointment of the Commissioner. Section 6 makes it clear that the officers of the Force are the Commissioner, Deputy Commissioners, Assistant Commissioners, Chief Superintendents, Superintendents, Inspectors and other ranks as are prescribed by the Governor in Council.

[79] L'article 45.37 autorise la présidente de la Commission à être le «plaignant» à l'endroit d'un membre de la GRC, y compris le commissaire lui-même. Aux termes de l'article 2, un «membre» est une personne nommée en qualité d'officier ou à tout autre titre en vertu de l'article 5 ou des alinéas 6(3)*a*) ou 7(1)*a*) de la Loi. L'article 5 est la disposition qui régit la nomination du commissaire. L'article 6 dit clairement que les officiers comprennent le commissaire, les sous-commissaires, les commissaires adjoints, les surintendants principaux, les surintendants et les inspecteurs, ainsi que les titulaires des autres grades désignés par le gouverneur en conseil.

[80] The complaint can be laid by the Chairperson when she is satisfied that there are reasonable grounds to investigate the conduct of these officers "in the performance of any duty or function under this Act": subsection 45.37(1); see also *Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police) (Re)*, [1993] 2 F.C. 351 (T.D.); affirmed [1994] 3 F.C. 562 (C.A.). Where she does so, subsection 45.37(1) clearly stipulates that, unless the context otherwise requires, a reference in Part VII to a complainant includes a reference to the Commission Chairperson.

[80] La présidente peut porter plainte si elle est fondée à croire qu'il faudrait enquêter sur la conduite d'un membre «dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi»: paragraphe 45.37(1); voir également *Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) (Re)*, [1993] 2 C.F. 351 (1re inst.); confirmé par [1994] 3 C.F. 562 (C.A.). Quand la présidente porte plainte, selon le paragraphe 45.37(1) et sauf si le contexte s'y oppose, le mot «plaignant» employé dans la partie VII de la Loi s'entend en outre de la présidente de la Commission.

[81] With respect, I think that it is obvious that, while Parliament intended the Commission to always be fair, it

[81] Avec égards, j'estime qu'il est évident que le législateur voulait que la Commission soit toujours juste;

did not intend the Commission to always be neutral. I believe Parliament realized that there may be situations where the Commission and Commission Chairperson have to adopt a position that is adversarial in order to effectively exercise their functions. I believe this is the case with section 45.37 and paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act.

[82] For these reasons, I am satisfied that the Commission Chairperson has the jurisdiction and capacity to compel the performance of the duties imposed upon the Commissioner by paragraph 45.41(2)(*b*) of the Act. This means seeking a judicial determination as to whether a requested document is relevant or not and privileged or not and, thus, whether the Commissioner is under a duty to furnish it. However, in the circumstances of this case, where both parties agreed that the material sought was protected by police informer privilege, the Commissioner was under no duty to give it to the Commission Chairperson in view of the legal and binding nature of that privilege.

Whether the sealing order issued by the Ontario Court of Justice pursuant to section 487.3 of the *Criminal Code* authorized the Commissioner to refuse disclosure of the information requested by the Commission

[83] This was a question raised and argued by both parties. It relates to the scope of the sealing order. In view of the conclusion that I have reached on the issue of privilege, there is no need to answer it. It may, however, be useful for future cases to say a word about the respondent's claim.

[84] Counsel for the respondent submits that the Commissioner was bound by the sealing order issued by the Ontario Court of Justice and, therefore, was justified in refusing to disclose information in the RCMP's possession relating to the search warrant which could have revealed the informant's identity. I cannot accept this submission.

[85] The sealing order under section 487.3 deals with documents that are in the possession of the Court and does not extend to documents that are in the possession

cependant, il n'avait pas l'intention que la Commission soit toujours neutre. Selon moi, le législateur a compris que, dans certaines circonstances, la Commission et la présidente de la Commission devaient adopter une position contradictoire afin d'exercer efficacement leurs fonctions. Selon moi, c'est ce dont il s'agit à l'article 45.37 et à l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi.

[82] Pour ces motifs, je suis convaincu que la présidente de la Commission a compétence pour exiger l'exécution des fonctions du commissaire en vertu de l'alinéa 45.41(2)*b*) de la Loi. Cela veut dire solliciter une décision judiciaire sur la question de savoir si un document demandé est pertinent ou non ou s'il est protégé ou non, et donc si le commissaire a l'obligation de le lui transmettre. Toutefois, dans les circonstances en cause, alors que les deux parties ont convenu que les documents demandés étaient visés par le privilège relatif aux indicateurs de police, le commissaire n'avait pas l'obligation de remettre ces documents à la présidente de la Commission, compte tenu de la nature obligatoire et légale du privilège.

L'ordonnance interdisant l'accès rendue par la Cour de justice de l'Ontario en vertu de l'article 487.3 du *Code criminel* autorisait-elle le commissaire à refuser de communiquer les renseignements demandés par la Commission?

[83] Cette question a été soulevée et débattue par les deux parties. Elle vise la portée de l'ordonnance interdisant l'accès. Compte tenu de la conclusion que j'ai tirée sur la question du privilège, il n'est pas nécessaire d'y répondre. Il pourrait toutefois s'avérer utile pour l'avenir d'examiner l'argument de l'intimé.

[84] L'avocat de l'intimé prétend que le commissaire était lié par l'ordonnance interdisant l'accès rendue par la Cour de justice de l'Ontario et qu'il était donc justifié de refuser de communiquer des renseignements relevant de la GRC concernant le mandat de perquisition qui auraient pu révéler l'identité de l'indicateur. Cet argument n'est pas bien fondé.

[85] L'ordonnance interdisant l'accès rendue en vertu de l'article 487.3 vise des documents en la possession de la Cour et ne s'applique pas aux documents de la GRC.

of the RCMP. I agree with counsel for the appellant that the purpose of the order is to limit public access to some of the material that is in the Court's file and would otherwise be accessible. The order is not directed at the RCMP, but at the staff of the Court and subsection 487.3(3) indicates that the sealed packet "shall be kept in the custody of the court in a place to which the public has no access."

Transparency in the context of complaints investigation

[86] Before concluding, I believe I should say a word about the need for transparency in the context of complaints investigation. The system put in place by Parliament requires the mutual trust and cooperation of the two principal actors in the process: the Commissioner and the Commission Chairperson. Transparency is not the only prerequisite to the establishment of a trusting and cooperative relationship, but it is an important one. I cannot say that, in the present instance, the Commissioner has been overzealous in his respect for transparency.

[87] When requested by the Commission, in a letter dated July 10, 2000, to furnish relevant information regarding the search warrant executed on the complainant's property, the Commissioner provided some, but not all information relevant to the complaint, without indicating that some information had been withheld and without providing any justification for doing so. The answering letter from the RCMP was quite short. It simply stated as it appears from page 130 of the Appeal Book:

Dear Sir,

Reference is made to your letter dated July 10, 2000 following Mr. [X]'s request for a review by the P.C.C.

As required, pleased find attached a copy of pertinent documents in the complaint lodged by Mr. [X]. I would appreciate receiving an acknowledgement of receipt of these documents as soon as possible.

Yours truly,

[88] It is only after examination of the documents received that the Commission realized that some of the

L'avocat de l'appelante a raison de dire que l'ordonnance a pour objet de limiter l'accès du public à certains documents qui se trouvent dans le dossier de la Cour et qui, sans l'ordonnance, seraient accessibles. L'ordonnance ne vise pas la GRC mais les employés de la Cour. En outre, le paragraphe 487.3(3) prévoit que le paquet scellé «est gardé par le tribunal, en un lieu auquel le public n'a pas accès».

La transparence dans le contexte d'une enquête concernant une plainte

[86] Avant de conclure, je crois devoir mentionner le besoin de transparence dans le cadre d'une enquête au sujet d'une plainte. Le système mis en place par le législateur exige confiance et collaboration de la part des deux principaux intéressés, à savoir le commissaire et la présidente de la Commission. La transparence n'est pas la seule condition préalable à la création de rapports de confiance et de collaboration, mais elle est importante. Je ne saurais dire, en l'espèce, que le commissaire a fait des efforts excessifs pour être transparent.

[87] Quand la Commission lui a demandé, dans une lettre datée du 10 juillet 2000, de transmettre les documents pertinents concernant le mandat de perquisition qui avait été exécuté sur le terrain du plaignant, le commissaire a transmis quelques renseignements seulement sans indiquer que d'autres n'étaient pas transmis et sans le justifier. La réponse de la GRC était très brève. La lettre disait tout simplement, tel qu'il appert à la page 130 du dossier d'appel:

[TRADUCTION]

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre datée du 10 juillet 2000 suivant la demande d'examen par le CPP présentée par M. [X].

Tel qu'il a été demandé, vous trouverez annexée aux présentes une copie des documents pertinents se rapportant à la plainte déposée par M. [X]. Je vous saurais gré de me faire parvenir un accusé de réception des documents dès que possible.

Je vous prie d'agréer mes sentiments les meilleurs.

[88] Ce n'est qu'après l'examen des documents reçus que la Commission a constaté que certains renseigne-

information provided had been vetted and that some documents were missing, despite their apparent relevance to the complaint. The Commission also discovered a fact never mentioned to it by the RCMP: while a search warrant had been issued for the complainant's barn, an application for a search warrant for his residence had been refused.

[89] Through further investigation, the Commission also discovered that an OPP Sergeant Major working for the OPP Public Complaints Bureau had had access to the same information to which the Commission Chairperson has been denied access. This discovery did nothing to foster a good working relationship. This is reflected in the Chairperson's affidavit where, at paragraph 25, page 104 of the Appeal Book, she wrote:

> Simply stated, it would appear that the RCMP is prepared to make the information I seek available to its own public complaint investigator and to an OPP Sergeant Major, a peace officer subject to provincial jurisdiction, but not to the Chair of the CPC, a Governor-in-Council appointee designated to oversee the conduct of members of the RCMP in accordance with Part VII of the Act.

[90] The Commissioner's position that the provision of the material to an OPP Sergeant Major within the OPP Public Complaints Bureau was justifiable because she is a police officer, while the withholding of such information from the Chairperson of the Commission was justified because she is not, did nothing to increase the Chairperson's trust in the institution that she has the mandate to supervise.

[91] When apprised of the fact that the OPP Public Complaints Bureau had access to the confidential information, the Chairperson thought that she was denied access by the Commissioner because of the sealing order issued by the Ontario Court of Justice.

[92] However, after meeting with the Commissioner on December 4, 2002, close to three years after the complaint was lodged, to discuss the issue raised in her application to have access to the sealed packet, she was told by the Commissioner that she would not be given the material on the basis that she had no jurisdiction to

ments demandés avaient été supprimés et que d'autres étaient absents malgré leur apparente pertinence. La Commission a également eu connaissance d'un fait que ne lui avait jamais mentionné la GRC: un mandat de perquisition avait été décerné à l'endroit de la grange du plaignant, mais le mandat de perquisition demandé par la GRC relativement à la résidence du plaignant avait été refusé.

[89] Quand elle s'est renseignée davantage, la Commission a appris qu'un sergent-major de la PPO travaillant au Bureau des plaintes de la PPO avait eu accès aux renseignements qui n'avaient pas été transmis à la présidente de la Commission. Cette constatation n'a pas favorisé de bonnes relations de travail. La situation ressort clairement de l'affidavit de la présidente dans lequel elle dit, au paragraphe 25, à la page 104 du dossier d'appel:

> [TRADUCTION] En termes simples, il semble que la GRC soit disposée à remettre les renseignements que je demande à sa propre enquêtrice sur les plaintes ainsi qu'à un sergent-major de la PPO, un agent de la paix qui relève de la compétence provinciale, et non à la présidente de la CPP, une personne nommée par le gouverneur en conseil qui a pour fonction de surveiller la conduite des membres de la GRC en conformité avec la partie VII de la Loi.

[90] La position du commissaire selon laquelle il était justifié de remettre les documents à un sergent-major de la PPO travaillant au Bureau des plaintes de la PPO parce qu'elle est une policière alors qu'il était également justifié de ne pas transmettre ces renseignements à la présidente de la Commission qui ne l'est pas n'a pas favorisé la confiance de la présidente à l'égard de l'institution qu'elle a le mandat de superviser.

[91] Quand elle a appris que le Bureau des plaintes de la PPO avait eu accès aux renseignements confidentiels, la présidente a cru que le commissaire lui en avait refusé l'accès à cause de l'ordonnance interdisant l'accès rendue par la Cour de justice de l'Ontario.

[92] Toutefois, après avoir rencontré le commissaire le 4 décembre 2002, soit près de trois ans après la plainte, pour discuter de sa demande d'accès aux documents sous scellés, la présidente a appris, de la bouche du commissaire, qu'elle ne recevrait pas les documents puisqu'elle n'avait pas compétence pour

receive and consider relevant materials when they involved information about confidential sources.

[93] It is at that time that the Commission Chairperson withdrew her application for a modification of the sealing order and that the Commission sought relief in the Federal Court to deal with the Commissioner's objection, with the result that we now know.

[94] In paragraph 34 of her affidavit, the Chairperson of the Commission notes that the Commissioner's behaviour in the present instance is not an isolated case: see Appeal Book, page 109. She notes that in another recent complaint, relevant materials provided to her had significant portions removed before she received them, without any indication in the file as to why the material had been vetted. Again, this does not help foster a good trust-based working relationship.

[95] Excerpts of the RCMP policy regarding public complaints and relevant material are found at page 198 of the Appeal Book. Section J.2 of that policy stipulates that the material must be vetted for names of sources or informants prior to forwarding it for review. The policy does not state that the Commission should be notified of the withholding of information and be given the reasons for the vetting of the material. I would have thought that this is simply a matter of civility between two complementary institutions created for the public good and interest. In the same vein, the Commission, in my view, has a legitimate expectation of being given the reasons as to why documents are considered not to be relevant when disclosure is refused on that basis.

[96] The Commissioner had a valid ground for refusing disclosure of information that could identify the informant. Had this been made clear from the beginning, it might be that the matter would not have degenerated as it did. Some of the arguments raised by the respondent to oppose access by the Commission to the requested information were such that they would not enhance

recevoir et examiner des documents pertinents qui contenaient des renseignements sur des sources confidentielles.

[93] C'est alors que la présidente de la Commission a retiré sa demande de modification de l'ordonnance interdisant l'accès et qu'elle a intenté un recours devant la Cour fédérale concernant l'objection du commissaire avec le résultat que nous connaissons.

[94] Au paragraphe 34 de son affidavit, la présidente de la Commission signale que la conduite du commissaire en l'espèce n'est pas un cas isolé: voir le dossier d'appel, à la page 109. Elle mentionne que, dans une autre plainte récente, une grande partie du contenu des documents pertinents qui lui avaient été transmis avait été supprimée avant qu'elle ne les reçoive et que rien n'indiquait, dans le dossier, pour quelle raison ces renseignements avaient été supprimés. Encore une fois, cette situation ne favorise pas de bonnes relations de travail fondées sur la confiance.

[95] Des extraits de la politique de la GRC concernant les plaintes du public et les documents pertinents se trouvent à la page 198 du dossier d'appel. Selon la partie J.2 de la politique, le nom des sources ou des indicateurs doit être supprimé des documents avant qu'ils ne soient transmis pour examen. La politique ne dit pas que la Commission doit être avisée du fait que des renseignements ont été supprimés et qu'elle doit transmettre les motifs pour lesquels cela a été fait. J'aurais été porté à croire qu'il s'agit d'une simple question de politesse entre deux organismes complémentaires créés pour le bien et l'intérêt du public. Dans le même ordre d'idées, la Commission, selon moi, s'attend légitimement à connaître les raisons pour lesquelles les documents ne sont pas jugés pertinents lorsque la communication de ces documents est refusée pour ce motif.

[96] Le commissaire avait un motif valable de refuser de divulguer des renseignements susceptibles de révéler l'identité de l'indicateur. Si cela avait été précisé dès le début, la situation ne se serait peut-être pas détériorée comme en l'espèce. Quelques-uns des arguments soulevés par l'intimé pour s'opposer à l'accès, par la Commission, aux renseignements demandés étaient tels

public confidence in the RCMP or the Commission's trust in the Commissioner (e.g. the scope of the sealing order, the significance of the fact that the Chairperson is not a police officer, the denial of the existence of a public duty owed to the Commission Chairperson under paragraph 44.41(2)(*b*), the suggested characterization of the role of public hearings, the submission that remedy lies in making recommendations within the Chairperson's annual report). And, in case added incentive is required for the promotion of a good working relationship between the two offices and institutions, let me repeat the reminder once issued in another context by the Supreme Court of Canada: "Let us face it, we are all here to stay" (*Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010, at paragraph 186).

qu'ils ne favorisaient pas la confiance du public en la GRC ni la confiance de la Commission à l'égard du commissaire (p. ex. la portée de l'ordonnance interdisant l'accès, l'importance du fait que la présidente n'est pas une policière, le refus de reconnaître l'existence d'une obligation publique à l'égard de la présidente de la Commission en vertu de l'alinéa 44.41(2)*b*), la description proposée du rôle que pourraient jouer les audiences publiques, la proposition selon laquelle le recours serait de présenter des recommandations dans le rapport annuel de la présidente). Et, au cas où il faudrait encore insister sur la promotion de bonnes relations de travail entre les deux organismes, permettez-moi de citer la Cour suprême du Canada dans un autre contexte: «Il faut se rendre à l'évidence, nous sommes tous ici pour y rester» (*Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au paragraphe 186).

Conclusion

[97] In view of the above, I would dismiss the appeal and the cross-appeal. Success being divided, I would order that each party bear its own costs of the appeal and cross-appeal.

DÉCARY J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

Conclusion

[97] Pour les raisons invoquées ci-dessus, je rejetterais l'appel et l'appel incident. Les deux parties ayant eu gain de cause en partie, j'ordonnerais que chaque partie paye ses propres dépens relativement à l'appel et à l'appel incident.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.