

CEA-2-90

CEA-2-90

In the Matter of an Order made by the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission to the Royal Canadian Mounted Police on April 22, 1990;

And in the Matter of the Complaints of Darrell Rankin, Number 2000-P.C.C. 89060 and 2000-P.C.C. 89083;

And in the Matter of an application pursuant to section 38(1) of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, for determination of an objection to disclosure of information made by Joseph Philip Robert Murray in a Certificate dated June 7, 1990.

INDEXED AS: RANKIN (RE) (T.D.)

Trial Division, Denault J.—Ottawa, September 25 and October 9, 1990.

*RCMP — Inappropriate for Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission to apply under Canada Evidence Act, s. 38 to overturn RCMP's certificate of objection to production of intelligence files and Protective Policing Manual — As quasi-judicial tribunal, impartiality required — S. 45.45, Royal Canadian Mounted Police Act (allowing Commission to hold in camera hearings) not giving it power to compel evidence — Mere procedural device — Commission having only some powers of board of inquiry.*

*Practice — Evidence — Application to determine validity of objection to disclosure of intelligence files and policing manual under Canada Evidence Act, s. 38 — Complaint concerning use of excessive force by RCMP against demonstrator during visit of American President — Objection based on grounds of public interest, national security and international relations — Balancing of public interest in administration of justice against public interest in non-disclosure — National and international security issues raised in view of risk from terrorist organizations — Public interest ill served by disclosure of sensitive information where not crucial to finding of fact and non-disclosure not prejudicial to complainant.*

This was an application by the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission under *Canada Evidence Act*, subsection 38(1) for the determination of the validity of an objection to disclosure of information made by the Assistant Commissioner of the RCMP under section 37. Subsection 38(1) provides that an objection to disclosure of information on grounds that the disclosure would be injurious to international

Affaire intéressant l'ordonnance rendue par la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada à l'intention de la Gendarmerie royale du Canada le 22 avril 1990;

Et les plaintes 2000-P.C.C. 89060 et 2000-P.C.C. 89083 déposées par Darrell Rankin;

Et la demande présentée en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), chap. C-5, en vue de l'obtention d'une décision concernant une opposition portée par Joseph Philip Robert Murray dans une attestation datée du 7 juin 1990 à l'égard de la divulgation de renseignements.

RÉPERTORIÉ: RANKIN (RE) (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Denault—Ottawa, 25 septembre et 9 octobre 1990.

*GRC — Il n'est pas opportun pour la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada de demander, en vertu de l'art. 38 de la Loi sur la preuve au Canada, l'annulation de l'attestation d'opposition de la GRC à la production de dossiers de renseignements et du Manuel de la police de protection — En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, la Commission doit être impartiale — L'art. 45.45 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, qui permet à la Commission de tenir des audiences à huis clos, ne confère pas à cette dernière le pouvoir d'exiger une preuve — Simple disposition de forme — La Commission ne possède que certains des pouvoirs d'une commission d'enquête.*

*Pratique — Preuve — Demande présentée en vertu de l'art. 38 de la Loi sur la preuve au Canada en vue de la détermination de la validité de l'opposition à la divulgation de dossiers de renseignements et du manuel de la police — Plainte découlant du recours à une force excessive par la GRC contre un manifestant pendant la visite du président américain — Opposition fondée sur des raisons d'intérêt public, de sécurité nationale et de relations internationales — Il faut établir l'équilibre entre les raisons d'intérêt public fondées sur l'administration de la justice et les raisons d'intérêt public qui justifient la non-divulgation — Des problèmes de sécurité nationale et internationale se posent compte tenu du risque que présentent les organisations terroristes — La divulgation de documents confidentiels qui ne sont pas essentiels à une conclusion de fait irait à l'encontre de l'intérêt public et leur non-divulgation ne porterait pas préjudice au plaignant.*

Il s'agit d'une demande présentée par la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* en vue de la détermination de la validité d'une opposition à la divulgation de renseignements portée par le commissaire adjoint de la GRC en vertu de l'article 37. Le paragraphe 38(1) prévoit qu'une opposition à la divulgation de

relations or national defence or security may be determined only by the Chief Justice of the Federal Court, or his designate. Section 37 allows an objection to disclosure of any government information to be filed in any court, on grounds of a specified public interest. The complainant alleged that excessive force had been used against him by an RCMP officer while he was protesting against cruise missile testing in Canada during a visit by the President of the United States of America, and that his freedom of expression had been infringed. In the course of its hearing, the Commission ordered the RCMP to produce two intelligence files and the Protective Policing Manual. The RCMP filed a certificate of objection on the basis that disclosure would be injurious to the public interest, national security and international relations. The issues were (1) whether it was appropriate for the Commission to take an active role in seeking to have a certificate overturned considering the mandate conferred on it by Parliament, and (2) whether the certificate should be overturned. The Commission submitted that an objection to disclosure can only be maintained if its disclosure would be injurious to international relations, national defence or security. It submitted that the information might be injurious to the functioning of the RCMP and other police forces but was not information which would be injurious to international relations or national defence.

*Held*, the application should be denied.

(1) It was inappropriate that the Commission take the initiative of this application. As a quasi-judicial tribunal, the Commission has an obligation to appear and act impartially. When the matter is remitted back for a hearing, the Commission will have to resume its role as an arbitrator. Subsection 45.45 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which allows the Commission to order the hearing be held in private "if it is of the opinion that during the course of the hearing [certain] information will likely be disclosed", does not give the Commission power to compel the evidence. It is merely a procedural device to assist the Commission in holding *in camera* proceedings. The Commission has some, but not all, of the powers of a board of inquiry, i.e. it can summon persons to give evidence, administer oaths and receive and accept on oath evidence as the board sees fit whether or not it would be admissible in a court. It cannot examine the records and make inquiries as it deems necessary. The Commission is further restricted by paragraph 45.45(8)(a) in that, unlike certain other tribunals, it cannot receive any evidence that would be inadmissible in a court of law by reason of privilege.

(2) As to the merits of this case, it was necessary to determine whether the public interest in the administration of justice outweighed the public interest in non-disclosure. This involved an inquiry into whether the documents were of critical importance to the complainant, and whether he would be prejudiced if the documents were not provided. The materials sought were not necessary with respect to the finding of fact as to whether there had been excessive use of force, or whether the complainant's right to demonstrate had been infringed. As they did not relate to a material fact in issue and the information

renseignements fondée sur le motif que celle-ci porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou sécurité nationales peut être décidée uniquement par le juge en chef de la Cour fédérale, ou par une personne désignée par ce dernier. L'article 37 autorise une opposition à la divulgation de renseignements gouvernementaux devant être produits devant un tribunal, pour une raison d'intérêt public déterminé. Le plaignant allègue qu'un agent de la GRC a eu recours à une force excessive pendant qu'il participait à une manifestation contre l'essai de missiles de croisière au Canada à l'occasion de la visite du président des États-Unis d'Amérique et que sa liberté d'expression a été violée. À l'audience, la Commission a ordonné à la GRC de produire deux dossiers de renseignements et le Manuel de la police de protection. La GRC a produit une attestation d'opposition fondée sur le motif que la divulgation porterait préjudice à l'intérêt public, à la sécurité nationale et aux relations internationales. Il s'agit de savoir (1) s'il est opportun pour la Commission de jouer un rôle actif en vue de faire annuler l'attestation compte tenu du mandat que le législateur fédéral lui a conféré et (2) si l'attestation doit être annulée. La Commission soutient qu'une opposition à la divulgation peut uniquement être maintenue si elle porte préjudice aux relations internationales, ou encore à la défense ou à la sécurité nationales. Elle soutient que les renseignements pourraient porter préjudice au fonctionnement de la GRC et d'autres forces de police, mais qu'il ne s'agit pas de renseignements qui porteraient préjudice aux relations internationales ou à la défense nationale.

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

(1) Il ne convient pas que la Commission prenne l'initiative de présenter la demande. En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, la Commission est tenue d'agir, et de sembler agir, impartialement. Lorsque l'affaire est renvoyée pour une audience, la Commission doit de nouveau assumer son rôle d'arbitre. Le paragraphe 45.45 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui permet à la Commission d'ordonner le huis clos «si elle estime qu'en cours d'audience seraient probablement révélés» certains renseignements, ne confère pas à celle-ci le pouvoir d'exiger une preuve. Il s'agit simplement d'une disposition de forme destinée à aider la Commission à conduire une procédure à huis clos. La Commission possède certains des pouvoirs d'une commission d'enquête, mais pas tous les pouvoirs d'une telle commission; elle peut assigner une personne à témoigner, faire prêter serment, ainsi que recevoir et accepter une preuve sous serment comme elle le juge bon, et ce, que celle-ci soit recevable ou non devant un tribunal. Elle ne peut pas examiner les dossiers et mener les enquêtes qu'elle juge nécessaires. L'alinéa 45.45(8)a impose des restrictions, en ce sens que contrairement à certains autres tribunaux, la Commission ne peut pas recevoir une preuve qui serait non recevable devant un tribunal du fait qu'il est protégé.

(2) Quant au bien-fondé de l'affaire, il faut déterminer si les raisons d'intérêt public fondées sur l'administration de la justice l'emportent sur les raisons d'intérêt public qui justifient la non-divulgation. Cela comporte l'examen de la question de savoir si les documents sont d'une importance cruciale pour le plaignant, et si la non-divulgation porterait préjudice à celui-ci. Les documents demandés ne sont pas nécessaires en ce qui concerne la conclusion de fait lorsqu'il s'agit de déterminer si une force excessive a été utilisée, ou si le droit qu'a le plaignant de participer à une démonstration a été violé. Étant donné que

was not relied upon by the RCMP as part of its defence, the impugned documents were not critical to the complaint against the RCMP and the complainant would not be prejudiced by their non-disclosure. The public interest would be ill served if sensitive material were disclosed when it is not even crucial to a finding of fact.

The Commission's submission, that the information was not within sections 37 and 38, assumed that domestic policing operations can be separated from international security operations. The operations between police forces in Canada and abroad are interrelated by exchanges of intelligence and resources. The information referred to in the certificate related to a visit of the President of the United States and issues of national and international security were raised in view of the threat posed by terrorist organizations.

les documents ne portent pas sur un fait essentiel en litige et que la GRC ne s'appuie pas sur eux dans sa défense, les documents litigieux ne sont pas essentiels à la plainte contre la GRC et leur non-divulgation ne porterait pas préjudice au plaignant. La divulgation des documents confidentiels qui ne sont pas essentiels à une conclusion de fait irait à l'encontre de l'intérêt public.

La prétention de la Commission, à savoir que les renseignements ne sont pas visés par les articles 37 et 38, laisse supposer que les opérations policières internes peuvent être séparées des opérations internationales relatives à la sécurité. Les opérations des forces de police au Canada et à l'étranger sont liées les unes aux autres au moyen d'échanges de renseignements et de ressources. Les renseignements mentionnés dans l'attestation portent sur la visite du président des États-Unis et des problèmes de sécurité nationale et internationale se posent compte tenu de la menace que présentent les organisations terroristes.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 37, 38.  
*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 39(2),(3).  
*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 24.1(3) (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 15), 45.35(1)(a) (as enacted *idem*, s. 16), 45.45 (as enacted *idem*), 45.46 (as enacted *idem*).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*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; *Goguen v. Gibson*, [1983] 1 F.C. 872 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, [1990] 2 F.C. 750 (T.D.).

##### REFERRED TO:

*Caimaw v. Paccar Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 102 N.R. 1; *Ferguson Bus Lines Ltd. v. Amalgamated Transit Union, Local 1374*, [1990] 2 F.C. 586 (C.A.).

#### COUNSEL:

*Simon Noël* for the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. R-10, art. 24.1(3) (édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 15), 45.35(1)(a) (édicte, *idem*, art. 16), 45.45 (édicte, *idem*), 45.46 (édicte, *idem*).  
*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), chap. C-5, art. 37, 38.  
*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), chap. C-23, art. 39(2),(3).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*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; *Goguen c. Gibson*, [1983] 1 C.F. 872 (C.A.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, [1990] 2 C.F. 750 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Caimaw c. Paccar Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 102 N.R. 1; *Ferguson Bus Lines Ltd. c. Syndicat uni du transport, section locale 1374*, [1990] 2 C.F. 586 (C.A.).

#### AVOCATS:

*Simon Noël* pour la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.

*D. J. Rennie, André A. Morin and Marc McCombs* for the Royal Canadian Mounted Police.

*Elizabeth Thomas* for Darrell Rankin.

*Richard Mongeau* for S.-Sgt. Raymond Bergeron. <sup>a</sup>

*D. J. Rennie, André A. Morin et Marc McCombs* pour la Gendarmerie royale du Canada.

*Elizabeth Thomas* pour Darrell Rankin.

*Richard Mongeau* pour le sergent d'état-major Raymond Bergeron.

SOLICITORS:

*Noël, Berthiaume, Aubry, Hull, Quebec* for the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission. <sup>b</sup>

*Deputy Attorney General of Canada* for the Royal Canadian Mounted Police.

*Elizabeth Thomas, Ottawa,* for Darrell Rankin. <sup>c</sup>

*Mongeau, Gouin, Côté, Roy, Montréal,* for S.-Sgt. Raymond Bergeron.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

DENAULT J.: This is an application by the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission ("the Commission"), under subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act*<sup>1</sup> for the determination of the objection to disclosure of information made by Assistant Commissioner Murray in a certificate dated June 7, 1990. <sup>e</sup>

The issue relates to two complaints filed by Darrell T. Rankin concerning an alleged use of excessive force and an infringement of his right to freedom of expression, filed pursuant to paragraph 45.35(1)(a) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* (RCMP Act).<sup>2</sup> The complaints were filed after an incident occurred on February 10, 1989 wherein the complainant was engaged in an authorized demonstration protesting cruise missile testing in Canada on the occasion of the visit of President George Bush of the United States of America. The demonstration was to take place on Sussex Drive in the vicinity of the External Affairs Building. The RCMP established secure and sterile zones disallowing protesters on the north side of Sussex. Several minutes prior to the arrival of the <sup>f</sup>

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. C-5.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. R-10 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16).

PROCUREURS:

*Noël, Berthiaume, Aubry, Hull (Québec),* pour la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.

*Le sous-procureur général du Canada* pour la Gendarmerie royale du Canada.

*Elizabeth Thomas, Ottawa,* pour Darrell Rankin.

*Mongeau, Gouin, Côté, Roy, Montréal,* pour le sergent d'état-major Raymond Bergeron.

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

LE JUGE DENAULT: Il s'agit d'une demande présentée par la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada («la Commission») en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*<sup>1</sup>, en vue de l'obtention d'une décision concernant l'opposition que le commissaire adjoint Murray avait portée dans une attestation datée du 7 juin 1990 à l'égard de la divulgation de renseignements. <sup>f</sup>

Le litige porte sur deux plaintes dans lesquelles Darrell T. Rankin allègue qu'une force excessive a été utilisée et que son droit à la liberté d'expression a été violé. Ces plaintes ont été déposées conformément à l'alinéa 45.35(1)a) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (la Loi sur la GRC<sup>2</sup>); elles résultent d'événements survenus le 10 février 1989 lorsque le plaignant participait à une manifestation autorisée contre l'essai de missiles de croisière au Canada à l'occasion de la visite du président des États-Unis d'Amérique, George Bush. La manifestation devait avoir lieu sur la promenade Sussex près de l'édifice des Affaires extérieures. La GRC avait établi des zones de sécurité et des zones stériles en vue d'interdire l'accès du côté nord de la promenade Sussex. <sup>g</sup> <sup>h</sup> <sup>i</sup>

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), chap. C-5.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), chap. R-10 (ajouté par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16).

presidential motorcade, the complainant Rankin crossed Sussex to the north side carrying a large banner which said "George take your missiles home". S.-Sgt. Bergeron of the RCMP arrived and advised him that no one was allowed on the north side of Sussex. The complainant refused to relocate, claiming that he had a permit. The complainant submits that Bergeron grabbed his arm, twisted it behind his back, and forced him face first over the trunk of the car, and then into the back of the police vehicle. S.-Sgt. Bergeron's evidence with respect to the amount of force used to put Rankin in the vehicle is different.

There was a hearing by the Commission of the complaints on May 22 and 23, 1990. The applicant Commission in the course of its hearing issued an order to the respondent (RCMP) to produce for inspection and examination by the counsel for the applicant the following:

- i) File No. P.O.B.-200—a respondent intelligence file,
- ii) a respondent intelligence file referred to in the testimony of Sgt. Angelo Fiore of the Ottawa Police Force,
- iii) The Protective Policing Manual as related to VIP Security and Protection.

In response to the order, the respondent made an oral objection to disclosure of the aforementioned information under subsection 37(1) of the *Canada Evidence Act*. At the request of the applicant Commission, the respondent filed a certificate of objection on the basis that the disclosure of the information would be injurious to the public interest, namely, the sound and effective functioning of the RCMP and of other police and security forces in Canada and elsewhere, the conduct of criminal investigations, the implementation of criminal law. He also added that some documents contained information the disclosure of which would be injurious to the national security of Canada and international relations.

Quelques minutes avant l'arrivée de l'escorte de protection motorisée présidentielle, le plaignant avait traversé la promenade Sussex pour se rendre du côté nord; il portait un gros étendard qui disait [TRADUCTION] «George, apporte tes missiles chez toi». Le sergent d'état-major Bergeron, de la GRC, est arrivé et a informé le plaignant que l'accès au côté nord de la promenade Sussex était interdit. Le plaignant a refusé de s'installer ailleurs, en alléguant qu'il détenait un permis. Il soutient que Bergeron l'a saisi par le bras, lui a tordu le bras derrière le dos, lui a mis la face contre le coffre arrière de la voiture, puis l'a fait monter à l'arrière du véhicule de la police. La version du sergent d'état-major Bergeron en ce qui concerne le degré de force utilisé pour faire monter Rankin dans le véhicule n'est pas la même.

Les plaintes ont été instruites par la Commission les 22 et 23 mai 1990. Au cours de l'audience, la Commission a délivré une ordonnance dans laquelle elle enjoignait à l'intimée (la GRC) de produire les documents suivants en vue de leur inspection et de leur examen par l'avocat du requérant:

- i) le dossier P.O.B.-200—, qui était un dossier de renseignements de l'intimée,
- ii) un dossier de renseignements de l'intimée dont le sergent Angelo Fiore, de la police d'Ottawa, avait fait mention dans sa déposition,
- iii) le Manuel de la police de protection concernant la sécurité et la protection des personnages de marque.

En réponse à l'ordonnance, l'intimée a fait une opposition orale selon laquelle elle refusait de divulguer les documents susmentionnés en vertu du paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*. À la demande de la Commission, l'intimée a produit une attestation d'opposition dans laquelle elle déclarait que la divulgation des documents porterait préjudice à l'intérêt public, puisque cela gênerait le fonctionnement efficace de la GRC et des autres forces de police et agences de sécurité au Canada et ailleurs, la conduite des enquêtes criminelles, et l'application du droit pénal. Il a ajouté que certains documents contenaient des renseignements dont la divulgation porterait préjudice à la sécurité nationale du Canada et aux relations internationales.

The Commission subsequently filed an application pursuant to section 38 of the *Canada Evidence Act* with the Federal Court to determine the validity of the objection.

### Preliminary Objection

Counsel for the RCMP raised a preliminary objection to the Commission taking an aggressive role to overturn the certificate. It submits that the Commission's role as an impartial body is to investigate complaints by members of the public concerning the performance of duties by members and officers of the RCMP, and to make recommendations based on the investigation to the Commissioner and the Solicitor General, but not to take an aggressive role in the proceedings.

In response, the Commission argues it has the powers of a board of inquiry in relation to the matter before it, by virtue of subsection 45.45(4) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the RCMP Act, and that the purpose behind the creation of the Commission is to ensure that members of the public are treated fairly and impartially. The Commission relies on a judgment<sup>3</sup> of MacKay J. of this Court who had this to say on Part VI (RCMP Public Complaints Commission) and Part VII (Public Complaints) of the RCMP Act:

I am prepared to conclude that Parts VI and VII in the amendments to the Act were enacted with the primary objective of protecting the public and the RCMP itself from the risk of an apprehension of or actual bias in dealing with complaints about police conduct. Prior to these amendments, the RCMP itself was functioning as the sole arbiter of complaints made against it. The opportunity for independent and open review by the Commission of RCMP disposal of complaints can only enhance confidence of the general public in the force and its activities.

The Commission also argues that subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act* can be made "on application" and places no restriction on whom may bring the application. It reads as follows:

38. (1) Where an objection to the disclosure of information is made under subsection 37(1) on grounds that the disclosure

<sup>3</sup> *Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, [1990] 2 F.C. 750 (T.D.), at pp. 774-775.

La Commission a par la suite déposé une demande auprès de la Cour fédérale conformément à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* en vue d'obtenir une décision au sujet du bien-fondé de l'opposition.

### L'opposition préliminaire

L'avocat de la GRC a porté une opposition préliminaire par suite du rôle actif que la Commission jouait en vue d'annuler le certificat. Il soutient que le rôle de la Commission en sa qualité d'organisme impartial est d'enquêter sur les plaintes déposées par des membres du public au sujet de la manière dont les membres et officiers de la GRC assument leurs tâches, et de faire ensuite des recommandations au commissaire et au solliciteur général, mais non de jouer un rôle actif dans la procédure.

En réponse, la Commission soutient qu'elle a les mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête en ce qui concerne l'affaire, en vertu du paragraphe 45.45(4) [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16] de la Loi sur la GRC, et qu'elle a été créée en vue de veiller à ce que les membres du public soient traités d'une manière juste et impartiale. La Commission s'appuie sur le jugement rendu par le juge MacKay<sup>3</sup>, de la présente Cour, qui a fait les remarques suivantes au sujet de la partie VI (Commission des plaintes du public contre la GRC) et de la partie VII (Plaintes du public) de la Loi sur la GRC:

Je suis disposé à conclure que les parties VI et VII des modifications à la Loi ont été adoptées dans le but principal de protéger le public et la GRC elle-même contre le risque de partialité réelle ou appréhendée dans le traitement des plaintes déposées au sujet de la conduite de la Gendarmerie. Avant ces modifications c'était la GRC elle-même qui agissait comme seul arbitre des plaintes portées contre elle. La possibilité de faire réviser par la Commission de façon impartiale et ouverte le règlement des plaintes ne peut qu'améliorer la confiance du grand public dans la Gendarmerie et ses activités.

La Commission soutient également qu'en vertu du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, la question peut être décidée «sur demande» et qu'aucune restriction n'est imposée au sujet des personnes qui ont qualité pour présenter la demande. Cette disposition est ainsi libellée:

38. (1) Dans les cas où l'opposition visée au paragraphe 37(1) se fonde sur le motif que la divulgation

<sup>3</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, [1990] 2 C.F. 750 (1<sup>re</sup> inst.), aux p. 774 et 775.

would be injurious to international relations or national defence or security, the objection may be determined, on application, in accordance with subsection 37(2) only by the Chief Justice of the Federal Court, or such other judge of that Court as the Chief Justice may designate to hear such applications.

I agree with that proposition but the question is whether it is appropriate for the Commission to bring the application considering the mandate conferred upon it by Parliament.

The Commission submits that subsection 45.45(11) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the RCMP Act confers upon it the jurisdiction to compel the production of the certificate. Subsection 45.45(11) reads like this:

**45.45 ...**

(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 outweighs the public's interest in the information.

That section allows the Commission to order 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" (emphasis added). The plain wording of the section does not give the Commission power to compel the evidence. Rather it is a procedural device to assist the Commission in holding *in camera* proceedings where in its opinion any information likely to be disclosed would reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or injurious to law enforcement. This section does not give the Commission power to compel this type of evidence. The intent of Parliament was to allow the Commission, in its discretion, to hold the proceedings *in camera*. The Commission cannot bring this application on the strength of subsection 45.45(11).

porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, la question peut être décidée conformément au paragraphe 37(2), sur demande, mais uniquement par le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge de ce tribunal qu'il charge de l'audition de ce genre de demande.

Je souscris à cette proposition, mais il s'agit de savoir s'il est opportun pour la Commission de présenter la demande, compte tenu du mandat que le législateur fédéral lui a conféré.

La Commission soutient que le paragraphe 45.45(11) [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16] de la Loi sur la GRC lui confère compétence pour exiger la production de l'attestation. Cette disposition est ainsi libellée:

**45.45 ...**

(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 de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public dans ces renseignements.

Cette disposition permet à la Commission d'ordonner le huis clos «si elle estime qu'au cours de celle-ci seront probablement révélés» certains renseignements (c'est moi qui souligne). Selon le libellé clair de la disposition, la Commission n'a pas le pouvoir d'exiger une telle preuve. Il s'agit plutôt d'une disposition de forme destinée à aider la Commission à conduire une procédure à huis clos lorsque à son avis, la divulgation d'un renseignement risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou d'entraver la bonne exécution des lois. Cette disposition ne confère pas à la Commission le pouvoir d'exiger ce genre de preuve. Le législateur fédéral entendait permettre à la Commission de tenir à sa discrétion la procédure à huis clos. La Commission ne peut pas déposer la présente demande en se fondant sur le paragraphe 45.45(11).

The Commission here has some but not all of the powers of a board of inquiry (subsection 24.1(3) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 15], RCMP Act). Parliament incorporated by reference the power of a board of inquiry to summon any person before that board and require that person to give evidence, to administer oaths, and to receive and accept on oath evidence as the board sees fit whether or not it would be admissible in a court of law (subsection 45.45(4)). It did not grant the power to examine the records and to make inquiries as the board deems necessary.

The Commission is further restricted by paragraph 45.45(8)(a) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] in that it cannot receive any evidence that would be inadmissible in a court of law by reason of any privilege under the law of evidence. Contrast this with another tribunal, the Security Intelligence Review Committee,<sup>4</sup> which can hear privileged evidence.

Considering the impartial role given to the Commission, the question is whether it is appropriate for it to bring this application on behalf of the complainant. It is instructive to refer to Justice Estey's remarks in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*<sup>5</sup> wherein counsel to a utility board presented detailed and elaborate arguments supporting its decision in favour of the company:

Such active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues or the same parties. The Board is given a clear opportunity to make its point in its reasons for its decision, and it abuses one's notion of propriety to countenance its participation as a full-fledged litigant in this Court, in complete adversarial confrontation with one of the principals in the contest before the Board itself in the first instance.

Justice Estey added that it has been the policy of the Supreme Court "to limit the role of an administrative tribunal whose decision is at issue

<sup>4</sup> *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s.39(2) and (3).

<sup>5</sup> [1979] 1 S.C.R. 684, at p. 709.

En l'espèce, la Commission possède certains des pouvoirs d'une commission d'enquête (paragraphe 24.1(3) [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 15] de la Loi sur la GRC); mais pas tous les pouvoirs d'une telle commission. Le législateur fédéral a incorporé par renvoi le pouvoir que possède une commission d'enquête d'assigner une personne devant elle et d'exiger que cette personne fasse une déposition, de faire prêter serment, ainsi que de recevoir et d'accepter une preuve sous serment comme elle le juge bon, et ce, qu'elle soit recevable ou non devant un tribunal (paragraphe 45.45(4)). Il n'a pas conféré à la Commission le pouvoir d'examiner les dossiers et de mener les enquêtes que celle-ci juge nécessaires.

L'alinéa 45.45(8)a) [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16] impose en outre une autre restriction à la Commission, à savoir qu'elle ne peut pas recevoir un élément de preuve qui serait non recevable devant un tribunal du fait qu'il est protégé par le droit de la preuve. Par contre, un tribunal comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité<sup>4</sup> peut entendre une preuve privilégiée.

Compte tenu du rôle impartial confié à la Commission, il s'agit de savoir s'il convient qu'elle dépose la présente demande au nom du plaignant. À cet égard, il est intéressant de se reporter aux remarques que le juge Estey a faites dans l'affaire *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*<sup>5</sup>, où l'avocat d'une commission d'utilité publique a présenté des arguments détaillés et approfondis à l'appui de la décision rendue en faveur de l'entreprise:

Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance.

Le juge Estey a ajouté que la Cour suprême, à cet égard, a toujours voulu «limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la

<sup>4</sup> *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), chap. C-23, art. 39(2) et (3).

<sup>5</sup> [1979] 1 R.C.S. 684, à la p. 709.



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.”<sup>6</sup> Mahoney J.A., following upon the S.C.C. *Paccar*<sup>7</sup> decision commented that only when its jurisdiction is in issue is it appropriate for an administrative tribunal to appear in Court.<sup>8</sup> As a quasi-judicial tribunal, the Commission has an obligation to appear and act impartially. The policy being that when the matter is remitted back for a hearing with or without the impugned evidence, the Commission will have to resume its role as an arbitrator.

Accordingly the Commission has the obligation to be and appear to be impartial as a quasi-judicial body.<sup>9</sup> This Court holds that it is inappropriate that the Commission take the initiative of an application under subsection 38(1) of the *Canada Evidence Act*. However, in the present circumstances it would serve no useful purpose to dismiss the applicant’s motion on that ground since the complainant’s counsel adopted the position of the Commission. It would not serve the interest of the parties to deny the applicant Rankin’s motion. Therefore, this Court will consider the merits of the case.

#### Merits of the Case

The question to be addressed is whether the public interest in the administration of justice would outweigh the public interest in non-disclosure as articulated in the certificate of Assistant Commissioner Murray, Director of Protective Policing.

Summing up, the Commission issued an order for the inspection by counsel for the Public Complaints Commission of two RCMP intelligence files and the Protective Policing Manual. Even though Assistant Commissioner Murray issued the certificate pursuant to subsection 37(1) of the *Canada Evidence Act*, on the grounds of a specific public interest, paragraph 9 of the certificate clearly states that the objection is also made on grounds that the disclosure would be injurious to

<sup>6</sup> *Ibid.*, at p. 709.

<sup>7</sup> *Caimaw v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983.

<sup>8</sup> *Ferguson Bus Lines Ltd. v. Amalgamated Transit Union, Local 1374*, [1990] 2 F.C. 586 (C.A.).

<sup>9</sup> *Northwestern Utilities Ltd. and Ferguson, supra.*

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»<sup>6</sup>. Le juge Mahoney, J.C.A., s’appuyant sur le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Paccar*<sup>7</sup>, a fait remarquer qu’il est opportun pour un tribunal administratif de comparaître en justice uniquement lorsque sa compétence est contestée<sup>8</sup>. En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, la Commission est tenue d’agir, et de sembler agir, impartialement. En effet, lorsque l’affaire est renvoyée pour une audience avec ou sans la preuve contestée, la Commission doit de nouveau assumer son rôle d’arbitre.

Par conséquent, en sa qualité d’organisme quasi judiciaire, la Commission est tenue d’être et de sembler être impartiale<sup>9</sup>. La présente Cour juge qu’il ne convient 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*. Toutefois, compte tenu des circonstances de l’espèce, il ne servirait à rien de rejeter la requête pour ce motif étant donné que l’avocat du plaignant a adopté la position de la Commission. Il ne serait pas dans l’intérêt des parties de rejeter la requête présentée par M. Rankin. Par conséquent, la Cour examinera l’affaire au fond.

#### f Le bien-fondé de l’affaire

Il s’agit de savoir si les raisons d’intérêt public fondées sur l’administration de la justice l’emportent sur les raisons d’intérêt public qui justifient la non-divulgaration, comme il en est fait mention dans l’attestation du commissaire adjoint Murray, directeur de la police de protection.

Bref, la Commission a délivré une ordonnance en vue de l’inspection par l’avocat de la Commission des plaintes du public de deux dossiers de renseignements de la GRC et du Manuel de la police de protection. Bien que le commissaire adjoint Murray eût délivré l’attestation conformément au paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, en invoquant des raisons d’intérêt public déterminées, le paragraphe 9 de l’attestation dit clairement que l’opposition se fonde égale-

<sup>6</sup> *Ibid.*, à la p. 709.

<sup>7</sup> *Caimaw c. Paccar Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983.

<sup>8</sup> *Ferguson Bus Lines Ltd. c. Syndicat uni du transport, section locale 1374*, [1990] 2 C.F. 586 (C.A.).

<sup>9</sup> *Northwestern Utilities Ltd. et Ferguson, supra.*

the national security of Canada and international relations (subsection 38(1)).

Counsel for the Commission objected to the certificate on two grounds: first, the information requested does not fall within the ambit of sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act* and second, Assistant Commissioner Murray is in a conflict of interest.

With respect to the first objection, concerning mainly the Protective Policing Manual as related to VIP Security and Protection, the Commission submits that it does not always contain information the disclosure of which could result in injury to the nation. While it might be injurious to the sound and effective functioning of the RCMP and of other police and security forces in Canada and elsewhere in conducting criminal investigations and implementing criminal investigations, it is not "information . . . which would be injurious to international relations or national defence". It submits that an objection to disclosure of the information can only be maintained if its disclosure would be injurious to international relations, or national defence or security.

I disagree. Subsection 37(1) of the *Canada Evidence Act* allows an objection to disclosure of any government information to be filed in any court, on grounds of a specified public interest. Subsection 38(1) allows an objection to be determined only by the Chief Justice of the Federal Court, or such other judge of that Court as the Chief Justice may designate to hear such applications if an objection to the disclosure is made "on grounds that the disclosure would be injurious to international relations or national defence or security". The Commission's submission assumes that domestic policing operations can be separated from international security operations. On the contrary, the certificate filed by Assistant Commissioner Murray indicates, amongst other reasons, that the operations between the police forces in Canada and abroad are interrelated by way of "exchanges of criminal intelligence and, in some

ment sur le motif que la divulgation porterait préjudice à la sécurité nationale du Canada et aux relations internationales (paragraphe 38(1)).

<sup>a</sup> L'avocat de la Commission s'est opposé à l'attestation pour deux motifs: en premier lieu, les renseignements demandés ne sont pas visés par les articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* et en second lieu, le commissaire adjoint Murray fait face à un conflit d'intérêts.

<sup>b</sup> En ce qui concerne la première opposition, qui porte principalement sur le Manuel de la police de protection tel qu'il s'applique à la sécurité et à la protection des personnages de marque, la Commission soutient qu'il ne contient pas toujours des renseignements dont la divulgation pourrait porter préjudice au pays. Pareille divulgation pourrait porter préjudice au fonctionnement efficace de la GRC et d'autres forces de police ou agences de sécurité au Canada et ailleurs lorsqu'il s'agit de conduire des enquêtes criminelles et d'y donner suite, mais ce ne sont pas des renseignements dont «la divulgation porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense . . . nationale». La Commission soutient qu'une opposition concernant la divulgation de renseignements peut uniquement être maintenue si la divulgation porte préjudice aux relations internationales, ou encore à la défense ou à la sécurité nationales.

<sup>c</sup> Je ne souscris pas à cet avis. Le paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* autorise le dépôt devant tout tribunal d'une opposition à la divulgation de renseignements administratifs pour des raisons d'intérêt public déterminé. Le paragraphe 38(1) prévoit que la question peut être décidée uniquement par le juge en chef de la Cour fédérale ou par tout autre juge de ce tribunal que celui-ci charge de l'audition de ce genre de demandes si l'opposition se fonde «sur le motif que la divulgation porterait préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales». La prétention de la Commission laisse supposer que les opérations policières internes peuvent être séparées des opérations internationales relatives à la sécurité. Au contraire, l'attestation produite par le commissaire adjoint Murray montre, entre autres choses, que les opérations des forces de police au Canada et à l'étranger sont liées les unes aux autres au moyen [TRADUCTION] «d'échanges de renseigne-

cases, of resources.”<sup>10</sup> The certificate asserts that this information provided in confidence to the RCMP will not be disclosed without the consent of the police or security force providing it. To do so would compromise the relationships between Canadian security forces and those abroad. Moreover, the information referred to in the certificate relates to a visit of the President of the United States of America which itself has risk from terrorist organizations and raises issues of national and international security.

The second objection to the certificate is that there is a conflict of interest. It submits that for the RCMP through Assistant Commissioner Murray to file a certificate creates a conflict of interest because the party filing the certificate for non-disclosure is also a party to the proceedings by virtue of subsection 45.45(15) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the RCMP Act. He then becomes judge and party. I do not share that view because there is no evidence that Assistant Commissioner Murray was in any way involved in the complainant’s case. The only involvement that Assistant Commissioner Murray had was to render an opinion regarding the disclosure of certain information, which is appropriate considering his position as Director of Protective Policing.

In this application, the Court must weigh the public interest in the administration of justice against the public interest in non-disclosure set forth in the certificate. Chief Justice Thurlow, as he then was, established the test in *Goguen v. Gibson*:<sup>11</sup>

... before exercising the authority to examine the information the judge hearing the application will have to be persuaded on the material that is before him either that the case for disclosure, that is to say, the importance of the public interest in disclosure, in the circumstances outweighs the importance of the public interest in keeping the information immune from disclosure or, at the least, that the balance is equal and calls for examination of the information in order to determine which public interest is more important in the particular circumstances ... the object of the Court’s examination, when an examination takes place, will be to ascertain whether a prepon-

ments de nature criminelle et dans certains cas, de ressources»<sup>10</sup>. Dans l’attestation, il est fait mention que ces renseignements, fournis à titre confidentiel à la GRC, ne seront pas divulgués sans le consentement de la police ou de l’agence de sécurité qui les fournit. Sinon, cela compromettrait les relations entre les forces responsables de la sécurité au Canada et les forces étrangères. En outre, les renseignements mentionnés dans l’attestation portent sur la visite du président des États-Unis d’Amérique, qui risque elle-même d’être la cible des organisations terroristes et pose des problèmes de sécurité nationale et internationale.

La seconde opposition est fondée sur l’existence d’un conflit d’intérêts. Il est soutenu que la production d’une attestation par la GRC par l’entremise du commissaire adjoint Murray donne lieu à un conflit d’intérêts étant donné que la partie qui produit l’attestation est également partie à la procédure en vertu du paragraphe 45.45(15) [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16] de la Loi sur la GRC. Cette personne devient alors juge et partie. Je ne partage pas ce point de vue étant donné qu’il n’est pas prouvé que le commissaire adjoint Murray était de quelque façon en cause dans l’affaire du plaignant. Le commissaire adjoint Murray s’est uniquement contenté d’exprimer une opinion au sujet de la divulgation de certains renseignements, ce qui est approprié étant donné qu’il est directeur de la police de protection.

Dans la présente demande, la Cour doit comparer les raisons d’intérêt public fondées sur l’administration de la justice et les raisons d’intérêt public qui justifient la non-divulgation, dont il est fait mention dans l’attestation. Le juge Thurlow, qui était alors juge en chef, a établi le critère à appliquer dans l’affaire *Goguen c. Gibson*<sup>11</sup>:

... avant d’exercer le pouvoir de prendre connaissance des renseignements, le juge instruisant la demande doit être convaincu, d’après la preuve dont il est saisi, que la divulgation s’impose, c’est-à-dire que l’intérêt public dans la divulgation dans le cas d’espèce est plus important que l’intérêt public à préserver le caractère confidentiel de ces renseignements ou, à tout le moins, que la balance ne penche ni dans un sens ni dans l’autre et qu’il faut donc prendre connaissance des renseignements afin de décider quel intérêt public doit l’emporter ... L’objet de cet examen judiciaire, quand il a lieu, est de vérifier

<sup>10</sup> Assistant Commissioner Murray’s certificate, paragraph 21.

<sup>11</sup> [1983] 1 F.C. 872 (C.A.), at p. 888.

<sup>10</sup> Paragraphe 21 de l’attestation du commissaire adjoint Murray.

<sup>11</sup> [1983] 1 C.F. 872 (C.A.), à la p. 888.

derance of importance in favour of disclosure exists. That seems to be the expressed intention of the subsection.

And the former Chief Justice added:

On the other hand, if no apparent case for disclosure has been made out, if the balance does not so much as appear to be even, the preponderance obviously favours the upholding of the objection and in such a situation I do not think the subsection requires the Court to examine the information to see if it will tip the balance the other way.

In weighing the interests in disclosure and non-disclosure, the Court must inquire as to whether the documents are necessary, of critical importance to the complainant, and whether the complainant (Mr. Rankin) would be prejudiced if the documents are not provided.

Mr. Rankin's first complaint relates to an alleged use of force against him in that, while being involved in a demonstration protesting cruise missile testing in Canada, "he was pressed up against an RCMP vehicle and his arm was twisted behind his back".<sup>12</sup> The second complaint relates to a denial of his freedom of expression in that he would have been ordered "to fold up and put away a banner (he) wished to display ... and told he could not display the banner".<sup>13</sup> The finding of whether he was mistreated by the use of excessive force, or whether his right to demonstrate was actually infringed, is a factual finding which depends on the particular facts or the circumstances. In coming to its conclusion, the Commission must weigh the evidence of Mr. Rankin against that of the RCMP and decide whether there was abuse in this specific circumstance. It has not been shown to the satisfaction of the Court that the Protective Policing Manual, the respondent intelligence file and the File No. P.O.B.-200—are necessary with respect to this finding of fact. The materials do not relate to a material fact in issue and the information is not relied upon by the RCMP as part of its defence. Accordingly, the impugned documents are not critical to Mr. Rankin's complaint against the RCMP and he would not be prejudiced by their non-disclosure.

s'il y a prépondérance en faveur de la divulgation. C'est à mon avis l'intention qu'exprime le paragraphe.

Il a ajouté ceci:

En revanche, si la nécessité de la divulgation n'a pas été démontrée et si la balance penche nettement d'un côté, il faut, bien entendu, faire droit à l'opposition et, dans ce cas, je ne pense pas que le paragraphe exige que la Cour prenne connaissance des renseignements pour voir si cet examen fera pencher la balance dans l'autre sens.

En pesant le pour et le contre en ce qui concerne la question de la divulgation, la Cour doit se demander si les documents sont nécessaires, s'ils sont d'une importance cruciale pour le plaignant (M. Rankin), et si la non-divulgation porterait préjudice à celui-ci.

Dans la première plainte, M. Rankin allègue qu'il y a eu recours à la force en ce sens que pendant qu'il participait à une manifestation contre l'essai de missiles de croisière au Canada, [TRADUCTION] «on l'a poussé contre un véhicule de la GRC et on lui a tordu le bras derrière le dos»<sup>12</sup>. Dans la seconde plainte, M. Rankin affirme qu'il a été privé de sa liberté d'expression en ce sens qu'on lui avait ordonné [TRADUCTION] «de plier et de ranger l'étendard qu'(il) voulait montrer ... et qu'on lui a dit qu'il ne pouvait pas montrer l'étendard»<sup>13</sup>. La question de savoir s'il a été maltraité par suite du recours à une force excessive ou si son droit de participer à une manifestation a de fait été violé est une question de fait qui dépend des circonstances de l'affaire. En tirant sa conclusion, la Commission doit comparer le témoignage de M. Rankin avec celui de la GRC et déterminer si, en l'espèce, il y a eu abus. Il n'a pas été prouvé à la satisfaction de la Cour que le Manuel de la police de protection, le dossier de renseignements de l'intimée et le dossier P.O.B.-200—sont nécessaires en ce qui concerne cette conclusion de fait. Les documents en question ne portent pas sur un fait essentiel en litige et la GRC ne s'appuie pas sur les renseignements qu'ils renferment dans sa défense. Par conséquent, les documents litigieux ne sont pas essentiels à la plainte que M. Rankin a déposée contre la GRC et leur non-divulgation ne porterait pas préjudice à celui-ci.

<sup>12</sup> Schedule "A" to the affidavit of Perry William Kelly.

<sup>13</sup> Schedule "B" to the affidavit of Perry William Kelly.

<sup>12</sup> Annexe «A» de l'affidavit de Perry William Kelly.

<sup>13</sup> Annexe «B» de l'affidavit de Perry William Kelly.

It is to be noted that the Public Complaints Commission is neither a court of record, nor statutorily entitled to issue sanctions against the member whose conduct is in issue. Its role is simply to make a recommendation to the Minister (section 45.46 [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16]).

On this basis the public interest in disclosure of the information is not served. On the contrary, the public interest would be ill served if sensitive material is disclosed when it is not even crucial to a finding of fact.

On this basis, the applicant's case must be rejected and *a fortiori* that of the Public Complaints Commission. It fails to meet all of the relevant criteria.

The application is denied. This is not a case where costs should be awarded.

Il est à noter que la Commission des plaintes du public n'est pas une cour d'archives et que la loi ne l'autorise pas à imposer des sanctions au membre dont la conduite est en litige. Son rôle consiste simplement à faire une recommandation au ministre (article 45.46 [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16]).

Cela étant, l'intérêt public n'exige pas la divulgation des renseignements. Au contraire, la divulgation de documents confidentiels qui ne sont même pas essentiels à une conclusion de fait irait à l'encontre de l'intérêt public.

Cela étant, la demande présentée par le requérant doit être rejetée et *a fortiori* celle de la Commission des plaintes du public. En effet, elle omet de satisfaire à tous les critères pertinents.

La demande est rejetée. En l'espèce, il ne convient pas d'adjuger de dépens.