

T-2417-91

**IN THE MATTER OF** Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended;

**IN THE MATTER OF** a complaint, dated August 8, 1990, made to the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission by John Ross Colvin in respect of alleged conduct of Norman Inkster, the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police;

**IN THE MATTER OF** a complaint, dated August 13, 1990, made to the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission by John Ross Colvin in respect of alleged conduct of Henry Jensen, a former Deputy Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police;

**AND IN THE MATTER OF** an application by way of special case stated for opinion of the Federal Court, Trial Division pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.

*INDEXED AS: CANADA (COMMISSIONER OF THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE) (RE) (T.D.)*

Trial Division, MacKay J.—Ottawa, April 13, 1992 and February 23, 1993.

*RCMP — Complaint concerning conduct of RCMP Commissioner within jurisdiction of RCMP Public Complaints Commission — Not excluding commissioner's conduct consistent with case law on evolving principles of accountability under rule of law — Not within jurisdiction of Commission to consider complaint concerning conduct of Deputy Commissioner who retired before initiation of complaint — Within jurisdiction of Commission to consider complaint concerning conduct of person who retires or ceases to be appointed under Act after initiation of complaint but before resolution.*

In August 1990, a member of the public filed complaints with the RCMP Public Complaints Commission pursuant to Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act* concerning the alleged conduct of Norman Inkster, the Commissioner of the RCMP, and of Henry Jensen, former Deputy Commissioner of the RCMP (who had retired in December 1989), with respect to the investigation and laying of charges in connection with the premature disclosure of highlights of the Federal Budget in April, 1989. The Commissioner and Deputy Com-

T-2417-91

**AFFAIRE INTÉRESSANT** les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée;

<sup>a</sup> **ET** une plainte, datée du 8 août 1990, déposée par John Ross Colvin auprès de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, concernant la conduite alléguée de Norman Inkster, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada;

<sup>c</sup> **ET** une plainte, datée du 13 août 1990, déposée par John Ross Colvin auprès de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, concernant la conduite alléguée de Henry Jensen, ex-sous-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada;

<sup>d</sup> **ET** une demande par voie de mémoire spécial visant à obtenir l'opinion de la Section de première instance de la Cour fédérale, en application de l'alinéa 17(3)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7.

*RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA) (RE) (1<sup>re</sup> INST.)*

<sup>f</sup> Section de première instance, juge MacKay—Ottawa, 13 avril 1992 et 23 février 1993.

<sup>g</sup> *GRC — La Commission des plaintes du public contre la GRC est compétente pour connaître de la plainte concernant la conduite du commissaire de la GRC — Ne pas exclure la conduite du commissaire est conforme à la jurisprudence sur l'évolution, fondée sur la primauté du droit, des principes en matière de responsabilité — La Commission n'est pas compétente pour connaître de la plainte concernant la conduite du sous-commissaire qui a pris sa retraite avant le dépôt de la plainte — La Commission est compétente pour connaître de la plainte concernant la conduite de toute personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, après le dépôt de la plainte mais avant son règlement.*

<sup>i</sup> En août 1990, un membre du public a déposé des plaintes auprès de la Commission des plaintes du public contre la GRC en application de la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, concernant la conduite alléguée de Norman Inkster, commissaire de la GRC et de Henry Jensen, ex-sous-commissaire de la GRC (qui avait démissionné en décembre 1989), au sujet de l'enquête menée et des accusations portées relativement à la divulgation prématurée des points principaux du budget fédéral en avril 1989. Selon les allégations, le com-

missionner were alleged to have permitted subordinate officers of the RCMP to lay charges against Douglas Small and two other men when they knew or ought to have known that there was no basis for the charges. The charges were in fact later stayed by the Trial Judge on the ground that continuing the prosecution would be an abuse of process. The complainant alleged that the three men were subjected unnecessarily, without reasonable and probable cause, to embarrassment, inconvenience and great expense.

The Commissioner argued that Part VII of the Act did not grant the Commission jurisdiction to deal with complaints concerning the Commissioner's conduct. The former Deputy Commissioner argued that Part VII did not grant the Commission jurisdiction to deal with the complaint against him since, at the time of the initiation of the complaints, he had ceased to be a "member" of the RCMP.

This was a special case stated for the opinion of the Federal Court, Trial Division pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*. The Court was asked (1) whether the Commission, in connection with Parts VI and VII of the RCMP Act, had jurisdiction to entertain the Inkster complaint, having regard to the fact that he was Commissioner of the RCMP; (2) whether the Commission, in connection with Parts VI and VII of the RCMP Act and having regard to the Jensen complaint, had jurisdiction to entertain complaints concerning alleged conduct of a member of the RCMP or other person appointed or employed under the authority of the Act who (i) had retired or ceased to be appointed or employed under the authority of the Act prior to the initiation of the complaint; or (ii) had retired or ceased to be appointed or employed under the authority of the Act after the initiation of the complaint but prior to its resolution.

*Held*, questions (1) and (2)(ii) should be answered in the affirmative and question (2)(i), in the negative.

The preliminary query as to whether notice ought to be given to provincial attorneys general in accordance with section 57 of the *Federal Court Act* was answered in the negative. The Court was asked to construe the RCMP Act in a manner consistent with the Charter, and there was no direct request for the Court to rule on the validity, applicability or operability, in a constitutional sense, of the Act.

#### The Inkster complaint

The question was whether the Commissioner was included in the words "any member or other person appointed or employed under the authority of this Act" within subsection 45.43(1), in view of the special role of the Commissioner both in regard to the process for dealing with complaints (reception, investigation and final decision taken with respect to any complaint) and in regard to his other special duties under the Act (management, disciplinary process, discharge and demotion). A complaint against a member includes a complaint about the Commissioner within the meaning of "any member" unless the context and the statute as a whole clearly require otherwise.

missaire et le sous-commissaire auraient autorisé des agents subordonnés de la Gendarmerie à inculper Douglas Small et deux autres hommes bien qu'ils aient su (ou auraient dû savoir) que les accusations étaient sans fondement. Or, le juge du procès a suspendu les accusations, parce que la poursuite du procès aurait constitué un abus de procédure. D'après le plaignant, les trois hommes ont été inutilement, sans motif raisonnable et probable, mis dans l'embarras, dérangés et obligés de faire beaucoup de frais.

Le commissaire a soutenu que la partie VII de la Loi n'attribuait pas à la Commission la compétence pour statuer sur les plaintes concernant sa conduite. L'ex-sous-commissaire Jensen a soutenu que la partie VII n'attribuait pas à la Commission la compétence pour statuer sur la plainte le concernant car, au moment du dépôt de la plainte, il avait cessé d'être «membre» de la GRC.

La Section de première instance de la Cour fédérale était appelée à émettre son opinion sur des questions exposées dans un mémoire, en application de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Cour devait décider (1) si la Commission était compétente, relativement aux parties VI et VII de la Loi sur la GRC, pour connaître de la plainte concernant Inkster, eu égard au fait qu'il était commissaire de la GRC; (2) si la Commission était compétente, relativement aux parties VI et VII de la Loi et eu égard à la plainte concernant Jensen, pour connaître des plaintes touchant la conduite alléguée d'un membre de la GRC ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi qui (i) avait pris sa retraite ou avait cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, avant le dépôt de la plainte, ou qui (ii) avait pris sa retraite ou avait cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, après le dépôt de la plainte mais avant son règlement.

*Jugement*: il y a lieu de répondre aux questions (1) et (2)(ii) par l'affirmative, et à la question (2)(i) par la négative.

La Cour a répondu par la négative à la question préliminaire, savoir s'il convenait de donner un avis aux procureurs généraux des provinces en conformité avec l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*. On a demandé à la Cour d'interpréter la Loi sur la GRC d'une manière compatible avec la Charte; on ne lui a pas demandé directement de statuer sur la validité, l'applicabilité ou le caractère opérant de la Loi, du point de vue constitutionnel.

#### La plainte concernant Inkster

Il s'agissait de décider si le commissaire était visé par les mots «un membre ou ... toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi», employés au paragraphe 45.43(1), étant donné le rôle spécial du commissaire relativement à la procédure de règlement des plaintes (son rôle relativement à toute plainte déposée, à l'enquête sur celle-ci et à son règlement définitif) et relativement aux autres fonctions particulières que la Loi lui attribue (gestion, discipline, renvoi et rétrogradation). Une plainte concernant un membre inclut une plainte concernant le commissaire à titre de «membre», sauf si le contexte et la Loi dans son ensemble exigent claire-

The context and the statute do not so require. Neither the Commissioner's other duties under the Act nor his duties in relation to the public complaints process require, or lead to the implication that Parliament intended, his exclusion from the words "any member" used in relation to public complaints.

The Commissioner has the same obligations to meet the standards established for the conduct of "every member" under section 37 of the Act, including the responsibility "to respect the rights of all persons . . . to maintain the integrity of the law, law enforcement and the administration of justice . . . to ensure that any improper or unlawful conduct of any member is not concealed or permitted to continue; to be incorruptible, never accepting or seeking special privilege in the performance of . . . duties". Since the Commission was created to consider public complaints against the conduct of members of the Force for having, in effect, violated those standards, it would be for Parliament to exclude, expressly or in a manner not open to doubt, the conduct of the Commissioner or any other member of the Force from scrutiny by the Commission. To exclude the Commissioner would seriously undermine public confidence in the process of the Commission and in the RCMP itself. Furthermore, inclusion of the Commissioner's conduct within the authority of the Commission to investigate is consistent with the evolving principles of accountability under the rule of law demonstrated by recent judicial decisions, particularly of the Supreme Court of Canada.

#### The Jensen complaint

The complaint against Jensen raised two questions of jurisdiction: cases of retirement before initiation of the complaint and cases of retirement after initiation of the complaint but before its resolution. The former Deputy Commissioner had retired from the Force before the initiation of the complaint.

The questions here raised for determination the issue of when the status of membership in the Force, or employment under the Act, is essential for purposes of the public complaint process.

In *Maurice v. Priel*, the Supreme Court of Canada established the principle that jurisdiction of a special statutory tribunal in relation to discipline matters, concerning alleged misconduct of a member of a group subject to the tribunal's jurisdiction, requires membership in the group not only when the alleged misconduct is said to have occurred but also at the time the complaint is initiated.

Part VII requires that the conduct be related to the performance of duties or functions under the Act, which implicitly requires that the person whose conduct is the subject of complaint be acting under the authority of the Act, and that at the time the complaint is initiated the person whose conduct is the

ment un sens différent. Le contexte et la Loi ne l'exigent pas. Les autres fonctions particulières que la Loi lui attribue et son rôle au regard de la procédure de règlement des plaintes du public n'exigent pas que le commissaire soit exclu du champ d'application des mots «un membre» employés relativement aux plaintes du public, ni ne permettent d'inférer que le législateur avait l'intention de l'en exclure.

Le commissaire a les mêmes obligations que «chaque membre» pour ce qui est de respecter les normes établies à l'article 37 de la Loi à l'égard de sa conduite, dont celle «de respecter les droits de toutes personnes . . . de maintenir l'intégrité du droit et de son application ainsi que de l'administration de la justice . . . de veiller à ce que l'inconduite des membres ne soit pas cachée ou ne se répète pas . . . d'être incorruptible, de ne pas rechercher ni accepter des avantages particuliers dans l'exercice de ses fonctions». Puisque le but pour lequel la Commission a été créée est d'examiner les plaintes du public contre la conduite des membres de la Gendarmerie qui n'auraient pas respecté ces normes, c'est au législateur qu'il appartient de soustraire, expressément ou d'une manière qui ne laisse planer aucun doute, la conduite du commissaire ou de tout autre membre de la Gendarmerie au pouvoir de la Commission d'enquêter sur une plainte. Exclure la conduite du commissaire minerait sérieusement la confiance du public dans la procédure suivie par la Commission et dans la GRC elle-même. Interpréter le pouvoir d'enquêter de la Commission comme s'étendant à la conduite du commissaire est conforme à l'évolution, fondée sur la primauté du droit, des principes en matière de responsabilité, telle qu'elle se dégage de la jurisprudence récente, en particulier des arrêts de la Cour suprême du Canada.

#### La plainte concernant Jensen

La plainte contre Jensen soulevait deux questions de compétence: au regard des personnes qui prennent leur retraite avant le dépôt de la plainte et au regard de celles qui prennent leur retraite après le dépôt de la plainte mais avant son règlement. L'ex-sous-commissaire Jensen avait pris sa retraite de la GRC avant le dépôt de la plainte.

Les questions posées en l'espèce obligeaient la Cour à décider à quel moment le statut de membre de la Gendarmerie ou d'employé de la GRC sous le régime de la Loi est essentiel au regard des objectifs de la procédure de règlement des plaintes du public.

Dans l'arrêt *Maurice c. Priel*, la Cour suprême du Canada a établi le principe que la compétence d'attribution d'un tribunal spécialisé, en matière disciplinaire, en ce qui a trait à l'inconduite alléguée d'un membre d'un groupe relevant de la compétence du tribunal, exige que cette personne soit un membre non seulement au moment où l'inconduite alléguée se serait produite, mais encore au moment où la plainte a été déposée.

La partie VII exige que la conduite se rattache à l'exercice de fonctions prévues à la Loi, ce qui exige implicitement que la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte ait agi en vertu de la Loi et qu'au moment où la plainte est déposée, la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte soit un

subject of complaint be a member or a person appointed or employed under the Act. A complaint about the conduct of a person who has retired or ceased to be a member of the RCMP prior to the initiation of the complaint is therefore excluded from the authority of the Commission to investigate, and from the public complaint process generally.

Finally, the jurisdiction of the Commission to deal with a complaint does not terminate by subsequent retirement or cessation of employment of the person whose conduct has given rise to the complaint. This finding is consistent with the result in *Samuels v. Council of College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1966), 57 W.W.R. 385 (Sask. Q.B.) where it was found that the College did not lose jurisdiction to hear allegations of professional misconduct against a doctor who, after preliminary inquiries and initial hearings on the allegations, did not pay his annual fees and under the statute was required to be struck off the register of the College.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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. 11(f), 15.

*Commissioner's Standing Orders (Public Complaints)*, SOR/88-522.

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 17(3)(b), 57 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 19).

*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11.

*Judges Act*, R.S.C. 1970, c. J-1.

*National Defence Act*, R.S.C. 1970, c. N-4, s. 55(1),(2).

*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, Parts VI, VII (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), ss. 2 (as am. *idem*, s. 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 12.1 (as enacted *idem*, s. 7), 21 (as am. *idem*, s. 12), 24.1 (as enacted *idem*, s. 15), 37 (as am. *idem*), 42(6) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 66), 45.14 to 45.46 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), 45.16, 45.24, 45.26, 45.28, 45.35, 45.36, 45.37, 45.38, 45.39, 45.40, 45.41, 45.43, 45.45, 45.46.

*Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-36, s. 19.

*Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/83-74, R. 32 (as am. by SOR/91-347, s. 17).

*The Legal Profession Act*, R.S.S. 1978, c. L-10.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, [1991] 1 F.C. 529; (1990), 34 F.T.R. 1; 123 N.R. 120 (C.A.); *Maurice v. Priel*, [1989] 1 S.C.R. 1023; (1989), 58 D.L.R. (4th) 736; [1989] 3 W.W.R. 673; 77 Sask. R. 22; 36 Admin. L.R. 169; 96 N.R. 178; affg (1987), 46 D.L.R. (4th) 416; [1988] 1 W.W.R. 491; 60 Sask. R. 241 (C.A.);

membre ou une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi. En conséquence, une plainte concernant la conduite d'une personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être membre de la GRC avant le dépôt de la plainte est soustraite au pouvoir d'enquêter de la Commission et à la procédure de règlement des plaintes du public dans l'ensemble.

En dernier lieu, la retraite ou la cessation d'emploi de la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte ne met pas fin à la compétence de la Commission pour connaître de la plainte. Cette conclusion est compatible avec le résultat de l'affaire *Samuels v. Council of College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1966), 57 W.W.R. 385 (B.R. Sask.), dans laquelle la Cour a décidé que le College of Physicians and Surgeons de la province était compétent pour entendre des allégations de faute professionnelle contre un médecin qui, après les enquêtes préliminaires et les audiences initiales, n'avait pas versé sa cotisation annuelle et aurait donc dû en vertu de la Loi, être radié du tableau de l'ordre.

#### 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*, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11f), 15.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 17(3)b), 57 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 19).

*Loi sur la défense nationale*, S.R.C. 1970, ch. N-4, art. 55(1),(2).

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, parties VI, VII (édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16), art. 2 (mod., *idem*, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 12.1 (édicte, *idem*, art. 7), 21 (mod., *idem*, art. 12), 24.1 (édicte, *idem*, art. 15), 37 (mod., *idem*), 42(6) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 66), 45.14 à 45.46 (édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16), 45.16, 45.24, 45.26, 45.28, 45.35, 45.36, 45.37, 45.38, 45.39, 45.40, 45.41, 45.43, 45.45, 45.46.

*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11.

*Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, ch. J-1.

*Ordres permanents du Commissaire (plaintes du public)*, DORS/88-522.

*Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-36, art. 19.

*Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/83-74, Règle 32 (mod. par DORS/91-347, art. 17).

*The Legal Profession Act*, R.S.S. 1978, ch. L-10.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, [1991] 1 C.F. 529; (1990), 34 F.T.R. 1; 123 N.R. 120 (C.A.); *Maurice c. Priel*, [1989] 1 R.C.S. 1023; (1989), 58 D.L.R. (4th) 736; [1989] 3 W.W.R. 673; 77 Sask. R. 22; 36 Admin. L.R. 169; 96 N.R. 178; conf. (1987), 46 D.L.R. (4th) 416; [1988] 1 W.W.R. 491; 60 Sask. R. 241

*Samuels v. Council of College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1966), 57 W.W.R. 385 (Sask. Q.B.).

## CONSIDERED:

*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Smallwood v. Sparling*, [1982] 2 S.C.R. 686; (1982), 141 D.L.R. (3d) 395; 68 C.P.R. (2d) 145; 44 N.R. 571; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Carey v. Ontario*, [1986] 2 S.C.R. 637; (1986), 58 O.R. (2d) 352; 35 D.L.R. (4th) 161; 22 Admin. L.R. 236; 30 C.C.C. (3d) 498; 14 C.T.C. (2d) 10; 72 N.R. 81; 20 O.A.C. 81; *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170; (1989), 60 D.L.R. (4th) 609; 41 Admin. L.R. 1; 37 C.P.C. (2d) 1; 71 C.R. (3d) 358; 42 C.R.R. 1; 98 N.R. 321; 35 O.A.C. 161; *Rutherford v. The Queen* (1983), 4 C.M.A.R. 262; 26 C.R.R. 255 (C.M.A.C.).

## REFERRED TO:

*Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 1110; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

SPECIAL STATED CASE to determine (1) whether the RCMP Public Complaints Commission had jurisdiction to entertain a complaint about the conduct of the Commissioner of the RCMP; and (2) whether the Commission had jurisdiction to entertain a complaint about the conduct of a person who (i) had retired or ceased to be appointed or employed under the RCMP Act before the initiation of the complaint or who (ii) had retired or ceased to be appointed or employed under the RCMP Act after the initiation of the complaint but before its resolution. Questions (1) and (2)(ii) should be answered in the affirmative; question (2)(i) should be answered in the negative.

## COUNSEL:

*E. A. Cronk* and *James C. MacPherson* for Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission.

*Brian A. Crane* for Attorney General of Canada.

*Leslie A. Vandor* for Henry Jensen.

(C.A.); *Samuels v. Council of College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1966), 57 W.W.R. 385 (B.R. Sask.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Smallwood c. Sparling*, [1982] 2 R.C.S. 686; (1982), 141 D.L.R. (3d) 395; 68 C.P.R. (2d) 145; 44 N.R. 571; *Operation Dismantle et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637; (1986), 58 O.R. (2d) 352; 35 D.L.R. (4th) 161; 22 Admin. L.R. 236; 30 C.C.C. (3d) 498; 14 C.T.C. (2d) 10; 72 N.R. 81; 20 O.A.C. 81; *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170; (1989), 60 D.L.R. (4th) 609; 41 Admin. L.R. 1; 37 C.P.C. (2d) 1; 71 C.R. (3d) 358; 42 C.R.R. 1; 98 N.R. 321; 35 O.A.C. 161; *Rutherford c. La Reine* (1983), 4 C.M.A.R. 262; 26 C.R.R. 255 (T.A.C.M.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1989] 2 R.C.S. 1110; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

MÉMOIRE SPÉCIAL visant à déterminer si, premièrement, la Commission des plaintes du public contre la GRC était compétente pour connaître de la plainte concernant le commissaire de la GRC; deuxièmement, si la Commission était compétente pour connaître de la plainte concernant la conduite de toute personne qui (i) avait pris sa retraite ou avait cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi sur la GRC, avant le dépôt de la plainte, ou qui (ii) avait pris sa retraite ou avait cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi sur la GRC, après le dépôt de la plainte mais avant son règlement. Il y a lieu de répondre aux questions (1) et (2)(ii) par l'affirmative, et à la question 2(i) par la négative.

## AVOCATS:

*E. A. Cronk* et *James C. Macpherson* pour la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.

*Brian A. Crane* pour le procureur général du Canada.

*Leslie A. Vandor* pour Henry Jensen.

## SOLICITORS:

*Fasken, Campbell, Godfrey*, Toronto, and *Osgoode Hall Law School*, North York, Ontario, for Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission.

*Deputy Attorney General of Canada* for Attorney General of Canada.

*McMaster Meighen*, Ottawa, for Henry Jensen.

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

MAC KAY J.:

Introduction

This is a special case stated for the opinion of the Federal Court, Trial Division, pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 as amended. The case is stated by agreement between the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (the "Commission") and the Attorney General of Canada. It raises certain questions set out below concerning the jurisdiction of the Commission to entertain complaints concerning alleged conduct of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (the "RCMP") and concerning the alleged conduct of a member of the RCMP or other person appointed under the authority of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 as amended,\* who has ceased to be a member of the Force or employed under the Act.

Agreed Statement of Facts

The following is the agreed statement of facts submitted to the Court in this case:

WHEREAS questions have arisen regarding the jurisdiction of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (the "Commission"), established pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, as amended by S.C. 1986, c. 11 (the "Act"), to entertain certain complaints received by it;

AND WHEREAS the Commission and the Attorney General of Canada have agreed, pursuant to paragraph 17(3)(b) of

\* Parts VI and VII, as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16.

## PROCUREURS:

*Fasken, Campbell, Godfrey*, Toronto et *Osgoode Hall Law School*, North York (Ontario), pour la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le procureur général du Canada.

*McMaster Meighen*, Ottawa, pour Henry Jensen.

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

LE JUGE MAC KAY:

c Introduction

La Section de première instance de la Cour fédérale est appelée à émettre son opinion sur des questions exposées dans un mémoire, en application de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée. Les questions à trancher ont fait l'objet d'une convention entre la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (la «Commission») et le procureur général du Canada. Ces questions, qui sont exposées plus bas, portent sur la compétence de la Commission pour connaître des plaintes concernant la conduite alléguée du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (la «GRC») et la conduite alléguée d'un membre de la GRC ou d'une autre personne nommée sous le régime de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée\*, qui a cessé d'être membre de la Gendarmerie ou d'être employée sous le régime de la Loi.

Exposé conjoint des faits

Voici l'exposé conjoint des faits soumis à la Cour:

[TRADUCTION] ATTENDU que des questions ont été soulevées au sujet de la compétence de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (la «Commission»), constituée conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée par L.C. 1986, ch. 11 (la «Loi»), pour connaître de certaines plaintes qu'elle a reçues;

ET ATTENDU que la Commission et le procureur général du Canada sont convenus, en conformité avec l'alinéa 17(3)b)

\* Parties VI et VII, édictées par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16.

the *Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c. F-7 (the "*Federal Court Act*"), to state the questions regarding the jurisdiction of the Commission for opinion of the Federal Court, Trial Division;

#### A. BACKGROUND TO THE COMPLAINTS

1. Part VI of the *Act* establishes the Commission. Part VI was proclaimed into force on December 18, 1986.

2. Part VII of the *Act*, proclaimed into force on September 30, 1988, authorizes the Commission to entertain complaints made by members of the public concerning the conduct, in the performance of any duty or function under the *Act*, of any member of the Royal Canadian Mounted Police (the "RCMP") or other person appointed or employed under the authority of the *Act*.

3. One of the methods under Part VII of the *Act* by which the Commission may become involved with such complaints is by a member of the public making a complaint directly to the Commission pursuant to subsection 45.35(1) of the *Act*.

4. On August 8, 1990, John Ross Colvin of Ottawa, as a member of the public, filed a complaint with the Commission pursuant to subsection 45.35(1) of Part VII of the *Act* in respect of alleged conduct of Norman Inkster, the Commissioner of the RCMP. The text of this complaint is attached as Schedule "A" (the "Inkster Complaint").

5. On August 13, 1990, Mr. Colvin filed a second complaint with the Commission pursuant to subsection 45.35(1) of Part VII of the *Act* in respect of alleged conduct of Henry Jensen, a former Deputy Commissioner of the RCMP. The text of this complaint is attached as Schedule "B" (the "Jensen Complaint").

6. The Inkster and Jensen Complaints arose out of the investigation and laying of charges in connection with the premature disclosure of highlights of the Federal Budget in April, 1989.

7. Following the disclosure of highlights of the Budget, the RCMP began an intensive criminal investigation. Charges were laid by the Attorney General of Ontario on May 29, 1989 against Douglas Small, John Appleby and Normand Belisle. Charges were also laid on May 29, 1989 against Brian McCuaig and Johan Mares.

8. In a decision dated July 16, 1990 in *R. v. Appleby, Belisle and Small* (1990), 78 C.R. (3d) 282 (Ont. Prov. Ct.), His Honour Judge Fontana granted a defence motion to stay all the charges against these accused on the ground that continuing the prosecution would be an abuse of process.

9. In a decision dated October 18, 1989 in *R. v. McCuaig*, His Honour Judge Nadelle convicted Brian McCuaig of possession of property having a value of less than \$1,000.00 obtained by the commission of an indictable offence. Judge Nadelle subsequently imposed a fine of \$500.00. The charges against Johan Mares were withdrawn.

de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, (la «*Loi sur la Cour fédérale*»), de formuler les questions relatives à la compétence de la Commission sur lesquelles l'opinion de la Section de première instance de la Cour fédérale est sollicitée;

#### <sup>a</sup> A. CONTEXTE DES PLAINTES

1. La Commission est constituée par la Partie VI de la *Loi*. La Partie VI a été proclamée en vigueur le 18 décembre 1986.

<sup>b</sup> 2. La Partie VII de la *Loi*, proclamée en vigueur le 30 septembre 1988, autorise la Commission à connaître des plaintes déposées par des membres du public concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la *Loi*, d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada (la «GRC») ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi*.

<sup>c</sup> 3. La Commission peut être saisie de telles plaintes en vertu de la Partie VII de la *Loi* entre autres quand un membre du public dépose une plainte directement auprès de la Commission, en conformité avec le paragraphe 45.35(1) de la *Loi*.

<sup>d</sup> 4. Le 8 août 1990, John Ross Colvin d'Ottawa, membre du public, a déposé une plainte auprès de la Commission en application du paragraphe 45.35(1) de la Partie VII de la *Loi*, concernant la conduite alléguée de Norman Inkster, commissaire de la GRC. Le texte de cette plainte forme l'annexe «A» des présentes (la «plainte concernant Inkster»).

<sup>e</sup> 5. Le 13 août 1990, M. Colvin a déposé une seconde plainte auprès de la Commission, en application du paragraphe 45.35(1) de la Partie VII de la *Loi*, concernant la conduite alléguée de Henry Jensen, ex-sous-commissaire de la GRC. Le texte de cette plainte forme l'annexe «B» des présentes (la «plainte concernant Jensen»).

<sup>f</sup> 6. Les plaintes concernant Inkster et Jensen découlent de l'enquête menée et des accusations portées relativement à la divulgation prématurée des points principaux du budget d'avril 1989.

<sup>g</sup> 7. Après que les points principaux du budget eurent été divulgués, la GRC a commencé une enquête intensive. Des accusations ont été portées par le procureur général de l'Ontario le 29 mai 1989 contre Douglas Small, John Appleby et Normand Belisle. D'autres l'ont également été contre Brian McCuaig et Johan Mares, le 29 mai 1989.

<sup>h</sup> 8. Le 16 juillet 1990, dans l'affaire *R. v. Appleby, Belisle and Small* (1990), 78 C.R. (3d) 282 (C.P. Ont.), le juge Fontana de la Cour provinciale de l'Ontario a fait droit à une requête de la défense, suspendant toutes les accusations contre les accusés parce que la poursuite du procès constituerait un abus de procédure.

<sup>i</sup> 9. Le 18 octobre 1989, dans l'affaire *R. v. McCuaig*, le juge Nadelle a déclaré Brian McCuaig coupable d'avoir eu en sa possession un bien d'une valeur inférieure à 1 000 \$ qui avait été obtenu par la perpétration d'un acte criminel. Le juge Nadelle lui a imposé une amende de 500 \$. Les accusations contre Johan Mares ont été retirées.

10. Mr. Colvin, in the Inkster Complaint, alleged that:

In May, 1989, Mr. Inkster permitted subordinate officers of the Force to charge Small although he knew (or ought to have known) that no crime had been committed. He knew this because Staff Sergeant Richard Jordan and later Inspector Jean-Pierre Witty, both of the RCMP, told him that there was no basis for the charges. Judge Fontana's decision in July, 1990, supported their action and the judge called the laying of charges vexatious and an abuse of process.

As a result of these charges, all three men were subjected unnecessarily, without reasonable and probable cause, to embarrassment, inconvenience and great expense. Because of Mr. Inkster's improper conduct, prudent Canadians may (and will) say to themselves: "There but for the grace of God, go I". No law-abiding citizen of Canada ought to be subject to this form of harassment.

11. In the Jensen Complaint, Mr. Colvin alleged that:

In May of 1989, Henry Jensen, Deputy Commissioner in charge of Operations, RCMP, Ottawa permitted subordinate officers of the force to charge Mr. Douglas Small, and two other men with a criminal offence, although he knew or ought to have known that no crime had been committed.

Mr. Jensen knew or ought to have known that no crime had been committed because Staff Sergeant Rick Jordan and later Inspector Jean-Pierre Witty, both of the RCMP, told him that there was no basis for the charges. Eventually, His Honour Judge James A. Fontana described the laying of the charges as vexatious and an abuse of due process.

Given these circumstances, Deputy Commissioner Henry Jensen's conduct was improper.

12. Part VII of the *Act* provides for the investigation by the RCMP of complaints received by the Commission from members of the public concerning the conduct, in the performance of any duty or function under the *Act*, of any member of the RCMP or other person appointed or employed under the authority of the *Act*. However, subsection 45.43(1) of the *Act* authorizes the Chairman of the Commission to investigate a complaint where the Chairman considers it advisable in the public interest to do so.

13. The Chairman of the Commission formed the opinion that the public might consider that an internal investigation by the RCMP of its own two most senior members would not be impartial, based on the nature of the Complaints and the highly public character of the events giving rise to the Complaints. As a result, the Chairman of the Commission informed the Commissioner of the RCMP, pursuant to subsection 45.43(1) of the *Act*, that the Chairman would investigate the Inkster and Jensen Complaints.

14. On March 25, 1991 the Commission Chairman released a report concerning the status of the Commission's investigation of the Inkster and Jensen Complaints. A copy of that report is attached as Schedule "C" (the "Chairman's Status Report").

10. Dans la plainte concernant Inkster, M. Colvin a allégué ce qui suit:

En mai 1989, M. Inkster a autorisé des agents subordonnés de la Gendarmerie à inculper Small bien qu'il ait su (ou aurait dû savoir) qu'aucun crime n'avait été commis. Il le savait parce que le sergent d'état-major Richard Jordan et, plus tard, l'inspecteur Jean-Pierre Witty, deux gendarmes, lui avaient dit qu'il n'y avait pas lieu de porter d'accusation. Dans sa décision rendue en juillet 1990, le juge Fontana leur a donné raison et a estimé que leur inculpation était vexatoire et constituait un abus de procédure.

Par suite de ces accusations, les trois hommes ont été inutilement, sans motif raisonnable et probable, mis dans l'embarras, dérangés et obligés de faire beaucoup de frais. À cause de l'inconduite de M. Inkster, les Canadiens prudents peuvent (et vont) se dire: «Je ne m'y hasarderai sous aucun prétexte.» Aucun citoyen canadien respectueux des lois ne doit être soumis à cette forme de harcèlement.

11. Dans la plainte concernant Jensen, M. Colvin a allégué ce qui suit:

En mai 1989, Henry Jensen, ex-sous-commissaire aux opérations, GRC, Ottawa, a autorisé des agents subordonnés de la Gendarmerie à inculper M. Douglas Small et deux autres hommes d'une infraction criminelle, bien qu'il ait su (ou aurait dû savoir) qu'aucun crime n'avait été commis.

M. Jensen savait ou aurait dû savoir qu'aucun crime n'avait été commis parce que le sergent d'état-major Rick Jordan et, plus tard, l'inspecteur Jean-Pierre Witty, deux gendarmes, lui avaient dit qu'il n'y avait pas lieu de porter d'accusation. Par la suite, le juge Fontana a estimé que leur inculpation était vexatoire et constituait un abus de procédure.

Étant donné ces circonstances, le sous-commissaire Henry Jensen pouvait se voir reprocher son inconduite.

12. La partie VII de la *Loi* porte que la GRC enquête sur les plaintes déposées auprès de la Commission par tout membre du public, concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la *Loi*, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi*. Toutefois, le paragraphe 45.43(1) de la *Loi* habilite le président de la Commission à tenir une enquête sur une plainte, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte.

13. Le président de la Commission a émis l'avis que le public pourrait juger qu'une enquête interne menée par la GRC sur la conduite de ses deux principaux dirigeants ne serait pas impartiale, vu la nature des plaintes et le caractère hautement public des faits sur lesquels les plaintes étaient fondées. Par conséquent, le président de la Commission a informé le commissaire de la GRC, en conformité avec le paragraphe 45.43(1) de la *Loi*, qu'il enquêterait sur les plaintes concernant Inkster et Jensen.

Le 25 mars 1991, le président de la Commission a publié un rapport sur l'état de l'enquête sur les plaintes concernant Inkster et Jensen. On trouvera à l'annexe «C» des présentes une copie de ce rapport («rapport du président sur l'état de l'enquête»).

B. THE INKSTER COMPLAINT

15. The Chairman of the Commission by letter dated October 19, 1990 requested Mr. Inkster, the Commissioner of the RCMP, to provide the Chairman with information concerning the Commissioner's involvement in the budget disclosure investigations and the laying of the charges.

16. By letter dated December 10, 1990 the Commissioner of the RCMP replied to the Chairman of the Commission. He indicated that he had sought legal advice of the Department of Justice on the application of Part VII of the *Act* to complaints concerning his conduct as Commissioner. His letter stated that it was the view of the Deputy Minister of Justice that Part VII did not grant the Commission jurisdiction to deal with complaints concerning the Commissioner's conduct.

C. THE JENSEN COMPLAINT

17. As noted, the Jensen Complaint was made to the Commission by Mr. Colvin on August 13, 1990. It concerns conduct of Mr. Jensen, in his then capacity as Deputy Commissioner of the RCMP, which conduct allegedly took place shortly after the Budget disclosure in April, 1989. In December 1989, some eight months before the initiation of the Jensen Complaint by Mr. Colvin, Mr. Jensen retired both as a member and as a Deputy Commissioner of the RCMP.

18. By letter dated February 10, 1991 Deputy Commissioner R.G. Moffatt of the RCMP wrote the Chairman of the Commission informing him that the advice of the Department of Justice had been sought with respect to the application of Part VII of the *Act* to the conduct of former Deputy Commissioner Jensen. Mr. Moffatt stated that it was the opinion of the Department of Justice that Part VII did not grant the Commission jurisdiction to deal with the Jensen Complaint since, at the time of initiation of the Complaint, the Deputy Commissioner had ceased to be a "member" of the RCMP.

D. GENERAL

19. The RCMP has thus taken the position, through the correspondence of Commissioner Inkster and Deputy Commissioner Moffatt with the Chairman of the Commission, that the Commission lacks jurisdiction under Part VII of the *Act* to entertain the Inkster and Jensen Complaints. This has prevented the Commission Chairman from obtaining any further information from the RCMP relevant to these Complaints.

20. The Commission Chairman, in the Chairman's Status Report dated March 25, 1991, stated (at page 8) "... I am not in the position to make findings and recommendations on the basis of the information I now have".

21. The important legal issues raised in this case concerning the jurisdiction of the Commission are relevant to complaints other than those made by Mr. Colvin. In particular, a number of complaints have been made under Part VII of the *Act* with respect to RCMP members who retired from, or otherwise

B. PLAINTE CONCERNANT INKSTER

15. Par lettre datée du 19 octobre 1990, le président de la Commission a demandé à M. Inkster, commissaire de la GRC, de lui fournir des renseignements au sujet de sa participation à l'enquête sur la divulgation du budget et aux inculpations.

16. Par lettre datée du 10 décembre 1990, le commissaire de la GRC a répondu au président de la Commission. Il a indiqué qu'il avait consulté les services juridiques du ministère de la Justice au sujet de l'application de la Partie VII de la *Loi* aux plaintes relatives à sa conduite en qualité de commissaire. D'après cette lettre, le sous-ministre de la Justice était d'avis que la Partie VII n'attribuait pas à la Commission la compétence pour statuer sur les plaintes concernant la conduite du commissaire.

C. PLAINTE CONCERNANT JENSEN

17. Comme on l'a dit, la plainte concernant Jensen a été déposée auprès de la Commission par M. Colvin le 13 août 1990. Elle porte sur la conduite de M. Jensen en qualité de sous-commissaire de la GRC, laquelle aurait eu lieu peu après la divulgation du budget en avril 1989. En décembre 1989, quelque huit mois avant le dépôt de la plainte concernant Jensen par M. Colvin, M. Jensen a pris sa retraite tant à titre de membre que de sous-commissaire de la GRC.

18. Par lettre datée du 10 février 1991, R.G. Moffatt, sous-commissaire de la GRC, a informé le président de la Commission que le ministère de la Justice avait été consulté au sujet de l'application de la Partie VII de la *Loi* à la conduite de l'ex-sous-commissaire Jensen. M. Moffatt a dit que, de l'avis du ministère de la Justice, la Partie VII n'attribuait pas à la Commission la compétence pour statuer sur la plainte concernant Jensen car, au moment du dépôt de la plainte, le sous-commissaire avait cessé d'être «membre» de la GRC.

D. FAITS GÉNÉRAUX

19. Il ressort donc de la correspondance entre le commissaire Inkster et le président de la Commission, et entre le sous-commissaire Moffatt et ce dernier, que la GRC soutient que la Commission n'est pas compétente, en vertu de la Partie VII de la *Loi*, pour connaître des plaintes concernant Inkster et Jensen. C'est ce qui a empêché le président de la Commission d'obtenir de la GRC d'autres renseignements pertinents par rapport à ces plaintes.

20. Dans son rapport sur l'état de l'enquête en date du 25 mars 1991, le président de la Commission a dit (à la page 8): «... je ne suis pas en mesure de faire des constatations et des recommandations à partir de l'information dont je dispose.»

21. Les importantes questions de droit soulevées dans la présente espèce, relativement à la compétence de la Commission, sont pertinentes par rapport à d'autres plaintes que celles déposées par M. Colvin. En particulier, nombre de plaintes ont été déposées en application de la Partie VII de la *Loi* concernant

ceased to be a member of, the RCMP after the date of the incidents giving rise to the complaints concerning their conduct.

#### E. FURTHER RECITALS

22. AND WHEREAS it is the Commission Chairman's view that the Commission will be unable to complete its investigation into the Inkster and Jensen Complaints until the issue of the Commission's jurisdiction to entertain such Complaints has been determined;

23. AND WHEREAS it appears to the Commission and the Attorney General of Canada that the question of the Commission's jurisdiction to entertain the Inkster and Jensen Complaints is a question of importance and that it is in the public interest for the jurisdictional issues raised by the Complaints, as set out in the Stated Case, to be resolved;

24. AND WHEREAS the questions set out in the Stated Case are complex ones which raise substantive issues of law;

25. AND WHEREAS, in light of the position taken by the RCMP, as set out in paragraphs 15 and 17 hereof [it is presumed the reference here intended was to paragraphs 16 and 18], a decision by the Commission on the questions set out in the Stated Case likely would be subject to challenge;

26. THE COMMISSION AND THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA hereby agree that the questions set out in the Stated Case should be stated for opinion of the Federal Court, Trial Division, pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*.

#### Stated case

The case stated for the opinion of this Court is the following.

1. Does the Commission, in connection with Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended by S.C. 1986, c. 11 (the "*Act*") have jurisdiction to entertain the Inkster Complaint, as set out in the Agreed Statement of Facts, having regard to the fact that this Complaint concerns alleged conduct of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (the "RCMP")?

2. Does the Commission, in connection with Parts VI and VII of the *Act* and having regard to the Jensen Complaint, as set out in the Agreed Statement of Facts, have jurisdiction to entertain complaints concerning alleged conduct of a member of the RCMP or other person appointed or employed under the authority of the *Act* who:

(i) retired from, or otherwise ceased to be a member of the RCMP, or ceased to be appointed or employed under the authority of the *Act*, prior to initiation of the complaint; or

(ii) retired from, or otherwise ceased to be a member of, the RCMP, or ceased to be appointed or employed under the authority of the *Act*, after initiation of the complaint but prior to its resolution?

des membres de la GRC qui ont pris leur retraite, ou qui ont cessé d'être membres de la Gendarmerie, après la date des faits générateurs des plaintes concernant leur conduite.

#### E. AUTRES MOTIFS

22. ET ATTENDU que le président de la Commission est d'avis que celle-ci ne sera pas en mesure de terminer son enquête sur les plaintes concernant Inkster et Jensen tant que n'aura pas été tranchée la question touchant la compétence de la Commission pour connaître de ces plaintes;

23. ET ATTENDU qu'il semble à la Commission et au procureur général du Canada que la question de la compétence de la Commission pour connaître des plaintes concernant Inkster et Jensen présente de l'importance et qu'il y va de l'intérêt public que soient tranchés les moyens déclinatoires tels qu'exposés dans le mémoire spécial, relativement aux plaintes;

24. ET ATTENDU que les questions exposées dans le mémoire spécial sont complexes et soulèvent des questions de droit de fond;

25. ET ATTENDU que, étant donné la position prise par la GRC, énoncée aux paragraphes 15 et 17 des présentes [il faut présumer qu'on entendait faire référence ici aux paragraphes 16 et 18], toute décision de la Commission sur les questions exposées dans le mémoire spécial serait vraisemblablement contestée;

26. LA COMMISSION ET LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA sont convenus par les présentes de solliciter l'opinion de la Section de première instance de la Cour fédérale sur les questions exposées dans le mémoire spécial, en conformité avec l'alinéa 17(3)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

#### f Mémoire spécial

L'opinion de la présente Cour est sollicitée sur les questions suivantes:

1. La Commission est-elle compétente, relativement aux Parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée par L.C. 1986, ch. 11 (la «*Loi*»), pour connaître de la plainte concernant Inkster, énoncée dans l'exposé conjoint des faits, eu égard au fait que cette plainte porte sur la conduite alléguée du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (la «GRC»)?

2. La Commission est-elle compétente, relativement aux Parties VI et VII de la *Loi* et eu égard à la plainte concernant Jensen, énoncée dans l'exposé conjoint des faits, pour connaître des plaintes touchant la conduite alléguée d'un membre de la GRC ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi* qui:

(i) a pris sa retraite ou a cessé d'être membre de la GRC, ou a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi*, avant le dépôt de la plainte;

(ii) a pris sa retraite ou a cessé d'être membre de la GRC, ou a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi*, après le dépôt de la plainte mais avant son règlement?

Intervention by Mr. Jensen: Constitutional issues and section 57 of the *Federal Court Act*

Mr. Henry Jensen, through counsel, participated in argument of this special case, in accord with arrangements made by order of my colleague Mr. Justice Cullen for the hearing of the case. Mr. Jensen was Deputy Commissioner at the time of events giving rise to the complaints underlying the stated case. As noted in paragraph 17 of the agreed statement of facts he had retired from that office and from the RCMP, in the normal course, before the complaint concerning his part in those events was initiated. The circumstances in question 2(i) of the stated case are similar to those of Mr. Jensen. His counsel made submissions, supportive of those of the Attorney General, that question 2(i) should be answered in the negative.

In relation to Mr. Jensen's intervention counsel raised a preliminary query about the application of section 57 of the *Federal Court Act*, as enacted by S.C. 1990, c. 8, section 19 (in force February 1, 1992 (SI/92-6)). That query was whether in the circumstances of this case notice ought to be given to provincial attorneys general in accord with that section which provides in part:

57. (1) Where the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of the legislature of any province, or of regulations thereunder, is in question before the Court or a federal board, commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the *National Defence Act*, the Act or regulation shall not be adjudged to be invalid, inapplicable or inoperable unless notice has been served on the Attorney General of Canada and the attorney general of each province in accordance with subsection (2).

(2) Except where otherwise ordered by the Court or the federal board, commission or other tribunal, the notice referred to in subsection (1) shall be served at least ten days before the day on which the constitutional question described in that subsection is to be argued.

(3) The Attorney General of Canada and the attorney general of each province are entitled to notice of any appeal or application for judicial review made in respect of the constitutional question described in subsection (1).

That question arises in light of the argument raised on behalf of Mr. Jensen that interpretation of the RCMP Act should be consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982,

Intervention de M. Jensen: questions constitutionnelles et article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*

M. Henry Jensen a pris part, par l'entremise de son avocat, au débat sur le présent exposé des faits, conformément aux mesures indiquées dans l'ordonnance rendue par mon collègue le juge Cullen concernant l'audition du mémoire spécial. M. Jensen était sous-commissaire au moment des faits générateurs des plaintes qui font l'objet du mémoire spécial. Comme il appert du paragraphe 17 de l'exposé conjoint des faits, il avait pris sa retraite à ce titre et à titre de membre de la GRC, en temps normal, avant le dépôt de la plainte concernant sa participation aux faits en cause. La situation décrite dans la question 2(i) du mémoire spécial est analogue à celle de M. Jensen. Son avocat a fait valoir, à l'instar du procureur général, qu'il y a lieu de répondre à la question 2(i) par la négative.

Quant à l'intervention de M. Jensen, l'avocat a soulevé une question préliminaire au sujet de l'application de l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, édicté par L.C. 1990, ch. 8, article 19 (en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1992 (TR/92-6)). Il s'est demandé si, dans un cas comme celui-ci, il convenait de donner un avis aux procureurs généraux des provinces en conformité avec cet article, dont voici un extrait:

57. (1) Les lois fédérales ou provinciales ou leurs textes d'application, dont la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, est en cause devant la Cour ou un office fédéral, sauf s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ne peuvent être déclarés invalides, inapplicables ou sans effet, à moins que le procureur général du Canada et ceux des provinces n'aient été avisés conformément au paragraphe (2).

(2) L'avis est, sauf ordonnance contraire de la Cour ou de l'office fédéral en cause, signifié au moins dix jours avant la date à laquelle la question constitutionnelle qui en fait l'objet doit être débattue.

(3) Les avis d'appel et de demande de contrôle judiciaire portant sur une question constitutionnelle sont à signifier au procureur général du Canada et à ceux des provinces.

Cette question se pose parce qu'on a fait valoir, au nom de M. Jensen, que l'interprétation de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* doit être compatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de*

c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and that an interpretation which would result in a positive answer to question 2(i) would be discriminatory and contrary to section 15 of the Charter. In this case notice had not been given to provincial attorneys general that a constitutional question was raised for consideration of the Court.

Counsel for all parties were helpful in dealing with this matter, as they were in relation to the issues raised in the stated case. Counsel for the Attorney General of Canada referred to practice of the Supreme Court of Canada under that Court's Rule 32 [Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74 (as am. by SOR/91-347, s. 17)] which provides for notice of a constitutional question, in the following terms.

32. (1) A constitutional question may be stated by the Chief Justice or a judge on a motion brought by one of the parties within 60 days after the filing of the notice of appeal where the appeal raises a question of

(a) the constitutional validity or the constitutional applicability of a statute of the Parliament of Canada or of a legislature of a province or of regulations made thereunder; or

(b) the inoperability of a statute of the Parliament of Canada or of a legislature of a province or of regulations made thereunder.

(2) The parties to a reference under section 53 of the Act shall follow the procedure set out in subsection (1).

(4) On a motion, the Chief Justice or a judge may state the question or questions and direct service of the question or questions upon the Attorney General of Canada and the attorneys general of all the provinces within the time fixed by the Chief Justice or judge, together with notice that any of them who intends to intervene . . . shall . . . file a notice of intervention . . .

As I understand the Supreme Court's practice, a constitutional question under the Charter is treated the same as any other constitutional question, and a constitutional question is stated under Rule 32 only when the constitutional validity, or the constitutional applicability of a statute or of regulations is raised or the inoperability of a statute or regulation is urged. A question is not stated under the Rule where there is not an attack on the validity, applicability or inoperability of legislation and where all the Court is being asked is to construe a law in light of a section of the

1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et qu'une interprétation qui entraînerait une réponse affirmative à la question 2(i) serait discriminatoire et contraire à l'article 15 de la Charte. En l'espèce, l'avis relatif à une question constitutionnelle dont la Cour a été saisie n'a pas été signifié aux procureurs généraux des provinces.

L'aide des avocats de chacune des parties a été utile pour régler cette question, comme pour trancher les points exposés dans le mémoire spécial. L'avocat du procureur général du Canada m'a prié de me reporter à la pratique devant la Cour suprême du Canada suivant la Règle 32 [Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74 (mod. par DORS/91-347, art. 17)] de la plus haute cour, qui prévoit la signification d'un avis d'une question constitutionnelle et qui est ainsi conçue:

32. (1) Une question constitutionnelle peut être formulée par le juge en chef ou par un juge sur requête présentée par l'une ou l'autre des parties dans les 60 jours après le dépôt de l'avis d'appel lorsque:

a) la validité ou l'applicabilité constitutionnelle d'une loi fédérale ou d'une loi provinciale ou de l'un de leurs règlements d'application est contestée;

b) le caractère inopérant d'une loi fédérale ou d'une loi provinciale ou de l'un de leurs règlements d'application est plaidé.

(2) Les parties à un renvoi aux termes de l'article 53 de la Loi doivent suivre la procédure visée au paragraphe (1).

(4) Sur requête, le juge en chef ou un juge peut formuler la question et en ordonner la signification, dans le délai qu'il fixe, au procureur général du Canada et aux procureurs généraux de toutes les provinces, avec avis que ceux qui veulent intervenir . . . doivent déposer . . . un avis d'intervention . . .

Si je ne m'abuse, la pratique de la Cour suprême veut qu'une question constitutionnelle sous le régime de la Charte soit assimilée à toute autre question constitutionnelle et qu'une question constitutionnelle ne soit formulée, en application de la Règle 32, que si la validité ou l'applicabilité constitutionnelle d'une loi ou de l'un de ses règlements d'application est contestée ou si le caractère inopérant d'une loi ou de l'un de ses règlements d'application est plaidé. Il ne convient pas de formuler une question en application de la Règle si la validité, l'applicabilité ou le caractère

Charter (*Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 1110).

Counsel for the Commission and for the Attorney General of Canada here joined in a submission, after hearing argument on behalf of Mr. Jensen, that in this case this Court was urged to construe the RCMP Act in a manner said to be consistent with the Charter and that the Court was not asked to rule on the constitutional validity, applicability or operability of a statute or regulation within the meaning of those words as used in section 57.

At the end of the hearing I reserved decision in relation to the query raised in order to give the matter brief consideration, with arrangements that counsel would be advised through the Registry if, in my opinion, I considered section 57 applicable in this case, in which event counsel for Mr. Jensen would give notice to provincial (and territorial) attorneys general and an opportunity would be provided for any of them interested in intervening to have the record and a transcript of proceedings in this matter and to be heard before the Court reached judgment in the stated case. After brief consideration, the Registry was directed to advise counsel that I concluded section 57 was not applicable in this case.

That conclusion is based on reasons underlying the submission made jointly for the original parties to this case. Here the Court is asked to construe the RCMP Act in a manner consistent with the Charter, a Charter argument which was not supported by all counsel, and there was no direct request for the Court to rule on the validity, applicability or operability, in a constitutional sense, of the Act. In those circumstances, in my view, section 57 does not apply and notice is not required to be provided to all attorneys general. I note that this judgment includes no ruling of the sort described in section 57 in relation to the statute of Parliament here in issue, the RCMP Act.

opérant d'un texte de loi n'est pas attaqué et si tout ce que la Cour est appelée à décider, c'est l'interprétation d'une loi au regard d'une disposition de la Charte (arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1989] 2 R.C.S. 1110).

Les avocats de la Commission et du procureur général du Canada ont soutenu conjointement en l'espèce, après avoir entendu les arguments de M. Jensen, que la présente Cour était exhortée, d'après eux, dans le cas présent à interpréter la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* d'une manière compatible avec la Charte et non à statuer sur la validité, l'applicabilité ou le caractère opérant d'une loi, ou d'un règlement au sens où ces termes sont employés à l'article 57.

À la fin de l'audition, j'ai réservé ma décision relativement à la question soulevée afin d'étudier le point brièvement, en informant les avocats que le greffe les aviserait si, à mon avis, je jugeais l'article 57 applicable en l'espèce; dans l'affirmative, M. Jensen signifierait un avis aux procureurs généraux des provinces (et des territoires) et ceux qui seraient intéressés à intervenir auraient la possibilité d'obtenir le dossier et la transcription des débats en l'espèce et de plaider avant que la Cour n'ait rendu jugement sur le mémoire spécial. Après un bref examen, j'ai donné au greffe l'ordre d'informer les avocats que j'avais conclu que l'article 57 n'était pas applicable en l'espèce.

Cette conclusion repose sur les motifs qui sous-tendent l'argument présenté conjointement au nom des parties initiales à la présente espèce. On demande à la Cour d'interpréter la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* d'une manière compatible avec la Charte—argument fondé sur la Charte qui n'a pas reçu l'appui de tous les avocats; on ne lui a pas demandé directement de statuer sur la validité, l'applicabilité ou le caractère opérant de la Loi, du point de vue constitutionnel. Vu ces circonstances, à mon avis, l'article 57 ne s'applique pas et il n'est pas obligatoire de donner l'avis à tous les procureurs généraux. Je tiens à faire remarquer que ce jugement ne comporte aucune conclusion du genre prévu à l'article 57 relativement à la loi en cause, soit la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

The legislative regime and the purposes of Part VII of the RCMP Act

In the course of argument reference was made by counsel to numerous sections of the *Royal Canadian Mounted Police Act* including in particular Part VII of the Act which provides the process for dealing with public complaints.

The interpretation of one provision, section 45.43\* included in Part VII, in my view, is central to answers to the questions posed in the stated case. Under this provision the Commission Chairman proceeded to deal with the two complaints concerning the conduct of the Commissioner and of former Deputy Commissioner Jensen. That section provides as follows:

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.

(2) Notwithstanding any other provision of this Part, where the Commission Chairman investigates, or institutes a hearing to inquire into, a complaint pursuant to subsection (1), the Force is not required to investigate, report on or otherwise deal with the complaint before the report under subsection (3) or the interim report under subsection 45.45(14) with respect to the complaint has been received by the Commissioner.

(3) On completion of an investigation under paragraph 45.42(3)(c) or subsection (1), the Commission Chairman shall 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 unless the Commission Chairman has instituted, or intends to institute, a hearing to inquire into the complaint under that paragraph or subsection.

That section is not the only provision for dealing with public complaints. Indeed, it does not provide for the most usual process for complaints from or on behalf of a member of the public. The more regular process is for initiation of a complaint by a member of the public to the Commission, to the RCMP itself or to provincial authorities under subsection 45.35(1). The two complaints which led to this stated case were initiated in accord with that section. An

\* Sections 45.1 to 45.47 were enacted by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 8, s. 16.

Le régime législatif et les objectifs de la partie VII de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada

Au cours des plaidoiries, les avocats se sont référés à plusieurs dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, dont en particulier la partie VII de la Loi qui établit la procédure relative aux plaintes du public.

À mon avis, l'interprétation d'une disposition, soit l'article 45.43\* de la partie VII, est la clef de voûte des questions posées dans le mémoire spécial. Conformément à cette disposition, le président de la Commission a procédé à l'examen des deux plaintes concernant la conduite du commissaire et de l'ex-sous-commissaire Jensen. Cet article est ainsi conçu:

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.

(2) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, en cas d'enquête ou de convocation d'une audience conformément au paragraphe (1), la Gendarmerie n'est pas tenue d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque autre mesure à cet égard avant que le commissaire n'ait reçu le rapport visé au paragraphe (3) ou le rapport provisoire visé au paragraphe 45.45(14).

(3) Au terme de l'enquête prévue à l'alinéa 45.42(3)c) ou au paragraphe (1), le président de la Commission établit et transmet au ministre et au commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées, à moins qu'il n'ait déjà convoqué une audience, ou se propose de le faire, pour faire enquête en vertu de cet alinéa ou paragraphe.

Cet article n'est pas la seule disposition touchant le règlement des plaintes du public. En effet, il n'établit pas la procédure la plus courante de règlement des plaintes déposées par le public ou en son nom. La procédure plus habituelle consiste, pour tout membre du public, à déposer une plainte auprès de la Commission, de la GRC elle-même ou des autorités provinciales, en application du paragraphe 45.35(1). Les deux plaintes à l'origine du présent mémoire spécial

\* Les articles 45.1 à 45.47 ont été édictés par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16.

alternative for initiation of a complaint is for it to be made by the Chairman of the Public Complaints Commission under subsection 45.37(1). In both cases, if the complaint is not dealt with by the Chairman under section 45.43, the matter is first considered within the RCMP itself in accord with processes provided in Part VII of the Act. Both of the provisions relating to the initiation of complaints (i.e., subsections 45.35(1) and 45.37(1)) use the same words as are found in section 45.43, "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".

An overview of the statutory arrangements for dealing with public complaints in Part VII, is set out by Mr. Justice MacGuigan J.A. in *Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, [1991] 1 F.C. 529 (C.A.) at pages 556-558 in the following terms.

As I indicated at the outset, the Commission is established by Part VI of the Act. Part VII then begins (subsection 45.35(1)) with the right of any member of the public having a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under the Act, of any member or other person appointed or employed under the Act, to make a complaint to the Commission, to any member or other person appointed or employed under the Act, or to any provincial authority responsible for complaints by the public against police. Complaints may also be initiated by the Commission Chairman.

The Commission must notify the Commissioner of every complaint received, and he must deal with every complaint, either informally (on consent) or with an investigation, or without an investigation if he does not deem it warranted or reasonably practicable. Where a complaint has been initiated by the Commission Chairman, the Commissioner must investigate it.

Forthwith upon being notified of a complaint, the Commissioner must notify the person complained against, unless, in his opinion, to do so might adversely affect an investigation.

A complainant who is dissatisfied with the disposition of a complaint by the RCMP may, pursuant to section 45.41, refer the complaint to the Commission. Upon such referral of a complaint, the Commission is obliged to review the complaint unless it has already investigated it or instituted an inquiry into the matter.

In addition to this duty to review complaints that have been referred, the Chairman has also, by virtue of section 45.43, the

ont été déposées en vertu de ce paragraphe. Il est également possible qu'une plainte soit portée par le président de la Commission des plaintes du public, en conformité avec le paragraphe 45.37(1). Dans les deux cas, si le président n'a pas donné suite à la plainte conformément à l'article 45.43, l'affaire est d'abord examinée par la GRC elle-même suivant la procédure établie dans la partie VII de la Loi. Les deux dispositions relatives au dépôt des plaintes (c'est-à-dire les paragraphes 45.35(1) et 45.37(1)) contiennent les mêmes mots que l'article 45.43, «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».

Dans l'affaire *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, [1991] 1 C.F. 529 (C.A.), aux pages 556 à 558, le juge MacGuigan, J.C.A., donne un aperçu des mesures prévues à la partie VII de la Loi en ce qui a trait aux plaintes du public:

Comme je l'ai précisé au départ, la Commission est constituée aux termes de la partie VI de la Loi. La partie VII commence ensuite (paragraphe 45.35(1)) avec le droit de tout membre du public qui a un sujet de plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues par la Loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, de déposer une plainte auprès de la Commission, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, ou de l'autorité provinciale compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête. Le président de la Commission peut également porter plainte.

La Commission doit aviser le commissaire du dépôt de chaque plainte, et le commissaire doit instruire chaque plainte, en la réglant à l'amiable (de consentement), en procédant à une enquête, ou en refusant de procéder à une enquête s'il est d'avis qu'une telle mesure n'est pas justifiée ou qu'elle n'est pas raisonnablement praticable. Le commissaire est tenu d'enquêter sur les plaintes portées par le président de la Commission.

Dès qu'il est avisé d'une plainte, le commissaire doit aviser la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite d'une enquête.

Le plaignant qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC peut, en vertu de l'article 45.41, renvoyer sa plainte devant la Commission. La Commission est tenue d'examiner la plainte qui lui est renvoyée, à moins qu'elle n'ait déjà fait enquête ou convoqué une audience pour faire enquête sur la question.

Outre cette obligation d'examiner les plaintes qui font l'objet d'un renvoi, le président a également le pouvoir, en vertu de

power to investigate or institute a hearing into a complaint, whether or not it has been investigated or reported on or otherwise dealt with by the Commissioner where he "considers it advisable in the public interest."

Where the Chairman decides to institute a hearing, the Chairman assigns a member or members of the Commission to conduct it. For purposes of the hearing, this member or these members are then deemed to be the Commission. There are formalities of notice, and the Commission has the powers conferred on a board of inquiry, including the power of subpoena. The complainant, the RCMP, and the person complained against all have the right to present evidence, to cross-examine witnesses, to make representations, and to be represented by counsel.

The Commission does not have any power to issue a binding order or direction, but it must, on completion of a hearing, report in writing to the Commissioner and the Solicitor General, "setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission sees fit."

The Commissioner is required to review the complaint in the light of the findings and recommendations set out in the report, and reply to the Solicitor General and the Chairman what action, if any, he will take, or with reasons for not acting, if his decision is not to act.

The last word belongs to the Chairman, who must make a final report in writing to the parties, the Solicitor General, and the Commissioner.

Prior to the amending Act, there was no statutory scheme in place for the investigation of public complaints. There was only an internal review procedure, established by an administrative act of the Commissioner. . . .

The complaints which led to this stated case were addressed to the Commission. Its Chairman concluded, for the reasons set out in paragraph 13 of the agreed statement of facts, that he would investigate the two complaints, pursuant to section 45.43 of the Act, and he so advised the Commissioner of the RCMP. When action is taken under that section, in the public interest as determined by the Chairman, the RCMP is not required to investigate, report or otherwise deal with the complaint until the Chairman has reported upon completion of his investigation, or of a hearing. Investigation by the Chairman, or hearings to inquire into the matter, are conducted independently of any consideration of the matter by the RCMP itself.

The purposes of Part VII of the Act are described by Mr. Justice MacGuigan J.A. in *Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, *supra*, at pages 555-

l'article 45.43, de tenir une enquête ou de convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que le commissaire ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard, s'il «estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte».

<sup>a</sup> Le président de la Commission, s'il décide de convoquer une audience, désigne le ou les membres de la Commission qui tiendront l'audience. À l'audience, le ou les membres qui tiennent l'audience sont réputés être la Commission. Des formalités de préavis sont prévues, et la Commission a les pouvoirs qui sont conférés à une commission d'enquête, y compris le pouvoir d'assigner des témoins. Le plaignant, la GRC et la personne qui fait l'objet de la plainte ont tous le droit de présenter des éléments de preuve, de contre-interroger des témoins, de faire des observations et d'être représentés par un avocat.

<sup>b</sup> La Commission n'a pas le pouvoir de rendre des décisions obligatoires, mais elle doit, au terme de l'audience, établir et transmettre au commissaire et au solliciteur général un rapport écrit «énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées».

<sup>c</sup> Le commissaire est tenu de réviser la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport et d'aviser le solliciteur général et le président des mesures qu'il prendra ou de leur exposer les raisons pour lesquelles il ne prendra pas de mesure, si telle est sa décision.

<sup>d</sup> Le dernier mot revient au président, qui doit établir et transmettre aux parties, au solliciteur général, et au commissaire, un rapport écrit final.

<sup>e</sup> Avant l'entrée en vigueur de la Loi modificative, il n'existait pas de mécanisme législatif d'enquête au sujet des plaintes portées par de simples citoyens. Il existait seulement une procédure interne d'examen, qui avait été établie en vertu d'un texte administratif du commissaire. . . .

<sup>f</sup> Les plaintes à l'origine du présent mémoire spécial ont été adressées à la Commission. Son président a conclu, pour les motifs énoncés au paragraphe 13 de l'exposé conjoint des faits, qu'il enquêterait sur les deux plaintes, en conformité avec l'article 45.43 de la Loi, et il en a informé le commissaire de la GRC. Quand une mesure est prise en vertu de cet article, dans l'intérêt public selon ce que juge le président, la GRC n'est pas tenue d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque mesure à cet égard avant que le président n'ait terminé son enquête ou que l'audience n'ait eu lieu. L'enquête que mène le président ou l'audience tenue pour enquêter sur la plainte sont indépendantes de tout examen que la GRC elle-même fait de l'affaire.

<sup>g</sup> Dans l'affaire *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, précitée, aux pages 555 et 556, les objectifs de la partie VII de la Loi sont exposés

556, when discussing the amending Act by which the public complaints procedure was established, in the following passage:

It is common ground that the genesis of the amending Act is to be found in *The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*, Information Canada, Ottawa, 1976 (The Marin Commission Report). That Report recommended the creation of a public complaint system operationally and functionally distinct from the disciplinary system.

The mischief aimed at by the amending Act is undoubtedly accurately expressed by the following statement of the Marin Commission (at page 97):

The need for an independent authority to review the actions of the Force in handling public complaints is not one based on any discovery of a history of abuse or neglect. On the contrary, we have not found many cases where the Force was not both thorough in its investigation and fair in its disposition of complaints. The need in question is based on perceptions held by many who have difficulty in understanding how the Force can be both the supervisor and final arbiter for public complaints. Complainants, members involved in complaints and Canadians in general are entitled to an unqualified confidence in the Royal Canadian Mounted Police. In our view, the introduction of an independent review authority will ensure that such confidence is attainable.

As drawn to the Court's attention by the respondent, this view was echoed by the then Solicitor General in moving second reading of the amending legislation, (*Debates of the House of Commons*, September 11, 1985, at page 6518):

I see the establishment of the public complaints commission as an amendment of paramount importance. It is a contemporary response to a need for objective, open and fair handling of complaints against RCMP members in a manner which will command public confidence.

One purpose of the legislation, then, deduced from the mischief at which it was directed, is the protection of the public from having its complaints investigated privately. But it is evident from other clarifying words of the Solicitor General that there is another mischief to be guarded against as well, viz., the pillorying of members of the Force (*Debates*, September 11, 1985, at page 6519):

The recommendations of the Marin Commission are substantially implemented in this Act and considerable time and effort has been invested in developing revisions that will support and further the work of the RCMP and adequately preserve the delicate balance between the protection of the rights of the public and the individual members of the RCMP.

par le juge MacGuigan, J.C.A., dans le passage qui suit, relatif à la loi modificative qui a établi la procédure de règlement des plaintes du public:

Il est constant que la genèse de la Loi modificative se trouve dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, Information Canada, Ottawa, 1976 (le rapport de la Commission Marin). Les auteurs de ce rapport recommandaient la création d'un système de traitement des plaintes du public qui soit distinct, tant sur le plan opérationnel que sur le plan fonctionnel, du système disciplinaire.

La situation que la Loi modificative visait à réformer est indubitablement exprimée avec exactitude dans la déclaration suivante de la Commission Marin (à la page 107):

La nécessité qu'il y ait un organisme indépendant afin de réviser les mesures prises par la Gendarmerie dans le traitement des plaintes du public n'est pas fondée sur quelque histoire d'abus ou de négligence. Au contraire, nous n'avons pas trouvé beaucoup d'affaires dans lesquelles la Gendarmerie n'a pas mené une enquête approfondie ou réglé une plainte d'une façon injuste. Mais il demeure néanmoins que de nombreuses personnes peuvent difficilement comprendre comment la Gendarmerie peut à la fois agir à titre de surveillant et d'arbitre en dernier ressort en ce qui a trait aux plaintes du public. Les plaignants, les membres impliqués dans les plaintes et les Canadiens en général sont en droit d'aspirer à une confiance sans réserve à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada. À notre avis, l'implantation d'un organisme indépendant de révision permettrait de satisfaire à de telles aspirations.

Comme l'intimée nous l'a fait remarquer, le solliciteur général de l'époque a fait écho à cette manière de voir en proposant la deuxième lecture de la Loi modificative (*Débats de la Chambre des communes*, 11 septembre 1985, à la page 6518):

Je vois l'établissement de la Commission des plaintes du public comme une modification de première importance. C'est une solution contemporaine à la nécessité de traiter de façon objective, ouverte et juste les plaintes formulées contre des agents de la GRC, solution qui méritera la confiance de la population.

Ainsi donc, un objet de la loi qu'on peut dégager de la situation qu'elle visait à réformer est de protéger le public contre la tenue d'enquêtes secrètes sur ses plaintes. Mais il ressort à l'évidence d'autres éclaircissements fournis par le solliciteur général que l'on voulait aussi se protéger contre un autre abus, à savoir la mise au pilori des membres de la Gendarmerie (*Débats*, 11 septembre 1985, à la page 6519):

Ce projet de loi donne suite à la plupart des recommandations de la commission Marin et l'on a passé beaucoup de temps à préparer des révisions qui aideront la GRC dans son travail tout en préservant le délicat équilibre entre la protection des droits du public et celle des membres de la GRC.

This comment would indicate that both mischiefs are being equally guarded against.

Jurisdiction of the Commission in regard to a complaint concerning conduct of the Commissioner, RCMP: question 1, the Inkster complaint

The Commission submits that its Chairman and the Commission have jurisdiction under section 45.43 to investigate, or conduct a hearing, in regard to a complaint concerning conduct of the Commissioner as a member of the RCMP in the performance of his duty or function under the Act, by the express words of that section. That interpretation is said to be supported by the general purposes of Part VII, by the general context of the Act as it relates to the Commissioner and to the Commission and by the general thrust of decisions of the Supreme Court in recent years which have reflected what counsel describes as evolving principles of accountability, for those in public office, which have narrowed immunities from application of the principle.

The Attorney General of Canada, on the other hand, submits that Parliament could not have intended to comprehend or include the Commissioner in the words "any member or other person appointed or employed under the authority of this Act" within subsection 45.43(1). That conclusion, it is said, is based upon the unique role of the Commissioner in relation to public complaints, a role only the Commissioner can perform, and upon his special role within the RCMP, a para-military operation.

The Commissioner is acknowledged to be accountable, but not in relation to any complaint made to the Commission. Rather, accountability is ensured through other forums, for example, the appointment as Commissioner is made by the Governor in Council pursuant to section 5 [as am. *idem*, s. 2], at pleasure, and he is subject to removal; and in relation to his management of the RCMP the Commissioner is accountable either before the Standing Committee of Justice and Legal Affairs of the House of Commons or in the course of presentation of estimates of the Solicitor General. Under section 24.1 [as enacted *idem*, s. 15] of the Act the Minister may appoint a board of inquiry to investigate and report on any matter relating to the organization, training, conduct,

Cette observation indique que l'on se prémunit également contre les deux abus.

Compétence de la Commission à l'égard d'une plainte concernant la conduite du commissaire de la GRC: première question, la plainte concernant Inkster

La Commission soutient que l'article 45.43 attribue expressément à son président et à elle-même la compétence pour tenir une enquête ou une audience à l'égard d'une plainte concernant la conduite du commissaire, à titre de membre de la GRC, dans l'exercice de ses fonctions prévues à la Loi. On dit que cette interprétation est corroborée par les objectifs généraux de la partie VII, par le contexte général de la Loi en ce qui concerne le commissaire et la Commission, et par l'essentiel de la jurisprudence récente de la Cour suprême qui traduit, au dire des avocats, une évolution des principes en matière de responsabilité des titulaires de charges publiques, savoir la limitation des immunités au regard de l'application du principe.

Le procureur général du Canada, en revanche, soutient que le législateur n'a pas pu vouloir que le commissaire soit visé par les mots «un membre ou [...] toute autre personne nommée ou employée sous le régime de [la Loi]», employés au paragraphe 45.43(1). Cette conclusion, dit-il, repose sur le rôle exceptionnel du commissaire relativement aux plaintes du public, rôle que lui seul peut jouer, et sur son rôle spécial au sein de la GRC, organisme paramilitaire.

On reconnaît que le commissaire doit rendre des comptes, mais non par rapport à toute plainte déposée auprès de la Commission. Son obligation de rendre compte est sanctionnée par d'autres mécanismes, par exemple, la nomination du commissaire à titre amovible par le gouverneur en conseil, en vertu de l'article 5 [mod., *idem*, art. 2]; de plus, le commissaire doit rendre des comptes au Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes ou dans le cadre de la présentation du Budget des dépenses du solliciteur général. En vertu de l'article 24.1 [édicte, *idem*, art. 15] de la Loi, le ministre peut désigner une commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur toute question liée à l'organisation, la formation, la conduite, l'exercice

performance of duties, discipline, administration or government of the Force. Moreover, the *Inquiries Act* [R.S.C., 1985, c. I-11] provides a means whereby the Governor in Council may appoint an inquiry, if there appears to be any necessity.

These various means by which the Commissioner may be accountable for performance of his duties are not unimportant, but they are common for many senior public servants, and they do not assist in responding to the question posed in the stated case, whether a public complaint against the Commissioner is within the jurisdiction of the Commission under Part VII of the Act. Nor does the fact that his position may be analogous to that of Deputy Ministers or the Chief of the Defence Staff, who may not be answerable for alleged misconduct in any process like that established for dealing with public complaints under Part VII of the Act.

As earlier noted all of the provisions of Part VII that relate to initiation of a complaint from the public are in similar terms. In all cases there must be a complaint, it must concern the conduct in performance of a duty or function under the Act and the conduct must be that of a member or other person appointed or employed under the Act.

There is no difference between the parties that the complaints here concern conduct in the performance of his duty of the Commissioner and that he is a member of the RCMP. The only difference is whether he is a "member" of the Force, as that term is used in Part VII where reference is made to the initiation of complaints, particularly subsection 45.43(1) under which the Chairman here determined to act.

Section 2 [as am. *idem*, s. 1] of the Act defines "member" in the following terms:

2. ...

"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

des fonctions, la discipline et la bonne administration de la Gendarmerie. Au surplus, la *Loi sur les enquêtes* [L.R.C. (1985), ch. I-11] prévoit un moyen pour le gouverneur en conseil de faire procéder à une enquête, si cela lui semble nécessaire.

Ces divers moyens par lesquels le commissaire est tenu de rendre compte de l'exécution de ses fonctions ne sont pas sans importance, mais ils visent aussi nombre de hauts fonctionnaires, et ils ne sont d'aucun secours pour répondre à la question posée dans le mémoire spécial, savoir si une plainte du public contre le commissaire ressortit à la compétence de la Commission sous le régime de la partie VII de la Loi. Et n'est d'aucun secours le fait que ses fonctions sont semblables à celles des sous-ministres ou du chef d'état-major de la Défense, qui n'ont peut-être pas à rendre compte d'une prétendue faute commise dans l'exercice de leurs fonctions dans le cadre d'une procédure comme celle établie à l'égard des plaintes du public dans la partie VII de la Loi.

Je le répète, toutes les dispositions de la partie VII qui se rapportent au dépôt de plaintes du public sont couchées dans les mêmes termes. Dans chaque cas, une plainte doit avoir été déposée, elle doit concerner la conduite d'une personne dans l'exercice de ses fonctions prévues à la Loi et cette personne doit être un membre ou une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi.

Les parties s'entendent pour dire que les plaintes en l'espèce concernent la conduite du commissaire dans l'exercice de ses fonctions et qu'il est un membre de la GRC. Leurs points de vue divergent seulement sur la question de savoir s'il est un «membre» de la Gendarmerie, au sens de ce terme dans la partie VII où il est question de dépôt de plaintes, en particulier au paragraphe 45.43(1), en application duquel le président a décidé d'agir.

L'article 2 [mod., *idem*, art. 1] de la Loi définit ainsi le mot «membre»:

2. ...

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

The definition of "officer" similarly refers to an appointee under section 5. Subsection 5(1) provides for the appointment by the Governor in Council of an officer as the Commissioner of the RCMP, responsible under direction of the Minister for control and management of the Force. Thus the statutory meaning of the word "member" as used in Part VII in those provisions relating to the initiation of complaints, including subsection 45.43(1), includes the Commissioner, unless the context of the Act, and its purposes dictate another meaning.

Counsel for the Attorney General of Canada concedes that the Commissioner is a member of the Force, but argues that Parliament could not have intended to include him, to comprehend him, within the word "member" as used in those sections providing for initiation of complaints under Part VII, and complaints against conduct of the Commissioner would not be within the jurisdiction of the Public Complaints Commission.

The basis for the Attorney General's argument is said to be the special role of the Commissioner both in regard to the process for dealing with complaints, and in regard to his other special duties under the Act. There is no doubt that the Commissioner does play a significant role in the process of dealing with public complaints. Within the Force he is responsible for the administration and management of that process, and, subject to the authority of the Minister, for the disposition of those complaints, including the responsibility to act, or not to act, on recommendations made by the Public Complaints Commission.

The Commissioner's responsibilities in relation to the process are numerous. He is to be notified of every complaint from a member of the public (subsections 45.35(3), 45.37(2) and paragraph 45.41(2)(a)) and he notifies in writing every member or other person whose conduct is the matter of the complaint, unless in his opinion this may adversely affect or hinder an investigation (subsections 45.35(4), 45.37(3)). He considers whether the complaint can be disposed of informally with consent of the complainant and the person whose conduct is the

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.

De la même façon, l'«officier» est défini comme un membre nommé conformément à l'article 5. Aux termes du paragraphe 5(1), le gouverneur en conseil nomme un officier commissaire de la GRC, investi de la pleine autorité sur la Gendarmerie. Par conséquent, le mot «membre» employé dans les dispositions de la partie VII relatives au dépôt de plaintes, dont le paragraphe 45.43(1), vise le commissaire, sauf si un sens différent doit être inféré du contexte de la Loi et de ses objectifs.

L'avocat du procureur général du Canada concède que le commissaire est un membre de la Gendarmerie, mais prétend que le législateur n'a pas pu vouloir qu'il soit inclus, compris dans le mot «membre» utilisé dans ces articles touchant le dépôt de plaintes en conformité avec la partie VII et que les plaintes concernant la conduite du commissaire échappent à la compétence de la Commission sur les plaintes du public.

On dit que l'argument du procureur général repose sur le rôle spécial du commissaire tant au regard de la procédure de règlement des plaintes qu'au regard de ses autres fonctions spéciales prévues à la Loi. Il n'y a pas de doute que le commissaire joue un rôle important dans la procédure de règlement des plaintes du public. Au sein de la Gendarmerie, il est responsable de l'administration et de la gestion de ce processus et, sous l'autorité du ministre, du règlement de ces plaintes, y compris la décision de donner suite ou non aux recommandations faites par la Commission des plaintes du public.

Les fonctions du commissaire, relativement au processus, sont nombreuses. Toutes les plaintes du public sont portées à son attention (paragraphes 45.35(3), 45.37(2), alinéa 45.41(2)a) et il avise par écrit le membre ou l'autre personne, dont la conduite fait l'objet de la plainte, pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque de nuire à la conduite d'une enquête (paragraphes 45.35(4), 45.37(3)). Il considère si la plainte peut être réglée à l'amiable, moyennant le consentement du plaignant et de la personne visée par la plainte (para-

subject-matter of the complaint (subsection 45.36(1)). Where the complaint is not settled informally it is to be investigated by the RCMP in accord with rules made by the Commissioner (subsection 45.36(4) and section 45.38), but he may direct that there be no investigation or that an investigation be terminated for certain defined reasons as he judges them, giving notice to the complainant and the person whose conduct is the basis of the complaint (subsections 45.36(5) and (6)). He has a responsibility to report periodically to the parties on the course of an investigation (section 45.39) and on completion of an investigation within the Force (section 45.4). Finally, the Commissioner plays a unique role even in relation to complaints investigated by or reported upon by the Public Complaints Commission or the Chairman. Thus, he provides information on any prior investigation or report, about the matter complained of, within the Force (paragraph 45.41(2)(b)); he reviews and considers the report and recommendations of the Chairman or the Commission, and reports to the Chairman and the Minister upon action that has been or will be taken, and if he does not act he is to report reasons for so deciding (section 45.46).

The last responsibility, to review and report upon the reports and recommendations of the Commission or the Chairman, and the authority to make rules under the Act including rules relating to the processing of public complaints within the RCMP, are specifically excluded from the general authority of the Commissioner to delegate any of his duties or functions under subsection 5(2). Thus, it is urged by counsel for the Attorney General that the Commissioner's role in reviewing and reporting in relation to the Chairman's reports is one to be discharged by him personally.

In light of that particular and ultimate responsibility to act or not to act in response to investigations of public complaints it is urged that Parliament did not intend to include the Commissioner in the words "any member or other person appointed or employed under . . . this Act", as used in those sections concerning the initiation of public complaints, whether in relation to a complaint from a member of the public (subsection 45.35(1)), or a complaint initiated by the Commission Chairman (subsection 45.37(1)), or a

graphie 45.36(1)). À défaut de règlement amiable, la plainte fait l'objet d'une enquête par la GRC selon les règles établies par le commissaire (paragraphe 45.36(4), article 45.38), mais il peut refuser qu'une plainte fasse l'objet d'une enquête ou mettre fin à une enquête s'il estime que certains motifs définis le justifient, et transmet un avis au plaignant et à la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte (paragraphe 45.36(5) et (6)). Il a l'obligation de faire rapport périodiquement aux parties sur l'état de l'enquête (article 45.39) et au terme de l'enquête menée au sein de la Gendarmerie (article 45.4). Finalement, le commissaire joue un rôle exceptionnel même par rapport aux plaintes sur lesquelles la Commission des plaintes du public ou son président font enquête ou rapport. Ainsi, il fournit des renseignements sur toute enquête ou rapport antérieur, relatif à la plainte, sous la responsabilité de la Gendarmerie (alinéa 45.41(2)(b)); il révisé et examine le rapport et les recommandations du président ou de la Commission, et avise le président et le ministre des mesures prises ou devant l'être et, s'il ne prend pas de mesure, il motive sa décision (article 45.46).

Cette dernière fonction, réviser les rapports et recommandations de la Commission ou du président, et aviser les personnes compétentes de sa décision, ainsi que le pouvoir d'établir des règles, en application de la Loi, relativement à la procédure de règlement des plaintes du public au sein de la GRC, sont expressément exclus du pouvoir général du commissaire de déléguer ses pouvoirs ou fonctions, que lui attribue le paragraphe 5(2). En conséquence, l'avocat du procureur général fait valoir que le commissaire doit s'acquitter personnellement de son rôle, lorsqu'il s'agit de réviser les rapports du président et d'aviser les personnes compétentes.

Vu cette fonction particulière du commissaire, à qui il appartient de mettre le point final aux enquêtes sur les plaintes du public, on fait valoir que le législateur n'avait pas l'intention de viser le commissaire en employant, dans les articles touchant le dépôt de plaintes par le public, les mots «un membre ou [. . .] toute autre personne nommée ou employée sous le régime de [la Loi]», que ce soit relativement à une plainte d'un membre du public (paragraphe 45.35(1)), à une plainte portée par le président de la

complaint that the Chairman decides in the public interest that he will investigate, or that he will institute a hearing to inquire into the matter (subsection 45.43(1)).

In summing up this argument for exclusion of the Commissioner from investigation of a complaint concerning the conduct of his responsibilities under the Act the Attorney General submits by written memorandum that:

... under the *Act* the Commissioner exercises a statutory role in relation to the receipt, investigation and, ultimately, the final decision taken with respect to any complaint, whether or not that complaint is investigated by the Public Complaints Commission. The *Act* does not contemplate that the holder of the office of Commissioner shall be subject to investigation pursuant to the public complaints procedure. Nor does the *Act* contemplate that the Chairman and other members of the Public Complaints Commission should be subject to investigation notwithstanding that the Chairman and other members of the Commission are, on a technical reading of s. 45.35, "other persons appointed or employed under the authority of the *Act*".

The latter reference, to the comparable position of the Chairman and members of the Commission in relation to any complaint about their conduct, is noted as an anomaly in the 1989-90 Report of the Commission itself, one that it is there suggested might best be addressed by legislative amendment excluding them from the public complaints process. In my view, the reference by analogy to the positions of Chairman and members of the Commission does not assist in resolving the issue concerning the application of the process to complaints from a member of the public concerning the Commissioner's conduct.

Moreover, the Attorney General submits that, aside from Part VII, the Act as a whole lends support to the exclusion of the alleged conduct of the Commissioner from being the subject of investigation under the public complaints process. In respect to discipline of members of the Force he is the final authority for appeals in relation to certain appeals from informal disciplinary action and in relation to decisions of an adjudicating board in formal discipline proceedings (subsections 42(6) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 66], 45.14(1) and 45.16(1)-(7)). He has authority to suspend from duty any member who has contravened or is suspected of contravening the Code

Commission (paragraphe 45.37(1)) ou à une plainte sur laquelle le président enquête ou à l'égard de laquelle il convoque une audience parce qu'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte (paragraphe 45.43(1)).

Pour résumer son argument que le commissaire échappe à toutes enquêtes sur des plaintes concernant l'exercice de ses fonctions prévues à la Loi, le procureur général soutient ce qui suit, dans son mémoire:

[TRADUCTION] ... la *Loi* attribue au commissaire un rôle relativement à toute plainte déposée, à l'enquête sur celle-ci et à son règlement définitif, qu'elle ait ou non fait l'objet d'une enquête par la Commission des plaintes du public. La *Loi* ne dit pas que le titulaire de la charge de commissaire peut être l'objet d'une enquête suivant la procédure applicable aux plaintes du public. Elle ne dit pas non plus que le président et les autres membres de la Commission des plaintes du public peuvent être visés par une enquête, en dépit du fait que le président et les autres membres de la Commission sont, si l'on interprète strictement l'art. 45.35, compris dans l'expression «toute autre personne nommée ou employée sous le régime de [la *Loi*]».

Quant à ce dernier aspect, savoir la situation comparable du président et des membres de la Commission par rapport à toute plainte concernant leur conduite, la Commission elle-même, dans son rapport pour 1989-1990, signale qu'il s'agit d'une anomalie et que le meilleur moyen de la corriger serait une modification de la Loi tendant à les soustraire à la procédure de règlement des plaintes du public. À mon avis, arguer de l'analogie de la situation du président et des membres de la Commission n'est d'aucun secours pour trancher la question relative à l'application de la procédure aux plaintes d'un membre du public concernant la conduite du commissaire.

Par surcroît, le procureur général soutient qu'outre la partie VII, la Loi dans son ensemble nous autorise à conclure que la conduite alléguée du commissaire ne saurait faire l'objet d'une enquête suivant la procédure de règlement des plaintes du public. En matière de discipline, le commissaire constitue le dernier niveau de la procédure d'appel relativement aux appels interjetés contre certaines mesures disciplinaires simples et relativement aux décisions du comité d'arbitrage sur un cas de mesures disciplinaires graves (paragrapes 42(6) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 66], 45.14(1) et 45.16(1) à (7)). Il a le pouvoir de suspendre tout membre qui a contre-

of Conduct or a statute of Parliament or of a legislature (section 12.1) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 7]. He is the final authority for appeals from a recommendation for discharge or demotion which has been affirmed by a discharge and demotion board of the Force (subsection 45.24(1), 45.26(1)-(7)). Finally, the Commissioner constitutes the final level in the grievance process. In all of these proceedings his decisions are not subject to appeal except by way of an application for judicial review.

In light of these particular responsibilities, it is submitted that as the senior officer and manager of the Force, taking into account the unique para-military structure of the Force, the Commissioner is himself not subject to internal processes for informal or formal discipline or for discharge or dismissal, and for the same reason he is not subject to the public complaints procedures provided in Part VII of the Act.

I am not persuaded that the position of the Commissioner in relation to processes that are internal to the RCMP, provides a ready answer to the question posed concerning jurisdiction of the Public Complaints Commission to deal with a complaint about his conduct. The Commission is a body set up by Parliament, under the Act it is true, but to act independently of the Force itself in dealing with complaints from members of the public or initiated by the Chairman. It is a body independent of the internal operations of the RCMP. Just as the Commissioner's status in relation to other external bodies would not be determined by his status within the Force, in my opinion, it should not be so determined in relation to the Public Complaints Commission.

The two arguments advanced by the Attorney General are not persuasive, in my view, that Parliament intended to exempt from the authority of the Commission or its Chairman a complaint concerning the conduct of the Commissioner in performance of his statutory responsibilities. It is agreed that he is a member of the Force. A complaint against his alleged

venu ou qui est soupçonné de contrevenir au code de déontologie ou à une loi fédérale ou provinciale (article 12.1) [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 7]. Il constitue le dernier niveau de la procédure d'appel relativement à la recommandation de renvoi ou de rétrogradation formulée par la commission de licenciement et de rétrogradation de la Gendarmerie (paragraphes 45.24(1), 45.26(1) à (7)). Enfin, le commissaire constitue le dernier niveau de la procédure applicable aux griefs. Dans toutes ces procédures, ses décisions ne sont pas susceptibles d'appel sauf par voie de demande de révision judiciaire.

Étant donné ses fonctions particulières, on affirme qu'à titre de commandant en chef et de directeur de la Gendarmerie, compte tenu de la structure paramilitaire exceptionnelle de la Gendarmerie, le commissaire est lui-même soustrait aux processus internes touchant les mesures disciplinaires simples et les mesures graves, ou le renvoi ou le licenciement, et pour la même raison, ne saurait faire l'objet des procédures prévues à la partie VII de la Loi relativement aux plaintes du public.

Je ne suis pas persuadé que la situation du commissaire par rapport aux processus internes de la GRC apporte une réponse facile à la question posée au sujet de la compétence de la Commission des plaintes du public pour connaître d'une plainte concernant sa conduite. Il est vrai que le législateur a créé la Commission par cette Loi, mais il l'a habilitée à agir librement, sans droit de regard de la Gendarmerie, lorsqu'elle entend des plaintes déposées par des membres du public ou portées par le président. C'est un organisme autonome, qui échappe à la régie interne de la GRC. Tout comme la situation juridique du commissaire par rapport à d'autres organismes extérieurs ne dépend pas de sa situation au sein de la Gendarmerie, sa situation juridique par rapport à la Commission des plaintes du public, à mon sens, ne doit pas non plus en dépendre.

Les deux arguments avancés par le procureur général ne sont pas convaincants, à mon avis, quant à l'intention du législateur de soustraire à la compétence de la Commission ou de son président une plainte concernant la conduite du commissaire dans l'exercice de ses fonctions attribuées par la Loi. Tous sont d'accord pour dire qu'il est un membre de la Gendar-

conduct, whether it be initiated by a member of the public under section 45.35, by the Chairman under section 45.37, or whether it be one which the Chairman considers advisable in the public interest to investigate or to institute a hearing for purposes of an inquiry under section 45.43, includes a complaint about the Commissioner within the words "any member" unless the context and the statute as a whole clearly require a meaning of those words which would exclude a complaint about his conduct as a matter for inquiry. In my view, the context and the statute do not so require. His important roles in relation to various processes under the Act, for management, for the disciplinary process, for discharge and demotion, and even his important role in the management within the Force of the process for dealing with public complaints, do not require, or lead to the implication that Parliament intended, his exclusion from the words "any member" used in relation to public complaints.

The Commissioner's role in management, within the Force, of the public complaints process, important as it is, is not a basis for finding that Parliament intended complaints about his conduct should be excluded from the jurisdiction of the Commission to investigate. Most of his duties in relation to the process can be, and no doubt are, delegated to others in the Force. Where a complaint about his conduct reaches the Force otherwise than under section 45.43, if there is any sense that the complaint is not frivolous, it may be that it should be referred to the Commission for the Chairman to determine whether in the public interest it should be investigated by the Chairman or by hearing of the Commission.

If the Chairman decides in the public interest that a complaint should be investigated by him or by hearing of the Commission, subsection 45.43(2) makes clear that any consideration of the matter internally by the Force is irrelevant. The Commissioner's only role under the statute in a case dealt with by the Chairman in this way, aside from receiving the complaint and providing information, comes at the con-

merie. Une plainte touchant sa conduite alléguée, qu'elle ait été déposée par un membre du public en conformité avec l'article 45.35 ou portée par le président en vertu de l'article 45.37, ou qu'il s'agisse d'une plainte sur laquelle le président enquête ou à l'égard de laquelle il convoque une audience parce qu'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte (article 45.43), inclut une plainte concernant le commissaire à titre de «membre», sauf si le contexte et la Loi dans son ensemble exigent clairement que soit donné au mot «membre» un sens qui exclut la possibilité qu'une plainte concernant sa conduite puisse être l'objet d'une enquête. À mon avis, le contexte et la Loi n'exigent pas cela. Ses rôles importants par rapport à divers processus prévus par la Loi, en matière de gestion, de mesures disciplinaires, de renvoi et de rétrogradation, et même son rôle important au niveau de la gestion du processus interne de règlement des plaintes du public, n'exigent pas qu'il soit exclu du champ d'application des mots «un membre» employés relativement aux plaintes du public, ni ne permettent d'inférer que le législateur avait l'intention de l'en exclure.

Le rôle du commissaire dans la gestion, au sein de la Gendarmerie, du processus de règlement des plaintes du public, si important soit-il, ne nous autorise pas à conclure que le législateur voulait que les plaintes concernant sa conduite soient soustraites au pouvoir d'enquêter de la Commission. Pour la plupart, ses fonctions relativement au processus peuvent être, et sont sans aucun doute, déléguées à d'autres membres. Si une plainte concernant sa conduite est soumise à la Gendarmerie sans que l'article 45.43 ait été invoqué, et qu'il soit le moins avéré que la plainte n'est pas frivole, il se peut qu'elle doive être renvoyée à la Commission afin que le président détermine s'il est dans l'intérêt public qu'il enquête sur celle-ci ou que la Commission tiennne une audience pour enquêter sur celle-ci.

Si le président décide qu'il y a lieu, dans l'intérêt public, qu'il tiennne une enquête ou qu'une audience par la Commission soit convoquée, il ressort clairement du paragraphe 45.43(2) que tout examen de la plainte par la Gendarmerie est sans importance. Quand le président agit de la sorte, le seul rôle que la Loi attribue au commissaire, en plus de recevoir la plainte et de fournir des renseignements, c'est l'obli-

clusion of the investigation when the Chairman or the Commission submits its report to the Commissioner and the Minister, to which the Commissioner then has a duty to respond (subsections 45.45(14), 45.46(1) and (2)).

The Commissioner's ultimate involvement in reviewing a report from the Commission or its Chairman, in considering what, if any, action should be taken upon it and reporting to the Commission and the Minister, does not in itself mean that his conduct was intended to be beyond the scrutiny of the Commission in dealing with public complaints. Ultimately the responsibility for management of the Force, even in this regard, is his, subject to the direction of the Minister. The Chairman and the Commission play the role of ombudsman, with ultimate authority to report publicly on their work in dealing with complaints. The Chairman and the Commission report to the Commissioner and the Minister on particular complaints, and publicly on their work in general. The Commission has no executory authority except in relation to investigation and reporting on complaints from the public.

The Commissioner has the same obligations to meet the standards established for conduct of "every member" under section 37 of [as am. *idem*] the Act including the responsibility "to respect the rights of all persons; [. . .] to maintain the integrity of the law, law enforcement and the administration of justice; . . . to ensure that any improper or unlawful conduct of any member is not concealed or permitted to continue; to be incorruptible, never accepting or seeking special privilege in the performance of . . . duties" (paragraphs 37(a), (b), (e), (f)). Having created a Public Complaints Commission to consider public complaints against the conduct of members of the Force, complaints which, if justified, may ultimately reflect inability to meet the standards established by the Act and regulations, it would be for Parliament to exclude, expressly or in a manner not open to doubt, the conduct of the Commissioner or any other member of the Force from the authority of that Commission. To infer that the Commissioner's conduct is excluded, where the words of the Act do not say so and the context, in my view, does not require it, creates the anomalous result that only the person at the head of the Force, the Commissioner, of all serving

gation de répondre au rapport que le président ou la Commission lui transmet ou transmet au ministre au terme de l'enquête ou de l'audience (paragraphes 45.45(14), 45.46(1) et (2)).

a

b

c

d

e

La participation du commissaire, en bout de ligne, lorsqu'il révisé un rapport de la Commission ou de son président, lorsqu'il décide des mesures à prendre, s'il en est, et qu'il en avise la Commission et le ministre, ne signifie pas en soi qu'on entendait que sa conduite ne puisse être l'objet d'une enquête de la Commission à la suite de plaintes du public. En fin de compte, il lui incombe de diriger la Gendarmerie, même sous cet aspect, sous la direction du ministre. Le président et la Commission jouent le rôle d'ombudsman et sont, fondamentalement, investis du pouvoir de présenter un rapport d'activité public relativement aux plaintes. Le président et la Commission transmettent un rapport au commissaire et au ministre au sujet des plaintes déposées et présente un rapport public au sujet de leur travail en général. La Commission n'a aucun pouvoir d'exécution sauf quant aux enquêtes et aux rapports sur les plaintes du public.

f

g

h

i

j

Le commissaire a les mêmes obligations que «chaque membre» pour ce qui est de respecter les normes établies à l'article 37 de la Loi à l'égard de sa conduite, dont celle «de respecter les droits de toutes personnes; [. . .] de maintenir l'intégrité du droit et de son application ainsi que de l'administration de la justice; [. . .] de veiller à ce que l'inconduite des membres ne soit pas cachée ou ne se répète pas; [. . .] d'être incorruptible, de ne pas rechercher ni accepter des avantages particuliers dans l'exercice de ses fonctions» (alinéas 37a), b), e) et f)). Puisque c'est le législateur qui a créé une Commission des plaintes du public, chargée d'examiner les plaintes du public contre la conduite des membres de la Gendarmerie, lesquelles, si elles sont fondées, peuvent en fin de compte refléter l'incapacité de respecter les normes établies dans la Loi et le règlement, c'est au législateur qu'il appartient de soustraire, expressément ou d'une manière qui ne laisse planer aucun doute, la conduite du commissaire ou de tout autre membre de la Gendarmerie au pouvoir de cette Commission. Inférer que la conduite du commissaire est exclue, alors que le texte de la Loi ne le dit pas et que le contexte, à mon avis, ne l'exige pas, aboutit au résul-

members of the RCMP, would be excluded from the Commission's scrutiny where there is a complaint by a member of the public about his conduct in performance of his duties. While he may also be accountable for his conduct in other forums, it seems to me his exclusion from scrutiny by the Commission would render the Public Complaints Commission's role less valuable for the primary purpose for which it was created.

That purpose, as articulated by Mr. Justice MacGuigan J.A. and noted earlier, was to provide for objective, open and fair handling of complaints against RCMP members in a manner which will command public confidence, supporting and furthering the work of the RCMP and adequately preserving the delicate balance between the protection of the rights of the public, from having its complaints investigated privately, and the rights of individual members of the RCMP.

It seems to me that in connection with this purpose, section 45.43 plays a critical role, for the work of the Commission and its Chairman are reported upon publicly and hearings conducted under its aegis are public, unlike the internal processes of the Force for dealing with discipline or grievances or public complaints, which are not public processes. Under the Act it is for the Chairman to determine whether, in the public interest, a complaint should be investigated by him or be subject to a hearing by the Commission. If that authority does not comprehend a complaint about the conduct of the Commissioner, as the Attorney General urges, in my view this would seriously undermine the public confidence in the process of the Commission and indeed in the RCMP itself. I do not agree with the submission of the Attorney General that excluding the Commissioner from scrutiny under the public complaint process will not adversely affect that process. Moreover, when leaders are not subject to the same public review of complaints about their conduct as those they lead, not only is public confidence undermined but confidence in their leadership on the part of those they lead will suffer.

tat anormal que seul le chef de la Gendarmerie, le commissaire, parmi tous les membres de la GRC en activité de service, serait soustrait au pouvoir de la Commission d'enquêter sur une plainte déposée par un membre du public concernant sa conduite dans l'exercice de ses fonctions. Certes, il doit rendre compte de sa conduite à d'autres autorités, mais il me semble qu'en le faisant ainsi échapper à l'enquête menée par la Commission, on diminue la valeur du rôle de la Commission des plaintes du public en ce qui a trait à l'objectif principal que visait sa création.

Cet objectif, comme l'a décrit le juge MacGuigan, J.C.A., dans le passage précité, était de traiter de façon objective, ouverte et juste les plaintes formulées contre des agents de la GRC, et mériter ainsi la confiance de la population, et d'aider la GRC dans son travail tout en préservant le délicat équilibre entre la protection du public contre la tenue d'enquêtes secrètes sur ses plaintes et la protection des membres de la GRC.

Il me semble que, pour ce qui est de cet objectif, l'article 45.43 joue un rôle critique, car l'activité de la Commission et de son président fait l'objet de rapports publics et les audiences tenues sous son égide sont publiques, par contraste avec les processus internes de la Gendarmerie relatifs à la discipline et au règlement des griefs ou des plaintes du public, qui ne sont pas publics. Sous le régime de la Loi, il revient au président de décider si, dans l'intérêt public, il doit enquêter sur une plainte ou convoquer une audience de la Commission. Si ce pouvoir ne s'étendait pas aux plaintes concernant la conduite du commissaire, comme le soutient le procureur général, cela minerait sérieusement la confiance du public dans la procédure suivie par la Commission, voire dans la GRC elle-même. Je ne souscris pas à l'argument du procureur général selon lequel, en soustrayant le commissaire à la procédure de règlement des plaintes du public, on ne porte pas atteinte à cette procédure. Au surplus, quand les dirigeants ne sont pas soumis au même mécanisme public de règlement des plaintes concernant leur conduite que ceux qu'ils dirigent, non seulement cela mine la confiance du public, mais encore cela bat en brèche la confiance qu'ont, dans leur leadership, ceux qu'ils dirigent.

I conclude that the statutory meaning of the word "member" in Part VII of the Act as including the Commissioner, is supported by the purposes of Parts VI and VII of the Act, and complaints about his alleged conduct, from a member of the public or initiated by the Chairman, are within the jurisdiction of the Commission.

For the Commission it was argued that inclusion of the Commissioner's conduct within the authority of the Commission to investigate is consistent with what was described as the evolving principles of accountability under the rule of law demonstrated by judicial decisions, particularly of the Supreme Court of Canada, in recent years. Public accountability, it is urged, helps to ensure that those persons holding public office exercise the significant powers reposed in them in a manner which accords with the rule of law and commands public respect for the integrity of our system of justice. In this vein, it is said that decisions of the Supreme Court have refused to recognize claims of immunity asserted by persons who occupy special office or exercise special powers. The decisions referred to were in relation to disparate issues: *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, dealing with a claim of a provincial premier and attorney general to unrestricted discretion concerning the administration of a provincial statute; *Smallwood v. Sparling*, [1982] 2 S.C.R. 686 which held a provincial premier to be a compellable witness to testify and produce documents in proceedings of a federal trade practices tribunal; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441 where the Court declined to accept that all Cabinet decisions were beyond the scope of judicial review; *Carey v. Ontario*, [1986] 2 S.C.R. 637 which held that a claimed Crown privilege does not protect all Cabinet documents from production in a civil action; and *Nelles v. Ontario*, [1989] 2 S.C.R. 170, which held a provincial attorney general and Crown attorneys did not have absolute immunity from civil suit for malicious prosecution.

The cases cited do not, of course, answer the question for determination here, though it is clear my

Je conclus que le mot «membre», utilisé à la partie VII de la Loi, s'entend du commissaire; cette conclusion repose sur les objectifs des parties VI et VII de la Loi. Les plaintes concernant sa conduite alléguée, déposées par un membre du public ou portées par le président, relèvent de la compétence de la Commission.

Au nom de la Commission, on a affirmé qu'interpréter le pouvoir d'enquêter de la Commission comme s'étendant à la conduite du commissaire est conforme à ce qu'on a appelé l'évolution, fondée sur la primauté du droit, des principes en matière de responsabilité, telle qu'elle se dégage de la jurisprudence, en particulier des arrêts de la Cour suprême depuis quelques années. La responsabilité publique, soutient-on, contribue à faire en sorte que les titulaires de charges publiques exercent les pouvoirs importants dont ils sont investis d'une manière qui soit conforme à la primauté du droit et qui permette de gagner la confiance du public dans l'intégrité de notre système judiciaire. Dans cet esprit, on dit que la Cour suprême a refusé, dans certains arrêts, de faire droit à la revendication de l'immunité par des titulaires de charges ou de pouvoirs spéciaux. Les arrêts cités portaient sur diverses questions: arrêt *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, traitant du pouvoir discrétionnaire, illimité, que revendiquait le premier ministre et procureur général pour l'application d'une loi provinciale; arrêt *Smallwood c. Sparling*, [1982] 2 R.C.S. 686, qui a décidé que le premier ministre d'une province pouvait être contraint à témoigner et à produire des documents dans une instance devant un tribunal fédéral des pratiques restrictives du commerce; arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, dans lequel la Cour a refusé d'accepter que toutes les décisions du Cabinet échappaient au pouvoir de contrôle judiciaire; arrêt *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637, selon lequel un privilège de la Couronne invoqué ne protège pas tous les documents du Cabinet contre la production dans une action au civil; arrêt *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170, selon lequel un procureur général provincial et les procureurs de la Couronne ne jouissent pas de l'immunité absolue contre les actions au civil pour poursuites abusives.

Les arrêts cités n'apportent, bien sûr, pas de solution à la question à trancher en l'espèce, quoique ma

answer to question 1 of the stated case is consistent with the application of the general principle said to underline these decisions. While the argument against inclusion in the Commission's authority of complaints about the Commissioner's conduct is not expressed in terms of claiming immunity from the application of the law, the effect of the interpretation urged by the Attorney General would produce a similar result. Such a result is not warranted unless it is clear that the intent of Parliament is to exclude the Commissioner's conduct from investigation by the Commission or its Chairman. That intent is not here expressed, and I find it is not clearly implied from Part VII of the Act, in the words used, in the context of Part VII, within the Act as a whole, and from the purposes of Parts VI and VII.

In my view, the answer to question 1 of the stated case is yes. The Commission has jurisdiction to entertain the Inkster Complaint.

Jurisdiction of the Commission to consider a complaint concerning conduct of a person who retires or ceases to be appointed under the Act before initiation of the complaint, or after it is initiated but before the complaint is resolved: question 2(i), the Jensen complaint, and question 2(ii)

I commence consideration of both questions 2(i) and 2(ii) in the stated case together. Though they deal with different circumstances, for the Attorney General it is submitted both should be answered in the negative and for the Commission it is submitted both should be answered in the affirmative. Counsel for Mr. Jensen, whose intervention was directed to the issue of the Commission's jurisdiction in regard to a complaint concerning conduct of a member who has ceased to be a member or appointed under the Act prior to the initiation of the complaint, supported the position of the Attorney General, that question 2(i) be answered in the negative, but for somewhat different reasons.

In dealing with these two questions the positions of the Commission and the Attorney General are the reverse of the positions adopted in regard to question

réponse à la première question du mémoire spécial soit compatible avec l'application du principe général qui sous-tendrait ces arrêts. Certes, l'argument que les plaintes concernant la conduite du commissaire ne relèvent pas de la compétence de la Commission n'est pas fondé sur la notion d'immunité à l'égard de l'application de la loi, mais l'interprétation préconisée par le procureur général aurait le même effet. Or, un tel résultat n'est pas justifié sauf s'il est clair que le législateur avait l'intention de soustraire la conduite du commissaire au pouvoir d'enquêter de la Commission ou de son président. Il n'a pas exprimé cette intention dans le cas présent et je conclus que celle-ci n'est pas clairement implicite dans la partie VII de la Loi, dans les mots employés, dans le contexte de la partie VII, dans la Loi dans son ensemble, ni dans les objectifs des parties VI et VII.

À mon avis, il faut répondre par l'affirmative à la première question du mémoire spécial. La Commission est compétente pour connaître de la plainte concernant Inkster.

Compétence de la Commission à l'égard d'une plainte concernant la conduite d'une personne qui prend sa retraite ou cesse d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi avant le dépôt de la plainte, ou après le dépôt de celle-ci mais avant son règlement: question 2(i), la plainte concernant Jensen, et question 2(ii)

J'étudie les questions 2(i) et 2(ii) du mémoire spécial ensemble. Bien qu'elles portent sur des situations différentes, on soutient au nom du procureur général qu'il convient de répondre à toutes deux par la négative et, au nom de la Commission, qu'il faut répondre à toutes deux par l'affirmative. L'avocat de M. Jensen, dont l'intervention avait pour objet la question de la compétence de la Commission pour entendre les plaintes concernant la conduite d'un membre qui a pris sa retraite ou qui n'est plus une personne nommée sous le régime de la Loi avant le dépôt de la plainte, a appuyé la thèse du procureur général selon laquelle il y a lieu de répondre à la question 2(i) par la négative, mais pour des motifs un peu différents.

À propos de ces deux questions, les positions prises par la Commission et par le procureur général sont l'inverse de celles qu'ils ont défendues dans le

1, at least in relation to their reliance upon the statutory meaning to be ascribed to the words of the Act used in sections 45.35, 45.37 and 45.43 concerning a complaint. The Attorney General here relies upon the statutory definition of "member" while the Commission urges that the statutory definition has application only with relation to the time of events giving rise to a complaint. The words used in the sections referred to are that a complaint be "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".

It is submitted for the Attorney General that for both circumstances set out in questions 2(i) and 2(ii) the statutory definition of "member" clearly means that the public complaints process only applies to complaints concerning serving members of the Force and has no application to complaints concerning persons who have retired from and are not thereafter members of the RCMP. The statutory language relied upon includes the full definition of "member" in subsection 2(1), particularly paragraph (b) of that definition. As we have seen a member is any person

2. . . .

(a) who has been appointed as an officer or other member of the Force . . . 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;

The Act also provides in section 21 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 12] that the Governor in Council may make regulations respecting the administrative discharge of members (paragraph 21(1)(a)) and that subject to the Act and regulations the Commissioner may make rules respecting the administrative discharge of members (paragraph 21(2)(a)). Under the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988* [SOR/88-36] section 19 provides for administrative discharge as follows:

19. A member, other than an officer, may be discharged from the Force, and it may be recommended that an officer be discharged from the Force, on any of the following grounds, namely,

cas de la première question, du moins en ce qui concerne le sens qu'ils donnent aux mots utilisés aux articles 45.35, 45.37 et 45.43 de la Loi relativement à une plainte. Le procureur général s'appuie dans ce cas-ci sur la définition donnée au mot «membre» dans la Loi, tandis que la Commission fait valoir que cette définition ne s'applique qu'au regard du moment précis où s'est produit le fait générateur de la plainte. Les mots employés dans ces articles sont les suivants: «concernant 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».

On soutient au nom du procureur général qu'à l'égard des deux situations visées aux questions 2(i) et 2(ii), la définition du mot «membre» donnée dans la Loi signifie clairement que la procédure de règlement des plaintes du public ne s'applique qu'aux plaintes concernant les membres de la Gendarmerie en activité de service et ne s'applique pas aux plaintes concernant les personnes qui ont pris leur retraite et ne sont plus membres de la GRC. Le texte de la Loi sur lequel on se fonde comprend la définition complète du mot «membre» au paragraphe 2(1), en particulier l'alinéa b) de la définition. Je répète qu'un membre s'entend d'une personne

f 2. . . .

a) . . . nommée en qualité d'officier ou à tout autre titre [ . . . ]

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

Aux termes de l'article 21 [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 12] de la Loi, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant le renvoi, par mesure administrative, des membres (alinéa 21(1)a)) et, sous réserve des autres dispositions de la Loi et de ses règlements, le commissaire peut établir des règles concernant le renvoi, par mesure administrative, des membres (alinéa 21(2)a)). L'article 19 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)* [DORS/88-36] traite du renvoi par mesure administrative:

19. Le membre autre qu'un officier peut être renvoyé de la Gendarmerie, et l'officier peut faire l'objet d'une recommandation de renvoi de la Gendarmerie, pour l'un des motifs suivants:

- (a) physical or mental disability;
- (b) the serving of a term of imprisonment for an offence imposed by a court in or outside of Canada;
- (c) the promotion of economy and efficiency in the Force;
- (d) voluntary retirement;
- (e) resignation;
- (f) abandonment of post;
- (g) the reaching of retirement age;
- (h) death; or
- (i) irregular appointment.

In relation to certain of those grounds other regulations provide processes for voluntary retirement upon qualifying for pension benefits, for resignation upon acceptance of that intent by the Commissioner, and for discharge upon the death of a member. The Act also provides in section 45.28, in connection with formal disciplinary proceedings, that a discharge and demotion board may offer a member, against whom a ground of unsuitability has been established, the opportunity of resigning from the Force. Resignation, in this as in other cases, would be subject to approval by the Commissioner under the regulations.

These statutory provisions and the Supreme Court of Canada decision in *Maurice v. Priel*, [1989] 1 S.C.R. 1023, it is submitted, clearly indicate that the Public Complaints Commission has no authority to deal with a complaint concerning the conduct of a member who has retired and who is not a member of the Force in either of the circumstances set out in questions 2(i) and (ii).

For the Commission it is urged that in both cases the authority of the Commission to deal with a complaint should be upheld, essentially on the ground that in light of the purposes of Parts VI and VII of the Act there is reason to construe the words used in the statute as meaning that the time of events giving rise to the complaint, the only time of significance to the complainant, is the only time when membership in the Force is relevant. If a member subsequently retires or otherwise leaves the Force, even before the complaint arising from those events is initiated, the Commission should retain jurisdiction to deal with the matter if the purposes for which it was created are to be served, that is, an opportunity for an independent, open process of review of complaints from the

- a) incapacité physique ou mentale;
- b) incarcération par suite d'une sentence imposée par un tribunal canadien ou étranger;
- c) mesure d'économie ou d'efficacité de la Gendarmerie;
- a d) retraite volontaire;
- e) démission;
- f) abandon de poste;
- g) atteinte de l'âge de la retraite;
- h) décès;
- b i) nomination irrégulière.

Relativement à certains de ces motifs, d'autres dispositions du Règlement portent sur les mécanismes régissant la retraite volontaire du membre qui a droit à une pension de retraite, la démission du membre, sur avis accepté par le commissaire, et le renvoi en cas de décès. L'article 45.28 de la Loi dispose, au sujet des mesures disciplinaires graves, que la commission de licenciement et de rétrogradation peut offrir au membre contre qui un motif d'inaptitude a été établi la possibilité de démissionner de la Gendarmerie. La démission, dans ce cas comme dans les autres, devrait être acceptée par le commissaire conformément au Règlement.

Ces dispositions de la Loi et du Règlement, ainsi que l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Maurice c. Priel*, [1989] 1 R.C.S. 1023, soutient-on, indiquent clairement que la Commission des plaintes du public n'est pas compétente pour entendre une plainte concernant la conduite d'un membre qui a pris sa retraite et qui n'est pas un membre de la Gendarmerie dans l'un et l'autre des cas prévus dans les questions 2(i) et (ii).

On fait valoir au nom de la Commission que, dans les deux cas, il convient de confirmer la compétence de la Commission pour connaître d'une plainte, essentiellement parce qu'étant donné les objectifs des parties VI et VII de la Loi, il est légitime d'interpréter les mots employés dans la Loi comme signifiant que le moment où se sont produits les faits générateurs de la plainte, le seul qui présente de l'importance pour le plaignant, est le seul moment où le statut de membre de la Gendarmerie est pertinent. Si un membre prend sa retraite ou cesse d'être membre de la Gendarmerie, même avant le dépôt de la plainte découlant de ces faits, la Commission doit rester compétente pour connaître de l'affaire si l'on veut atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée, c'est-à-dire un examen

public. Moreover, it is urged that in the course of investigation and review of complaints, the interests of the Force may be significant, more so even than those of the parties involved, wherever administrative or other processes of the Force are considered in relation to a complaint.

In my view, the last argument, emphasizing the possibility of benefits to the Force from an investigation which may inevitably involve consideration of administrative or other processes, is collateral to the purposes of the public complaint process. That process is to investigate and report upon complaints about conduct of particular members or others employed under the Act. Moreover, any complaint, even if it not be considered a formal public complaint clearly included within Part VII, may lead to administrative reviews within the RCMP. That is where responsibility for administrative policies and general practices of the Force rests.

For Mr. Jensen, counsel relied in part upon the same argument as the Attorney General concerning the meaning of the statutory language here used, in particular the definition of "member", excluding those discharged from the Force, as Mr. Jensen was, upon his retirement in the normal process. Here there was no question of his separation from the RCMP to avoid an inquiry by the Commission. Voluntary withdrawal from membership after an investigation has begun is not here in issue.

Counsel for Mr. Jensen also urged that an interpretation of the Act which would include within the Commission's jurisdiction the Jensen complaint, which was initiated after Mr. Jensen's retirement in the normal course, would result in discrimination, contrary to section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* which guarantees equality before the law. It was urged that if complaints concerning the conduct of a member could be considered even where the member had retired before initiation of the complaint, this would create inequalities between classes of retired members of the Force. Those who retired before Part VII came into force in

impartial, ouvert, des plaintes du public. Au surplus, on fait valoir que, dans le cadre des enquêtes sur les plaintes, les intérêts de la Gendarmerie peuvent être importants, même encore plus que ceux des parties en cause, chaque fois que des processus administratifs ou autres de la Gendarmerie sont pris en considération au regard d'une plainte.

À mon avis, le dernier argument, qui met en lumière la possibilité que la Gendarmerie puisse retirer des avantages d'une enquête qui supposera inévitablement la prise en compte de processus administratifs ou autres, se rattache aux objectifs de la procédure de règlement des plaintes du public. Celle-ci comporte une enquête et des rapports sur les plaintes concernant la conduite de membres ou d'autres personnes employées sous le régime de la Loi. Par surcroît, toute plainte, même si elle n'est pas tenue pour une plainte officielle du public clairement visée à la partie VII, peut conduire à des enquêtes administratives au sein de la GRC. Cela ressortit à la responsabilité de la Gendarmerie au chapitre des politiques administratives et des pratiques générales.

L'avocat de M. Jensen a invoqué en partie le même argument que le procureur général au sujet de la signification du texte de la Loi en l'occurrence, en particulier la définition du mot «membre», qui exclurait ceux qui ont été renvoyés de la Gendarmerie, comme l'a été M. Jensen, au moment où il a pris sa retraite suivant le processus normal. En l'espèce, il n'est pas question que sa cessation d'emploi à la GRC ait eu pour but d'éviter une enquête menée par la Commission. Il ne s'agit pas d'un cas de départ volontaire après le début d'une enquête.

L'avocat de M. Jensen a aussi fait valoir qu'interpréter la Loi d'une façon qui rende la Commission compétente pour connaître de la plainte concernant Jensen, qui a été déposée après qu'il eut normalement pris sa retraite, entraînerait une discrimination interdite par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit l'égalité devant la loi. D'après lui, si les plaintes concernant la conduite d'un membre pouvaient être examinées même quand il a pris sa retraite avant le dépôt des plaintes, cela créerait des inégalités entre des catégories de membres retraités. Ceux qui ont pris leur retraite avant l'entrée en vigueur de la partie VII, en 1988, ne

1988 would not be subject to scrutiny for alleged conduct while in the RCMP (*Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, *supra*) while those who retired thereafter would be so subject. Even if this were the result, I am not persuaded that this would constitute discrimination contrary to section 15 of the Charter in terms of the test set out by Mr. Justice McIntyre in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, a test which has come to be the standard for considering issues concerning alleged breaches of section 15. That section does not assist in answering the questions here posed.

Another issue raised by counsel for Mr. Jensen concerns what he described as the equities of the case, urging that the purposes of the public complaints process had already been met by the hearing before His Honour Judge Fontana in the criminal prosecution of Mr. Small and others. Finally it was urged that the complainant in this case, Mr. Colford, had no personal interest affected by the conduct alleged; he had no civil remedy at law and ought not to be able to raise matters by the public complaint process that he could not raise through civil judicial processes. The last argument is without significance in light of the specific words of subsection 45.35(1) which provide "[A]ny member of the public having a complaint . . . may, whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint, make the complaint". In view of my conclusion, it is unnecessary to deal further with these issues.

Neither the arguments of the Attorney General nor those of the Commission lead directly to the answers to the questions posed, nor do they necessarily support the same answer to both questions, as counsel urged. Answers to the questions depend not only on the definition of "member" about which there can be no real debate in regard to Mr. Jensen. Under that definition he continued to be a member of the Force until the date of his retirement in December 1989, but thereafter he was not a member. The questions here raise for determination the issue of when the status of membership in the Force, or employment under the Act, is essential for purposes of the public complaint process.

pourraient faire l'objet d'une enquête portant sur leur conduite alléguée durant leur service à la GRC (arrêt *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, précité), tandis que ceux qui ont pris leur retraite plus tard, le pourraient. Même si tel était le cas, je ne suis pas persuadé que cela constituerait une discrimination interdite par l'article 15 de la Charte selon le critère énoncé par le juge McIntyre dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, critère qui est devenu la norme applicable aux cas de violation alléguée de l'article 15. Cet article n'est d'aucun secours pour répondre aux questions posées en l'espèce.

Une autre question soulevée par l'avocat de M. Jensen concerne ce qu'il a appelé les facteurs d'équité de l'affaire; il a fait valoir que les objectifs de la procédure de règlement des plaintes du public avaient déjà été atteints grâce à l'audience tenue devant le juge Fontana dans le cadre des poursuites pénales engagées contre M. Small et d'autres. En dernier lieu, il a fait valoir que la conduite alléguée ne portait atteinte à aucun intérêt personnel de M. Colford, plaignant en l'espèce; il ne pouvait demander aucune réparation au civil et ne devait pas être autorisé à soulever au moyen de la procédure de règlement des plaintes du public des questions qu'une action au civil ne lui permettrait pas de soulever. Le dernier argument est sans importance, étant donné le texte explicite du paragraphe 45.35(1) qui dit: «[T]out membre du public qui a un sujet de plainte . . . peut, qu'il en ait ou non subi un préjudice, déposer une plainte». Vu ma conclusion, il n'est pas nécessaire de s'arrêter davantage à ces questions.

Ni les arguments du procureur général, ni ceux de la Commission, ne nous conduisent directement aux réponses aux questions posées, et ils ne permettent pas nécessairement d'apporter la même solution aux deux questions, malgré ce qu'ont soutenu les avocats. Les réponses aux questions ne dépendent pas seulement de la définition du mot «membre», laquelle ne saurait vraiment être débattue, dans le cas de M. Jensen. Selon cette définition, il a continué d'être membre de la Gendarmerie jusqu'à la date de sa retraite en décembre 1989, mais il n'était plus membre par la suite. Les questions posées en l'espèce nous obligent à décider à quel moment le statut de membre de la Gendarmerie ou d'employé de la GRC

In the exercise of his authority under section 45.38 of the Act the Commissioner has made rules respecting public complaints in the form of standing orders (SOR/88-522) [*Commissioner's Standing Orders (Public Complaints)*], which include the following provision.

10. An investigation into a complaint shall continue to conclusion whether or not the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint resigns or terminates employment with the Force.

The Commission submits that this is indicative of a position adopted by the Commissioner himself that termination of membership or employment in the RCMP ought not to bar conclusion of investigation of a complaint about the conduct of a person who is a member or employed at the time of events giving rise to a complaint. Counsel for Mr. Jensen, on the other hand, urges that this Rule clearly implies that it is applicable only in circumstances where a complaint has been initiated and is under consideration before termination of membership.

Three cases discussed by counsel in argument provide some assistance. They are *Maurice v. Priel*, supra, *Rutherford v. The Queen* (1983), 4 C.M.A.R. 262 (C.M.A.C.), and *Samuels v. Council of College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1966), 57 W.W.R. 385 (Sask. Q.B.).

In *Maurice v. Priel* the Supreme Court dismissed an appeal from the Saskatchewan Court of Appeal [(1987) 46 D.L.R. (4th) 416] which had granted an order prohibiting a committee of the provincial law society from hearing, in disciplinary proceedings, complaints concerning the conduct of one who was a practising lawyer at the time of the alleged events but who had been appointed to the bench some years before the complaint was initiated. *The Legal Profession Act* of Saskatchewan [R.S.S. 1978, c. L-10] provided for review and possible hearing of "any complaint or allegation . . . which raises the suggestion that any member of the society has been guilty of conduct unbecoming a barrister and solicitor." Speaking for the majority of the Saskatchewan Court

sous le régime de la Loi est essentiel au regard des objectifs de la procédure de règlement des plaintes du public.

a En vertu du pouvoir que lui attribue l'article 45.38 de la Loi, le commissaire a établi des règles relatives aux plaintes du public sous forme d'ordres permanents (DORS/88-522) [*Ordres permanents du Commissaire (plaintes du public)*], qui renferment la disposition suivante:

b 10. Toute enquête sur une plainte doit être menée à terme, même si le membre ou l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte quitte la Gendarmerie.

c La Commission soutient que cela indique que le commissaire lui-même a adopté le point de vue selon lequel le fait que la personne visée a cessé d'être membre ou d'être employée par la GRC ne doit pas empêcher que l'enquête soit menée à bonne fin, si elle était un membre ou un employé au moment où se sont produits les faits générateurs de la plainte. L'avocat de M. Jensen, en revanche, fait valoir que cette Règle implique nettement qu'elle s'applique seulement en cas de dépôt et d'examen d'une plainte avant que la personne visée ait cessé d'être membre.

d Trois précédents cités par les avocats lors des plaidoiries nous apportent un peu d'aide. Ce sont: l'arrêt *Maurice c. Priel*, précité, l'affaire *Rutherford c. La Reine* (1983), 4 C.M.A.R. 262 (T.A.C.M.) et l'affaire *Samuels v. Council of College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1966), 57 W.W.R. 385 (B.R. Sask.).

e Dans l'arrêt *Maurice c. Priel*, la Cour suprême a rejeté le pourvoi contre le jugement de la Cour d'appel de la Saskatchewan [(1987) 46 D.L.R. (4th) 416] qui avait rendu une ordonnance interdisant à un comité du barreau de la province d'entendre, dans une procédure en matière disciplinaire, des plaintes concernant la conduite d'une personne qui était un avocat en exercice au moment où se sont produits les faits allégués mais qui était devenue juge quelques années avant le dépôt de la plainte. *The Legal Profession Act* de la Saskatchewan [R.S.S. 1978, ch. L-10] contenait des dispositions relatives à l'examen et à l'audition possible de [TRADUCTION] «toute plainte ou allégation . . . qui reproche à un membre du barreau une conduite indigne d'un avocat». Au nom de la

of Appeal, Bayda C.J.S. found that the Law Society did not have jurisdiction to conduct a hearing because the person in question was not a member of the society. In dissent on this issue Tallis J.A. concluded the Society did have jurisdiction, for the Act required only that the person against whom the complaint was lodged be a member at the time of the alleged misconduct. In the Supreme Court of Canada Mr. Justice Cory, construing *The Legal Profession Act* and the *Judges Act* [R.S.C. 1970, c. J-1], found that the person ceased to be a member of the Society upon his appointment to the judiciary and that upon his construction of *The Legal Profession Act*, the Society was without jurisdiction to deal with the matter. Implicitly, membership in the Society at the time the complaint was initiated was essential if the Society was to have jurisdiction over allegations of misconduct occurring at a time when the person against whom the complaint was made was a member of the Society. Speaking in relation to argument based upon the implications of the conclusion reached earlier by Tallis J.A. in his dissenting opinion, Cory J. said (at page 1032):

That argument cannot be accepted. If it were, it would mean that discipline proceedings could be instituted against deceased members or those who had been retired for many years. It was contended that if the Court did not agree with the submission "once a member always a member" it could lead to abuses as members could resign from the Law Society just before discipline hearings were commenced. In light of the determination that a judge is not a member of the Law Society of Saskatchewan, it is not necessary to deal with this somewhat *in terrorem* argument. In any event, it should be noted that the Act has now been amended to provide that a member cannot resign from the Law Society without approval of the Benchers.

For the Commission it is urged that *Maurice v. Priel* is distinguishable in that the case involved legislation with the purpose of imposing discipline and penalties on members found guilty of misconduct, that the Act was concerned with future conduct to be limited by those penalties and that it was primarily concerned with persons and not with misconduct. Here it is said the legislation provides no executory power to impose penalties by the Commission, which serves solely as an advisory body, to investigate and report, and which is concerned only with past con-

majorité des juges de la Cour d'appel de la Saskatchewan, le juge en chef Bayda a conclu que la *Law Society* n'avait pas compétence pour tenir une audition puisque la personne en cause n'était pas membre de ladite *Society*. Dissident sur ce point, le juge Tallis, J.C.A. a décidé que la *Society* avait compétence parce que la Loi exigeait seulement que la personne contre qui la plainte est portée soit un membre de la *Law Society* à l'époque de l'inconduite alléguée. Interprétant *The Legal Profession Act* et la *Loi sur les juges* [S.R.C. 1970, ch. J-1], le juge Cory de la Cour suprême du Canada a conclu que la personne cessait d'être membre de la *Law Society* lors de sa nomination à la magistrature et que, selon son interprétation de *The Legal Profession Act*, la *Society* n'était pas compétente pour entendre l'affaire. Implicitement, le fait d'avoir fait partie de la *Society* au moment où la plainte a été déposée était essentiel pour conférer à la *Society* compétence à l'égard de l'inconduite dont la personne qui fait l'objet de la plainte aurait fait preuve pendant qu'elle était membre de la *Society*. Au sujet de l'argument fondé sur les conséquences de la conclusion du juge Tallis, J.C.A., dissident, le juge Cory a dit ce qui suit (à la page 1032):

Cet argument ne saurait être accepté. S'il en était ainsi, il s'en suivrait qu'il serait possible d'engager des procédures disciplinaires contre des membres décédés ou qui sont à la retraite depuis plusieurs années. On a soutenu que si la Cour devait rejeter l'argument «membre un jour, membre toujours», cela pourrait mener à des abus puisque quelqu'un pourrait démissionner comme membre de la *Law Society* juste avant une audition en matière de discipline. Vu la conclusion qu'un juge n'est pas membre de la *Law Society* of Saskatchewan, il n'est pas nécessaire de traiter cet argument quelque peu fondé sur la crainte. De toute façon, il convient de souligner que la Loi a été modifiée de manière à ce qu'une personne ne puisse démissionner comme membre de la *Law Society* sans l'autorisation de son conseil.

Au nom de la Commission, on fait valoir qu'il convient d'établir une distinction d'avec l'arrêt *Maurice c. Priel* puisque cette affaire-là portait sur une loi dont l'objet était l'imposition de sanctions disciplinaires à des membres déclarés coupables d'inconduite, que la Loi concernait la conduite future que les sanctions visaient à limiter et qu'elle concernait d'abord les personnes et non l'inconduite. On affirme qu'en l'espèce, la législation n'attribue à la Commission aucun pouvoir d'imposer des sanctions, celle-ci étant un organisme consultatif, chargé d'enquêter et

duct alleged, not with remedies, penalties, persons or future conduct. In my view, the distinction is too finely drawn. It is true the Commission's authority is to report with recommendations as it sees fit, not to impose penalties or sanctions. Yet the purpose of the Public Complaints Commission is to address complaints from the public about conduct of persons with a view to ultimate resolution of the complaints. Inevitably, resolution in many well-founded cases may ultimately result in apologies which reflect adversely upon some members of the Force, or there may be disciplinary proceedings within the RCMP's own processes, or even criminal or civil actions. The fact that the ultimate result is not finally determined by the Commission does not mean that its investigations and reports are not a significant part of the process of addressing well-founded complaints. Surely it was not intended by Parliament that the elaborate arrangements for dealing with public complaints would simply result in a public report. That report and the Commission's value lie in the inherent ability of what is said to persuade those with ongoing administrative responsibilities to act to redress well-founded complaints.

In connection with his Charter argument, counsel for Mr. Jensen referred to *Rutherford v. The Queen*, *supra*, a decision of the Court Martial Appeal Court in which President Mahoney, for the majority of the Court, allowed an appeal from conviction by a disciplinary court martial on several charges under the *National Defence Act* [R.S.C. 1970, c. N-4] which were initiated some months after the accused was released from the armed services. All of the charges arose out of his alleged conduct while he was serving in the Armed Forces. At the time of the alleged offences he was subject to the Code of Service Discipline under subsection 55(1) of the *National Defence Act*, but he was not at the time he was charged and tried except for subsection 55(2) of that Act. This provided that a person subject to the Code of Service Discipline at the time of alleged commission by him of a service offence continues to be liable to be charged, dealt with and tried under that Code notwithstanding he may have, since the commission of the offence, ceased to be subject to the Code. Consti-

de faire rapport, et dont les attributions n'intéressent que les allégations touchant la conduite passée et non la réparation, les sanctions, les personnes ou la conduite future. À mon avis, cette distinction est trop subtile. Il est vrai que les fonctions de la Commission consistent à transmettre un rapport énonçant les recommandations qu'elle estime indiquées, et non pas à imposer des sanctions. Pourtant, l'objet de la Commission des plaintes du public est d'examiner et de régler les plaintes du public concernant la conduite de certaines personnes. Inévitablement, le règlement dans bien des cas où la plainte est fondée peut aboutir à des excuses qui font tort à certains membres de la Gendarmerie ou donner lieu à des procédures disciplinaires régies par les mécanismes internes de la GRC, voire à des poursuites au pénal ou au civil. Le fait que le résultat en bout de ligne n'est pas décidé par la Commission ne signifie pas que ses enquêtes et ses rapports ne représentent pas un élément important du processus de règlement des plaintes fondées. Le législateur n'a certainement pas voulu que les mécanismes complexes de règlement des plaintes du public n'aient pour aboutissement qu'un rapport public. La valeur de ce rapport et de la Commission réside dans la capacité inhérente de ce qui y est dit en vue de persuader les titulaires de fonctions administratives d'agir pour donner suite aux plaintes fondées.

Par rapport à son argument fondé sur la Charte, l'avocat de M. Jensen s'est référé à l'affaire *Rutherford c. La Reine*, précitée; il s'agit d'une décision de la Cour d'appel des cours martiales dans laquelle le président Mahoney, au nom de la majorité, a fait droit à un appel contre une déclaration de culpabilité prononcée par une cour martiale disciplinaire à l'égard de plusieurs chefs portés en conformité avec la *Loi sur la défense nationale* [S.R.C. 1970, ch. N-4], plusieurs mois après que l'accusé eut été libéré des forces armées. Toutes les accusations se rapportaient à sa conduite alléguée au moment où il était en activité de service. Au moment où il aurait perpétré les infractions, il était justiciable du Code de discipline militaire en vertu du paragraphe 55(1) de la *Loi sur la défense nationale*, mais il ne l'aurait pas été au moment où il a été accusé et jugé, n'eût été le paragraphe 55(2) de cette Loi. Aux termes de ce paragraphe, quiconque était justiciable du Code de discipline militaire au moment où il aurait commis une infraction d'ordre militaire peut être accusé, pour-

tutional issues were there raised in light of section 15 and paragraph 11(f) of the then new Charter, which became law only in the year before the decision was rendered. In this case three of the charges related to offences under the Code of Service Discipline which were not offences cognizable by a civil court, and the other two involved offences which were matters for criminal prosecution if committed outside the military service, and there a right to trial by jury was secured by paragraph 11(f) of the Charter. Mahoney P. construed subsection 55(2) as requiring demonstration that application of military law to a civilian is necessary in order to avoid adverse effect upon the general standard of discipline and efficiency of the military service, which was not established in that case. Of course, this case is not directly relevant, but it is an illustration of the principle applied in *Maurice*, that jurisdiction of a special statutory tribunal in relation to discipline matters, concerning alleged misconduct of a member of a group subject to the tribunal's jurisdiction, requires membership in the group not only when the alleged misconduct is said to have occurred but also at the time the complaint is initiated.

suivi et jugé pour cette infraction sous le régime de ce Code, même s'il a cessé, depuis que l'infraction a été commise, d'en être justiciable. Des questions constitutionnelles ont été soulevées dans cette affaire au regard de l'article 15 et de l'alinéa 11f) de la Charte, laquelle venait d'entrer en vigueur, un an seulement avant que la décision soit rendue. Dans cette affaire, trois des accusations se rapportaient à des infractions au code de discipline militaire qui n'étaient pas de la compétence d'un tribunal civil. Les deux autres concernaient des infractions qui sont justiciables des tribunaux criminels si elles sont perpétrées par quiconque n'appartient pas au service; elles étaient donc visées par l'alinéa 11f) de la Charte, qui garantit le droit de bénéficier d'un procès avec jury. Le président Mahoney a interprété le paragraphe 55(2) comme exigeant la preuve que l'application du droit militaire à un civil est nécessaire pour éviter une atteinte à la norme générale de discipline et à l'efficacité du service; or, cela n'a pas été prouvé dans cette affaire. Bien sûr, cette affaire n'est pas directement pertinente, mais elle illustre le principe appliqué dans l'arrêt *Maurice*, que la compétence d'attribution d'un tribunal spécialisé, en matière disciplinaire, en ce qui a trait à l'inconduite alléguée d'un membre d'un groupe relevant de la compétence du tribunal, exige que cette personne soit un membre non seulement au moment où l'inconduite alléguée se serait produite, mais encore au moment où la plainte a été déposée.

In the third case referred to by counsel, *Samuels*, *supra*, Disbery J. found that the provincial College of Physicians and Surgeons did not lose jurisdiction to hear and determine allegations of professional misconduct made against a doctor who participated with counsel in preliminary inquiries and initial hearings of the College's discipline committee, and who, having sought and been granted adjournment of the hearing in order to prepare to answer to complaints, then did not pay his annual professional fees and under the statute was required to be struck off the register of the college. This deals with circumstances analogous to those raised in question 2(ii) though, admittedly, in *Samuels* the person whose conduct was already under review, ceased to be a member by his own election in circumstances which led to the conclusion he was

Dans la troisième affaire citée par les avocats, soit l'affaire *Samuels*, précitée, le juge Disbery a conclu que le *College of Physicians and Surgeons* de la province était compétent pour entendre et juger des alléguations de faute professionnelle contre un médecin qui avait participé avec un avocat aux enquêtes préliminaires et aux audiences initiales du comité de discipline de l'association et qui, après avoir demandé et obtenu l'ajournement de l'audience afin de se préparer à répondre aux plaintes, n'avait pas versé sa cotisation annuelle et avait donc dû être radié du tableau de l'ordre. Il s'agit là d'une situation analogue à celle visée à la question 2(ii), encore qu'il faille reconnaître que, dans l'affaire *Samuels*, la personne dont la conduite faisait déjà l'objet d'une enquête avait cessé d'être membre de son plein gré dans des circons-

seeking to avoid completion of the discipline proceedings.

There is a final factor I would advert to, which I draw from the decision of MacGuigan J.A. in *Royal Canadian Mounted Police Act (Can) (Re)*, *supra*. In finding that Part VII of the Act had no retrospective effect and did not apply to complaints arising from events occurring prior to that Part coming into force in 1988, a factor negating any implied Parliamentary intent that the legislation have retrospective effect was the fact that it “imposes disabilities and obligations on a new group, never before scrutinized, i.e., non-members” (at page 563). That group is the group of persons appointed or employed under the authority of the Act, in addition to members of the Force, any of whom may be responsible for conduct giving rise to a complaint from a member of the public. To find that membership in the RCMP, or appointment or employment under the Act, at the time of events giving rise to a complaint is the only time that membership is required for a complaint to be dealt with under the processes of Part VII would mean that “the disabilities and obligations” referred to by MacGuigan J.A. continue thereafter indefinitely even though there be no complaint made until after termination of membership or employment under the Act. Members and others employed with the RCMP would thus carry obligations after their service ends which have no ready counterpart for those who have left other careers in the public service. If that was intended by Parliament it would, in my view, require clear expression of such an unusual purpose. I do not consider that such a result was intended by Parliament in enacting Part VII of the Act. In my view, the underlying principle of *Maurice v. Priel*, *supra*, applies. Membership in the group subject to oversight at the time the supervising body has reason to investigate or review the conduct of a member, that is when a complaint is initiated, is essential, unless the statute creating the supervising regime is construed to provide otherwise.

tances qui donnaient à penser qu'elle cherchait à éviter que les procédures disciplinaires ne fussent menées à terme.

a Il reste un facteur auquel je ferai allusion. Je le tire des motifs du juge MacGuigan, J.C.A., dans l'affaire *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, précitée. Pour conclure que la partie VI de la Loi n'avait pas d'effet rétrospectif et ne s'appliquait pas aux plaintes découlant de faits qui s'étaient produits avant l'entrée en vigueur de cette partie, en 1988, il a tenu compte d'un facteur qui interdisait de conclure que l'intention implicite du législateur était d'adopter une loi rétroactive: le fait que cette loi «impose des incapacités et des obligations à un nouveau groupe dont la conduite n'a jamais été scrutée, à savoir des personnes étrangères à la GRC» (à la page 563). Ce groupe est formé des personnes nommées ou employées sous le régime de la Loi, outre les membres de la Gendarmerie, dont l'une ou l'autre peut se voir reprocher une conduite donnant lieu à une plainte d'un membre du public. Conclure qu'il suffit, pour que la plainte soit visée par la procédure de la partie VII, que la personne qui en fait l'objet ait été membre de la GRC, ou ait été nommée ou employée sous le régime de la Loi, au moment où se sont produits les faits générateurs de la plainte, signifierait que les «incapacités et [l]es obligations» mentionnées par le juge MacGuigan, J.C.A., continuent par la suite indéfiniment, même si aucune plainte n'est déposée avant que la personne n'ait cessé d'être membre ou d'être employée sous le régime de la Loi. Les membres et les autres personnes employées par la GRC devraient, après leur départ, s'acquitter d'obligations qui n'ont pas d'équivalent manifeste pour ceux qui ont quitté d'autres postes de la fonction publique. Si telle était l'intention du législateur, il s'agit, selon moi, d'un objectif tout à fait inhabituel qu'il aurait dû exprimer clairement. J'estime que le législateur n'a pas voulu un tel résultat en édictant la partie VII de la Loi. À mon avis, le principe qui soutient l'arrêt *Maurice c. Priel*, précité, s'applique. Il est essentiel que la personne qui fait l'objet de la plainte appartienne au groupe soumis à la surveillance au moment où l'organisme qui exerce la surveillance a des raisons de mener une enquête sur sa conduite, c'est-à-dire au moment où la plainte est déposée, sauf si l'on donne une interprétation contraire à la loi qui établit le régime de surveillance.

In my view the words used in Part VII of the statute describing a complaint are to be construed consistently with what I consider the intent of Parliament, that the conduct, first, be related to the performance of duties or functions under the Act, which implicitly requires that the person whose conduct is the subject of complaint be acting under the authority of the Act, and second, that at the time the complaint is initiated the person whose conduct is the subject of complaint be a member or a person appointed or employed under the Act.

Thus, in my opinion, the words in question are to be construed as excluding from the authority of the Commission to investigate, and from the public complaint process generally, a complaint about the conduct of a person who has retired or ceased to be a member of the RCMP prior to initiation of the complaint. Since Mr. Jensen was not a member or otherwise appointed under the Act in August 1990, when the complaint about his alleged conduct was initiated, this was not a complaint within the authority of the Commission to investigate.

This does not mean that a complaint about conduct of a former member or employee will not be of interest to the RCMP itself, even if it is not required to be dealt with as a public complaint within the terms of Part VII. Such a complaint may still raise issues of serious import and of concern to the Force and the Commissioner, and if well-founded may lead to internal change, or if serious, to possible criminal prosecution or, within the applicable statute of limitations, to civil action.

I turn to the final question, that is, the jurisdiction of the Commission in relation to a complaint concerning conduct of a member or other person appointed or employed under the Act who retires from or otherwise ceases to be a member, or appointed or employed, after initiation of the complaint but prior to its resolution.

The question arising in these circumstances may be asked another way. Does the jurisdiction of the Commission to deal with a complaint terminate by

À mon avis, les mots employés dans la partie VII de la Loi relativement aux plaintes doivent être interprétés d'une manière compatible avec ce que j'estime être l'intention du législateur, c'est-à-dire que, premièrement, la conduite se rattache à l'exercice de fonctions prévues à la Loi, ce qui exige implicitement que la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte ait agi en vertu de la Loi; deuxièmement, qu'au moment où la plainte est déposée, la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte soit un membre ou une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi.

En conséquence, à mon avis, les mots en question doivent être interprétés comme soustrayant au pouvoir d'enquêter de la Commission et à la procédure de règlement des plaintes du public dans l'ensemble, une plainte concernant la conduite d'une personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être membre de la GRC avant le dépôt de la plainte. Comme M. Jensen n'était pas un membre ni, par ailleurs, nommé sous le régime de la Loi en août 1990, au moment où la plainte concernant sa conduite alléguée a été déposée, il ne s'agit pas d'une plainte relevant de la compétence de la Commission.

Cela ne signifie pas qu'une plainte concernant la conduite d'un ex-membre ou ex-employé n'aurait aucun intérêt pour la GRC elle-même, même si la partie VII n'exige pas qu'elle soit traitée comme une plainte du public. Une telle plainte peut tout de même soulever des questions de grande importance qui intéressent la Gendarmerie et le commissaire; si elle est fondée, elle peut entraîner des changements internes, ou si elle est grave, des poursuites au pénal ou, pourvu qu'elle ne soit pas prescrite, une action en justice.

J'arrive à la dernière question, savoir la compétence de la Commission à l'égard d'une plainte concernant la conduite d'un membre ou d'une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi qui prend sa retraite ou cesse d'être un membre ou d'être nommée ou employée après le dépôt de la plainte mais avant son règlement.

La question qui se pose en pareil cas peut être formulée autrement. La retraite ou la cessation d'emploi de la personne dont la conduite fait l'objet de la

subsequent retirement or cessation of employment of the person whose conduct has given rise to the complaint?

My answer to this question is no, even though following retirement or employment under the Act the person whose conduct is in question may be beyond the reach of internal processes of the Force. Neither voluntary nor involuntary separation from the Force terminates the jurisdiction of the Commission, unless perhaps in the case of death of the person whose conduct is in question, a circumstance upon which I do not here comment.

This finding is consistent with the result in *Samuels*, though the circumstances there were different, relating to a situation where the person concerned was considered to be withdrawing from membership to avoid disciplinary action. In my view, it is consistent with the intent of Parliament in enacting Parts VI and VII of the Act, to provide a process for dealing with public complaints including possible external review by the independent Commission. When the complaint is within its jurisdiction, the Commission should conclude its investigation and report. That role should not be terminated by change in status of the person whose conduct gives rise to the complaint. Investigations and hearings take time, certain complaints may be so serious that those whose conduct is at issue may face criminal or other proceedings which could complicate and delay investigation or hearings by the Commission. Events, unrelated to the complaint, which would in the ordinary course lead to a change in status, and severance of ties, with the Force or with employment under the Act, ought not to result in loss of the Commission's jurisdiction to deal with a complaint initiated before those events occur.

My conclusions in relation to questions 2(i) and 2(ii) are that, in a case such as that relating to Mr. Jensen, where the complaint concerns conduct of a member or person employed or appointed under the Act who retires or ceases service before a complaint is initiated, the Commission has no authority to deal with the complaint; Part VII of the Act does not

plainte met-elle fin à la compétence de la Commission pour connaître de la plainte?

a Je réponds non, quand bien même la personne dont la conduite est en cause échappe, après sa retraite ou la cessation de son emploi, aux mécanismes internes de la Gendarmerie. Ni le départ volontaire, ni le départ involontaire de la Gendarmerie ne mettent fin à la compétence de la Commission, sauf peut-être en cas de décès de la personne dont la conduite est en cause, situation au sujet de laquelle je ne ferai aucune observation.

c Cette conclusion est compatible avec le résultat de l'affaire *Samuels*, quoique les circonstances aient été différentes dans cette affaire-là, puisqu'il s'agissait d'une personne dont on a jugé qu'elle avait choisi de cesser d'être membre pour éviter des mesures disciplinaires. À mon sens, elle est compatible avec l'intention du législateur, quand il a adopté les parties VI et VII de la Loi, c'est-à-dire établir une procédure de règlement des plaintes du public qui englobe un examen externe possible par une commission indépendante. Quand la plainte est de sa compétence, la Commission doit mener son enquête à bonne fin et présenter un rapport. Le changement de statut de la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte ne doit pas mettre fin à ce rôle. Les enquêtes et les audiences prennent du temps, certaines plaintes peuvent être tellement graves que ceux dont la conduite est en cause peuvent avoir à répondre à des accusations ou à des poursuites qui compliqueraient et retarderaient l'enquête ou l'audience de la Commission. Des faits, sans rapport avec la plainte, qui d'ordinaire provoqueraient un changement de statut et la rupture des liens avec la Gendarmerie ou la cessation de l'emploi sous le régime de la Loi, ne doivent pas priver la Commission de la compétence pour connaître d'une plainte déposée avant que ces faits ne se soient produits.

i Quant aux questions 2(i) et (ii), je conclus que, dans un cas comme celui de M. Jensen, lorsque la plainte concerne la conduite d'un membre ou d'une personne employée ou nommée sous le régime de la Loi qui prend sa retraite ou cesse d'être employée avant qu'une plainte n'ait été déposée, la Commission n'est pas habilitée à entendre la plainte; la partie

apply to it. However, once a complaint is initiated concerning the conduct of a member or person appointed or employed under the Act at the time of the complaint, as well as at the time of events giving rise to the complaint, the jurisdiction of the Commission is not terminated, and Part VII continues to apply, even if thereafter the member or other person ceases service with the RCMP before the complaint is resolved.

#### Conclusion

For the reasons set out, a judgment goes setting out the questions in the stated case and the following answers.

Question 1—the answer is Yes.

Question 2(i)—the answer is No.

Question 2(ii)—the answer is Yes.

This is not a case for the award of costs.

VII de la Loi ne s'y applique pas. Toutefois, une fois qu'une plainte a été déposée à l'égard de la conduite d'une personne qui était un membre ou une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi au moment du dépôt de la plainte, ainsi qu'au moment où les faits générateurs de la plainte se sont produits, la compétence de la Commission ne prend pas fin et la partie VII continue de s'appliquer, même si par la suite le membre ou l'autre personne quitte la GRC avant le règlement de la plainte.

#### Conclusion

Pour les motifs énoncés aux présentes, jugement sera rendu reproduisant les questions posées dans le mémoire spécial et les réponses suivantes:

Première question—la réponse est oui.

Question 2(i)—la réponse est non.

Question 2(ii)—la réponse est oui.

Il n'y a pas d'adjudication de dépens.