

T-2550-78

T-2550-78

Paul D. Copeland on his own behalf and on behalf of all members of the Law Union of Ontario (Applicant)

v.

Mr. Justice David C. McDonald, Donald S. Rickerd and Guy Gilbert, members of the Commission of Inquiry into certain activities of the Royal Canadian Mounted Police (Respondents)

Trial Division, Cattanach J.—Toronto, June 26 and 29; Ottawa, August 4, 1978.

Prerogative writs — Prohibition — Investigation into certain, possibly illegal, activities of R.C.M.P. — Applicant contending to be victim of illegal activity and perhaps subject to investigation by Commission — Claim that Commissioners, because of political activity prior to appointment, biased in legal sense, and hence disqualified — Whether or not prohibition should be granted — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18(a) — Federal Court Rule 319(4).

Class motion — Whether or not allegations common to applicant and to all members of class on behalf of whom motion brought.

This is an application by way of an originating notice of motion for a writ of prohibition prohibiting the respondents, as members of a Commission of Inquiry for the purpose of inquiring into certain activities of the Royal Canadian Mounted Police, from continuing their inquiry on the ground of bias, in a legal sense, of each Commissioner. It is contended that the applicant Copeland was a victim of R.C.M.P. illegal activity and may be the subject of investigation by the Commission; that he is entitled to have his allegations of illegal activities by the R.C.M.P. with respect to himself investigated by a completely unbiased panel; and that he could reasonably apprehend the Commission's not acting in an entirely impartial manner, in view of their political activities prior to appointment—a ground for disqualification. The application is also brought on behalf of all members of the Law Union of Ontario.

Held, both the application of the applicant Copeland on his own behalf and the class motion with respect to the Law Union of Ontario are dismissed. The allegations are personal to the applicant Copeland and are not common to him and the members of the Law Union of Ontario. There are no such allegations with respect to any or all members of the Law Union of Ontario. At its very highest, the Commission is but a fact-finding, reporting and advisory body that is not even quasi-judicial for it decides nothing and determines nothing. The common law standards of bias are not applicable, and therefore, even should bias be found to exist, such a finding would be irrelevant. The remedy of a person aggrieved by a decision required to be made on the basis of its being fair to the best ability of those who decide is political not judicial; that being so, it applies with much greater force to a tribunal which makes no decision. No prejudice to any personal right or

Paul D. Copeland en son nom personnel et au nom de tous les membres de la Law Union de l'Ontario (Requérant)

a.

c.

Monsieur le juge David C. McDonald, Donald S. Rickerd et Guy Gilbert, membres de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Intimés)

Division de première instance, le juge Cattanach—Toronto, les 26 et 29 juin; Ottawa, le 4 août 1978.

Brefs de prérogative — Prohibition — Enquête sur certaines activités, peut-être illégales, de la G.R.C. — Le requérant allègue être victime d'activités illégales susceptibles de faire l'objet d'une enquête par la Commission — Allégation que les Commissaires, à cause de leurs activités politiques antérieures à leur nomination, font preuve de partialité au sens juridique du terme et peuvent ainsi être récusés — Le bref de prohibition peut-il être accordé? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18a) — Règle 319(4) de la Cour fédérale.

Recours collectif — Les allégations sont-elles communes au requérant et à tous les membres de l'association en cause au nom desquels la requête a été présentée?

e.

Il s'agit d'une demande introduite par voie d'avis de requête visant l'obtention d'un bref de prohibition qui interdirait aux intimés, en leur qualité de membres de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, de poursuivre leur enquête en raison de leur partialité, au sens juridique du terme. Il est allégué que le requérant Copeland a été victime d'activités illégales menées par la G.R.C.; susceptibles de faire l'objet d'une enquête par la Commission; qu'il a le droit de voir ses allégations faire l'objet d'une enquête par un jury tout à fait impartial et qu'il peut raisonnablement craindre que la Commission puisse ne pas agir d'une manière complètement impartiale, compte tenu des activités politiques des Commissaires avant leur nomination, activités qui donneraient lieu à leur récusation. La demande est également présentée au nom de tous les membres de la Law Union de l'Ontario.

h.

Arrêt: la demande introduite par le requérant Copeland en son nom personnel et au nom de tous les membres de la Law Union de l'Ontario est rejetée. Les allégations sont de nature personnelle; elles ne sont communes ni au requérant ni aux membres de la Law Union de l'Ontario. Elles ne peuvent être invoquées en ce qui concerne l'un quelconque ou tous les membres de cette association. La Commission n'est, au dernier degré, qu'un organisme chargé de faire enquête, de faire rapport et de faire les recommandations nécessaires; ce n'est même pas un organisme quasi judiciaire, car il ne décide rien, ne détermine rien. Les normes de partialité que l'on retrouve en *common law* ne peuvent s'appliquer; par conséquent, le fait que la Commission puisse être partielle est non pertinent et ce, malgré une décision qui reconnaîtrait cette partialité. Le recours d'une personne lésée par suite d'une décision qui doit être rendue par des arbitres qui doivent faire preuve, de leur

i.

j.

interest of applicant is foreseeable as a result of the inquiry or of any action that may be taken by the Governor in Council on the report of the Commission when eventually submitted.

Naken v. General Motors of Canada Ltd. (1978) 17 O.R. (2d) 193, agreed with. *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* [1978] 1 S.C.R. 369, applied. *Guay v. Lafleur* [1965] S.C.R. 12, applied. *Saulnier v. Quebec Police Commission* [1976] 1 S.C.R. 572, distinguished. *In re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 W.L.R. 792, considered. *Maxwell v. Department of Trade and Commerce*, *Times* newspaper L.R., June 25, 1974, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

Michael Mandel and *J. House* for applicant.

J. J. Robinette, Q.C., for respondents.

SOLICITORS:

Michael Mandel, Osgoode Hall Law School, York University, Downsview, for applicant.

McCarthy & McCarthy, Toronto, for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

CATTANACH J.: As indicated in the style of cause this is an application by way of an originating notice of motion pursuant to section 18(a) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, for a writ of prohibition prohibiting the respondents, as members of a Commission of Inquiry for the purpose of inquiring into certain activities of the Royal Canadian Mounted Police, from continuing their inquiry on the ground of the bias, in the legal sense, of each Commissioner.

Immediately antecedent to the hearing of this motion the applicant moved for leave to call the respondents and two newspaper reporters to testify orally in open court in relation to issues of fact raised by the present application pursuant to Rule 319(4).

mieux, d'impartialité est de nature politique et non judiciaire; cela dit, cette théorie s'applique avec beaucoup plus de vigueur à un tribunal qui ne rend pas de décision. Les droits personnels ou les intérêts du requérant ne pourraient être lésés à la suite de l'enquête ou de toute action instituée par le Gouverneur en conseil à la suite du rapport qui sera éventuellement déposé par la Commission.

Arrêt approuvé: *Naken c. General Motors of Canada Ltd.* (1978) 17 O.R. (2^e) 193. Arrêts appliqués: *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie* [1978] 1 R.C.S. 369; *Guay c. Lafleur* [1965] R.C.S. 12. Distinction faite avec l'arrêt: *Saulnier c. Commission de police du Québec* [1976] 1 R.C.S. 572. Arrêts examinés: *In re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 W.L.R. 792; *Maxwell c. Department of Trade and Commerce*, *Times* newspaper L.R., le 25 juin 1974.

DEMANDE.

AVOCATS:

Michael Mandel et *J. House* pour le requérant.

J. J. Robinette, c.r., pour les intimés.

PROCUREURS:

Michael Mandel, Osgoode Hall Law School, Université York, Downsview, pour le requérant.

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour les intimés.

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

LE JUGE CATTANACH: Comme l'indique l'intitulé, il s'agit d'une demande introduite par voie d'un avis de requête visant l'obtention, conformément à l'article 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, d'un bref de prohibition interdisant aux intimés, en leur qualité de membres de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, de poursuivre leur enquête en raison de leur partialité, au sens juridique de ce terme.

Antérieurement à l'audition de la présente requête, le requérant a cherché à obtenir de la Cour, conformément à la Règle 319(4), la permission d'appeler, à titre de témoins, les intimés et deux journalistes pour qu'ils témoignent de vive voix, en séance publique, relativement à des questions de fait soulevées dans la présente requête.

I declined to grant the leave requested because, in my opinion, no special reason was established for so doing.

By virtue of Rule 319, the rule is that the allegations of fact on which a motion is based shall be proved by affidavit. That a witness may be called to testify in open court in relation to an issue of fact raised in the application, is the exception. The exception is granted only by leave when special reason is shown.

The adverse party to a motion may file an affidavit in reply and that affidavit too is to be directed to the facts. That is all an adverse party is required to do and he need not file an affidavit in reply unless he considers it expedient to do which the respondents in this matter did not.

As I appreciated the purpose of calling the three respondents to testify orally as well as the two newspaper reporters, it was to exact an admission or denial from the Commissioners of the allegations of fact in the supporting affidavit to the principal motion, from which an inference of bias might be made, and the source of the information of the newspaper reporters for their published stories.

I failed to see the necessity for so doing. I expressed the view that there were adequate allegations of fact in the supporting affidavit to the principal motion from which bias, in its legal sense, may be inferred, but in so stating I did not make a finding of bias and I made it clear that I did not intend to so imply.

An application by way of motion is in no way akin to the trial of a cause of action which is based on antecedent pleadings.

I did not fault the applicant in adopting the procedure which he did and as he is entitled to do but I could not refrain from expressing the view that if the applicant wished to examine the respondents (and he could not cross-examine them on their affidavits because the respondents did not

J'ai refusé d'accorder la permission demandée parce que, à mon avis, le requérant n'a fait la preuve d'aucune raison spéciale.

^a Aux termes de la Règle 319, les allégations de faits sur lesquelles se fonde une requête doivent être prouvées par affidavit. La seule exception à cette règle prévoit qu'un témoin peut être appelé à témoigner en séance publique relativement à une question de fait soulevée dans une demande. Or, cette procédure n'est autorisée qu'avec la permission de la Cour, pour une raison spéciale.

^b La partie adverse peut déposer un affidavit en réponse; cet affidavit doit également porter sur les faits. Les obligations incombant à la partie adverse s'arrêtent là; le dépôt d'un affidavit en réponse à celui de la partie demanderesse ne devient nécessaire que si la partie adverse le juge utile. En l'espèce, les intimés n'ont pas considéré cette mesure utile.

^c La procédure visant à faire appeler les trois intimés et les deux journalistes pour qu'ils témoignent de vive voix avait pour but, si j'ai bien compris, de faire admettre ou nier, aux Commissaires, les allégations de faits invoquées dans l'affidavit présenté à l'appui de la requête principale, faits à partir desquels on aurait pu conclure à leur partialité et qui ont été à l'origine des articles des deux journalistes.

^d Je ne vois pas la nécessité de faire droit à cette procédure. J'ai indiqué que l'affidavit présenté à l'appui de la requête principale renfermait des allégations de faits suffisantes pour conclure à la partialité, au sens juridique du terme; mais en exprimant cette opinion, je n'ai pas conclu à la partialité et j'ai clairement indiqué que je n'avais pas l'intention qu'il en découle une telle conclusion.

^e Une demande faite par voie de requête ne ressemble nullement à l'audition sur le fond d'une cause d'action fondée sur des plaidoiries antérieures.

^f Je n'ai pas conclu que le requérant avait erré en suivant la procédure susdite; il en avait le droit. Mais je n'ai pu m'empêcher d'exprimer l'opinion que si le requérant avait souhaité interroger les intimés (il ne pouvait les contre-interroger relativement à leurs affidavits car ils n'ont pas jugé néces-

consider it necessary to file such affidavits and were under no obligation to do so) then if the applicant had adopted the alternative course open to him of filing a statement of claim an examination for discovery of the respondents would have been available to him.

While I verbally rejected the application I have considered it expedient to reduce to writing at this stage the reasons I gave orally for doing so.

There is a further matter also preliminary in its nature which may be considered also at this stage.

The applicant brings this motion on his own behalf and on behalf of all members of the Law Union of Ontario.

Thus it is a class motion. For a matter to be appropriate for the institution of a class or representative action (and for the purposes of this particular subject matter only I shall consider a class motion as synonymous with a class cause of action) the persons in the class must have the same interest. There must be a common interest and a common grievance and the relief sought in its nature must be beneficial to all.

In *Naken v. General Motors of Canada Ltd.* (1978) 17 O.R. (2d) 193 Griffiths J. speaking for the Divisional Court said at page 195:

The first important principle to be extracted from these cases is that a plaintiff is only permitted to sue in a representative capacity on behalf of a class when the cause of action being asserted is common to all members of the class, not similar, but identical.

In the affidavit of Paul D. Copeland in support of the motion it is alleged that the members of the Law Union of Ontario is an unincorporated association of one hundred and eighty progressive and socialist lawyers, law students and legal workers. Thus the Law Union of Ontario is but a collection of individuals.

In paragraph 10 of Mr. Copeland's affidavit he alleges that he verily believes that he has been the victim of criminal and other illegal activity by members of the Royal Canadian Mounted Police on the grounds that his clients have been the

saire de déposer de tels affidavits et, quoi qu'il en soit, ils n'avaient pas à le faire), il aurait pu le faire en adoptant la solution subsidiaire savoir, en déposant une déclaration, ce qui lui aurait alors permis de procéder à leur interrogatoire préalable.

Bien qu'ayant rejeté oralement la demande, j'estime avantageux, à ce stade-ci, de consigner par écrit les motifs du rejet prononcés oralement.

Il est une autre question, également de nature préliminaire, qui doit être étudiée à ce stade-ci.

Le requérant introduit la présente requête en son nom personnel et au nom de tous les membres de la Law Union de l'Ontario.

Il s'agit, par conséquent, d'un recours collectif. Pour qu'un litige fasse l'objet d'un recours collectif ou d'une action intéressant une catégorie de personnes (pour les besoins du présent litige uniquement, je considère une requête intéressant une catégorie de personnes comme synonyme d'une cause d'action intéressant une catégorie de personnes), les personnes en cause doivent avoir le même intérêt. Il doit exister un intérêt commun, un grief commun et le redressement sollicité doit être, en soi, profitable à tous.

Dans *Naken c. General Motors of Canada Limited* (1978) 17 O.R. (2^e) 193, le juge Griffiths, parlant au nom de la Cour divisionnaire, déclare à la page 195:

[TRADUCTION] Le premier principe important à tirer de ces décisions est celui-ci: un demandeur n'a le droit d'intenter des poursuites en sa qualité de représentant au nom d'une catégorie de personnes que lorsque tous les membres de la catégorie partagent la même cause d'action: une cause d'action non pas semblable, mais identique.

L'affidavit de Paul D. Copeland présenté à l'appui de la requête allègue que les membres de la Law Union de l'Ontario sont regroupés en une association non constituée en corporation, comptant cent quatre-vingt avocats à tendance progressiste et socialiste, étudiants en droit et auxiliaires juridiques. Par conséquent, la Law Union de l'Ontario n'est qu'un groupement de personnes.

Au paragraphe 10 de son affidavit, M^c Copeland allègue qu'il croit véritablement avoir été victime d'activités criminelles et autres activités illégales de la part de membres de la Gendarmerie royale du Canada aux motifs que ses clients ont été

victims of such activities, that confidential telephone communications with a potential witness had been illegally intercepted, that his office has been the subject of surveillance, that he was regarded as a threat to the security of the Canadian Penitentiary Service and because his legal partner was the victim of illegal acts by the R.C.M.P. and that because of that association he was also a victim.

These allegations are personal to Mr. Copeland. They are not common to him and the members of the Law Union of Ontario nor are there such allegations with respect to all or any members of the Law Union of Ontario.

Therefore this motion is not properly brought by Mr. Copeland in a representative capacity on behalf of all members of the Law Union of Ontario and I have entertained the motion as being brought on his own behalf exclusively.

With respect to the members of the Law Union of Ontario the motion is therefore dismissed.

Counsel for Mr. Copeland, because of the allegations in his affidavit above mentioned, contended that he was a victim of R.C.M.P. illegal activity which may well be the subject of investigation by the Commission and in fact Mr. Copeland has so requested and there has been a tentative indication given that these particular matters will be investigated if deemed appropriate and at the appropriate time.

Accordingly it is contended that Mr. Copeland is entitled to have his allegations of illegal activities by the R.C.M.P. with respect to himself investigated by a completely unbiased panel.

It was then contended Mr. Copeland could reasonably apprehend that the Commission might not act in an entirely impartial manner and that is a ground for disqualification.

The supporting affidavit to the motion has many allegations and has annexed thereto numerous exhibits running through the alphabet and starting

victim^aes de telles activités, que des conversations téléphoniques à caractère confidentiel avec un témoin éventuel ont été illégalement interceptées, que son bureau a fait l'objet de surveillance, qu'il était considéré comme pouvant porter atteinte à la sécurité du Service canadien des pénitenciers; il allègue avoir été victime d'actes illégaux de la part de la Gendarmerie royale du Canada au motif que son associé a été victime de tels actes.

^b Ces allégations sont de nature personnelle. Elles ne s'appliquent pas, d'une façon générale, aux membres de la Law Union de l'Ontario et ne peuvent être invoquées en ce qui concerne l'un quelconque ou tous les membres de cette association.

^c Par conséquent, la requête de M^e Copeland agissant à titre de représentant au nom de tous les membres de la Law Union de l'Ontario, n'a pas été présentée à bon droit et je l'ai entendue comme si elle avait été présentée en son nom personnel exclusivement.

^d Par conséquent, en ce qui concerne les membres de la Law Union de l'Ontario, la requête est rejetée.

^e L'avocat de M^e Copeland, conformément aux allégations de ce dernier dans son affidavit susmentionné, a prétendu que M^e Copeland avait été victime d'activités illégales de la Gendarmerie royale du Canada, activités susceptibles d'intéresser la Commission; de fait, M^e Copeland a réclamé une telle enquête et l'on a indiqué, à titre provisoire, que ces questions seraient examinées en temps opportun, s'il y avait lieu.

^f Par conséquent, l'avocat de M^e Copeland a fait valoir que ce dernier avait le droit de voir ses allégations portant sur les activités illégales de la Gendarmerie royale du Canada à son égard faire l'objet d'une enquête par un jury tout à fait impartial.

^g L'avocat de M^e Copeland a ensuite allégué que ce dernier pouvait raisonnablement craindre que la Commission puisse ne pas agir d'une manière complètement impartiale, ce qui constituerait un motif de récusation.

^h L'affidavit présenté à l'appui de la requête renferme de nombreuses allégations; y sont annexées des pièces si nombreuses que, pour les identifier,

through the alphabet a second time, the gist of which may be summarized.

The allegations are that Mr. Justice McDonald, prior to his appointment, had been an active, energetic and political partisan in the Province of Alberta for the political party which now forms the Government of Canada and which was responsible for the appointment of all three Commissioners. Similar allegations are made of political partisanship by Mr. Rickerd and Mr. Gilbert. It is further alleged that Mr. Justice McDonald, after his appointment accompanied the present Prime Minister in a private DOT aircraft on an official visit to the Orient in the capacity of a news correspondent. It is also alleged that Mr. Rickerd and Mr. Gilbert had close personal and business relationships with members of the Cabinet particularly the then Solicitor General responsible for the R.C.M.P. It is alleged that the Commission has expressed the view that certain alleged illegal activities by the R.C.M.P. may have been justified by the interests of national security. It is a function of the Commission to determine the extent to which the members of the Government, the Cabinet and the Liberal party were aware of, authorized or were in any way complicit in illegal activities of the R.C.M.P.

These allegations were the subject matter of many newspaper reports, given wide distribution and prominence in the newspapers because the stories were newsworthy. The press clippings are among the exhibits to the affidavit.

Still further summarized the gist of the allegations is that these circumstances lead to the suspicion, to be reasonably entertained that the Commission will serve as a whitewash of the R.C.M.P. and members of the Government and that Mr. Copeland, as a victim of these activities, cannot expect a fair shake from a Commission so appointed and so comprised.

The most recent test of bias to be applied and a discussion thereof is in the reasons for judgment delivered by Laskin C.J.C. for the majority of the Supreme Court of Canada in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* [1978] 1 S.C.R. 369 where he said at page 391:

les vingt-six lettres seules de l'alphabet n'ont pas suffi, il a fallu les combiner. La teneur de ces allégations se résume comme suit.

Avant sa nomination, monsieur le juge McDonald avait été, en Alberta, un partisan et un militant du parti politique qui constitue l'actuel gouvernement du Canada, responsable de la nomination des trois Commissaires. L'esprit de parti de MM. Rickerd et Gilbert ont fait l'objet d'allégations semblables. Il est en outre allégué qu'après sa nomination, monsieur le juge McDonald a accompagné, à titre de journaliste, le premier ministre actuel dans un avion privé de type DOT, au cours d'un voyage officiel en Orient. On a également allégué que MM. Rickerd et Gilbert entretenaient des relations personnelles et d'affaires très étroites avec des membres du Cabinet, particulièrement avec le Solliciteur général de l'époque de qui relevait la Gendarmerie royale du Canada. On prétend que la Commission a avancé l'opinion selon laquelle les prétendues activités illégales de la Gendarmerie royale du Canada pouvaient se justifier au nom de la sécurité nationale. Entre autres fonctions, la Commission doit déterminer dans quelle mesure les membres du gouvernement, du Cabinet et du parti libéral étaient au courant, avaient autorisé ou avaient pris part, de toute autre manière, aux activités illégales de la Gendarmerie royale du Canada.

Ces allégations ont fait l'objet de nombreux articles de journaux; elles ont été largement diffusées à cause de l'intérêt qu'elles suscitaient. Les articles de journaux pertinents font partie des pièces annexées à l'affidavit.

De plus, il est allégué que ces circonstances peuvent faire naître la crainte raisonnable que la Commission ne servira qu'à disculper la Gendarmerie royale du Canada et les membres du gouvernement et que M^e Copeland, à titre de victime de ces activités, ne peut s'attendre à ce qu'une commission formée de membres ainsi nommés, agisse de façon juste à son égard.

Le plus récent critère de partialité applicable a été étudié par le juge en chef Laskin dans les motifs de l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie* [1978] 1 R.C.S. 369. Le juge Laskin, parlant au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada, déclare à la page 391:

[The past activity of the Chairman of the Board], in my opinion, cannot but give rise to a reasonable apprehension, [of bias] which reasonably well-informed persons could properly have, of a biased appraisal and judgment of the issues to be determined on a s. 44 application.

This Court in fixing on the test of reasonable apprehension of bias, as in *Ghirardosi v. Minister of Highways for British Columbia* ([1966] S.C.R. 367), and again in *Blanchette v. C.I.S. Ltd.* ([1973] S.C.R. 833), (where Pigeon J. said . . . that "a reasonable apprehension that the judge might not act in an entirely impartial manner is ground for disqualification") was merely restating what Rand J. said in *Szilard v. Szasz* ([1955] S.C.R. 3), at pp. 6-7 in speaking of the "probability or reasoned suspicion of biased appraisal and judgment, unintended though it be". This test is grounded in a firm concern that there be no lack of public confidence in the impartiality of adjudicative agencies, and I think that emphasis is lent to this concern in the present case by the fact that the National Energy Board is enjoined to have regard for the public interest.

The majority held that Mr. Crowe, the Chairman of the National Energy Board, because of his previous association with a party before the Board, was the object of a reasonable apprehension of bias. Similar circumstances applied in *Szilard v. Szasz*.

In the plethora of decided cases expressions such as "reasonable apprehension of bias", "reasonable suspicion of bias" and "real likelihood of bias" have been used interchangeably without distinction.

In his dissenting judgment in the *National Energy Board* case, de Grandpré J. with whom Martland and Judson JJ. concurred, applied the same test as did Laskin C.J.C. but arrived at a different result.

Judge de Grandpré said at pages 394-395:

... the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information.

He could:

... see no real difference between the expressions found in the decided cases, be they 'reasonable apprehension of bias', 'reasonable suspicion of bias', or 'real likelihood of bias'. The grounds for this apprehension must, however, be substantial and I entirely agree with the Federal Court of Appeal which refused to accept the suggestion that the test be related to the "very sensitive or scrupulous conscience".

[La participation antérieure du Président de l'Office] ne peut, à mon avis, que donner naissance, chez des personnes assez bien renseignées, à une crainte raisonnable de partialité dans l'appréciation des questions à trancher sur une demande en vertu de l'art. 44.

^a Cette Cour en définissant ainsi le critère de la crainte raisonnable de partialité, comme dans l'arrêt *Ghirardosi c. Le Ministre de la Voirie de la Colombie-Britannique* ([1966] R.C.S. 367), et aussi dans l'arrêt *Blanchette c. C.I.S. Ltd.* ([1973] R.C.S. 833), (où le juge Pigeon dit . . . qu'une crainte raisonnable que le juge pourrait ne pas agir d'une façon complètement impartiale est un motif de récusation) reprenait simplement ce que le juge Rand disait dans l'arrêt *Szilard c. Szasz* ([1955] R.C.S. 3), aux pp. 6-7, en parlant de [TRADUCTION] «la probabilité ou la crainte raisonnable de partialité dans l'appréciation ou le jugement, quelque involontaire qu'elle soit». Ce critère se fonde sur la préoccupation constante qu'il ne faut pas que le public puisse douter de l'impartialité des organismes ayant un pouvoir décisionnel, et je considère que cette préoccupation doit se retrouver en l'espèce puisque l'Office national de l'énergie est tenu de prendre en considération l'intérêt du public.

^d La majorité a conclu que M. Crowe, le Président de l'Office national de l'énergie, faisait l'objet d'une crainte raisonnable de partialité à cause de son association antérieure avec une partie comparissant devant l'Office. Des circonstances semblables s'appliquaient dans la décision *Szilard c. Szasz*.

^f La jurisprudence abondante sur ce sujet utilise alternativement, sans faire de distinction, les expressions «crainte raisonnable de partialité», «suspçon raisonnable de partialité» et «réelle probabilité de partialité».

^g Dans ses motifs de dissidence auxquels ont souscrit les juges Martland et Judson dans la décision concernant *l'Office national de l'énergie*, le juge de Grandpré a appliqué le même critère que le juge en chef Laskin mais a conclu en sens contraire quant à l'issue du pourvoi.

^h Le juge de Grandpré déclare aux pages 394 et 395:

... la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet.

ⁱ Il ne peut voir:

^j ... de différence véritable entre les expressions que l'on retrouve dans la jurisprudence, qu'il s'agisse de «crainte raisonnable de partialité», «de soupçon raisonnable de partialité», ou «de réelle probabilité de partialité». Toutefois, les motifs de crainte doivent être sérieux et je suis complètement d'accord avec la Cour d'appel fédérale qui refuse d'admettre que le critère doit être celui d'«une personne de nature scrupuleuse ou tatillonne».

I can perceive no difference in principle to the approaches between the judgment of Laskin C.J.C. and de Grandpré J. but it is significant that de Grandpré J. does refer to "real likelihood of bias" whereas the majority excluded that formula.

It may be that a "real likelihood of bias" imposes a higher standard on an applicant for prerogative relief than does a "reasonable apprehension of bias" but in view of the majority's silence as to the test of a "real likelihood" such expressions of the test as to whether "a reasonable man would consider there was a likelihood of bias", which has been frequently propounded, may not be an accurate statement of the law.

Accordingly the question immediately arises as to what issues are to be determined by the Commission.

For there to be an issue to be determined there must be a *lis inter partes*, that is to say a dispute between parties to be decided by the Commission.

Lord Simonds in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.* [1948] 4 D.L.R. 673 said at page 680:

It is a truism that the conception of the judicial function is inseparably bound up with the idea of a suit between parties,

Thus if there is a *lis inter partes* the function is judicial in the case of courts of law and equally so in the case of a tribunal where issues between parties are decided where the function is more properly described as quasi-judicial.

Conversely if there is no issue or *lis* to be determined then the function of the tribunal is described as administrative and the principles of natural justice, particularly the common law concept of bias, do not apply with the same full force and effect to such a tribunal as they apply to a quasi-judicial tribunal which is required to determine a quasi-*lis*.

Incidentally in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board* (*supra*) there was such a quasi-*lis*. There the Board had before it the question for decision whether to issue a certificate in respect to the proposed Mackenzie Valley pipe-

Il ne vois aucune différence de principe dans les motifs de jugement du juge en chef Laskin et ceux du juge de Grandpré; mais le fait que le juge de Grandpré parle d'une «réelle probabilité de partialité», alors que la majorité a exclu cette formule, est révélateur.

Il se peut qu'un cas de «réelle probabilité de partialité» impose, à une personne qui demande un bref de prérogative, des critères plus élevés qu'un cas de «crainte raisonnable de partialité»; mais, compte tenu du silence de la majorité sur les critères à appliquer dans un cas de «réelle probabilité de partialité», une formule comme celle qui consiste à se demander si «un homme raisonnable pourrait conclure à une probabilité de partialité», qui a été très souvent émise, peut ne pas constituer un exposé juste du droit.

Par conséquent, une question se pose immédiatement, savoir quels sont les points litigieux à être tranchés par la Commission.

Pour qu'il existe un point litigieux à trancher, il doit y avoir *lis inter partes*, c'est-à-dire un litige entre les parties à être tranché par la Commission.

Lord Simonds dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Iron Works Ltd.* [1948] 4 D.L.R. 673, déclarait à la page 680:

[TRADUCTION] C'est une vérité d'évidence que de dire que la fonction judiciaire est intrinsèquement liée à l'idée de poursuites entre des parties

Ainsi, en cas de *lis inter partes*, on parle d'une fonction judiciaire en ce qui concerne les tribunaux judiciaires et, de même, en ce qui concerne un tribunal dont la fonction est plus justement décrite comme étant une fonction quasi judiciaire.

Inversement, s'il n'y a aucun point litigieux ou *lis* à trancher, alors la fonction du tribunal est une fonction administrative et les principes de justice naturelle, particulièrement le concept de partialité que l'on retrouve en *common law*, ne s'appliquent pas à ce tribunal avec la même force et vigueur qu'à un tribunal quasi judiciaire dont le devoir est de trancher un quasi-*lis*.

Incidentement, il existait un tel quasi-*lis* dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie* (précité). La question qui se posait alors à l'Office était de savoir s'il devait délivrer, à un requérant, un certificat au sujet d'un

line to an applicant therefor to which other interested parties upon whom the Board had conferred status were opposed.

In *Guay v. Lafleur* [1965] S.C.R. 12 Cartwright J. (as he then was) said that the maxim, *audi alteram partem* (one of the cardinal principles of natural justice) does not apply to an administrative officer whose function is simply to collect information and make a report and who has no power to impose a liability or to give a decision affecting the rights of parties.

In *In re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 W.L.R. 792 the English Court of Appeal held that inspectors appointed to investigate the affairs of a company under Companies legislation were masters of their own procedure but were required to act fairly and, therefore, were required to give anyone whom they proposed to condemn or criticize in their report a fair opportunity to answer what was alleged against him.

In the federal Companies Act as I once knew it, that right was the subject of precise statutory enactment.

But Lord Denning M.R. in his characteristically precise and incisive language said [at page 797]:

They are not even quasi-judicial, for they decide nothing, they determine nothing.

Accordingly a tribunal is to be categorized as either quasi-judicial or administrative by the function it performs and its powers. The category into which a tribunal falls is of paramount importance in determining what common law principles of natural justice are applicable and consideration must also be given to the legislation to which the tribunal owes its existence.

The present Commission of Inquiry, of which the respondents are members, owes its existence to the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13, as stated in the style. Under Order in Council, P.C. 1977-1911 a Commission issued appointing the respondents to be Commissioners under Part I of the *Inquiries Act*.

projet de pipe-line dans la vallée du Mackenzie bien que d'autres parties intéressées, reconnues comme telles par l'Office, y aient été opposées.

^a Dans *Guay c. Lafleur* [1965] R.C.S. 12, le juge Cartwright (alors juge puîné) a déclaré que la maxime *audi alteram partem* (l'un des principes les plus importants de justice naturelle) ne s'applique pas à un agent d'administration dont la fonction consiste simplement à recueillir des renseignements et à faire un rapport et qui n'a aucunement le pouvoir d'imputer une responsabilité ni de rendre une décision portant atteinte aux droits des parties.

^c Dans *In re Pergamon Press Ltd.* [1970] 3 W.L.R. 792, la Cour d'appel de l'Angleterre a conclu que des inspecteurs chargés d'enquêter sur les affaires d'une compagnie en vertu d'une législation sur les compagnies avaient carte blanche pour procéder comme ils l'entendaient dans la mesure où ils le faisaient de façon juste; par conséquent, ils devaient donner à toute personne qui pouvait éventuellement être condamnée ou critiquée dans leur rapport, l'occasion de répondre à ce qui était allégué contre elle.

Dans l'ancienne Loi sur les compagnies fédérale, ce droit faisait l'objet d'une disposition législative précise.

^f Mais lord Denning M.R., dans un style très personnel, à la fois précis et incisif, a déclaré [à la page 797]:

^g [TRADUCTION] Ils [les inspecteurs] ne sont même pas un organisme quasi judiciaire car ils ne décident rien, ne déterminent rien.

^h Par conséquent, un tribunal est soit quasi judiciaire soit administratif de par ses fonctions et ses pouvoirs. La catégorie à laquelle il appartient revêt une importance essentielle lorsqu'il s'agit de déterminer les principes de justice naturelle, en *common law*, applicables; on doit également tenir compte de la loi constitutive du tribunal.

ⁱ La Commission d'enquête en cause, dont les intimés sont membres, a été constituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. I-13, comme l'indique l'intitulé de la cause. Le décret C.P. 1977-1911 nommait les intimés Commissaires en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Their functions are therein outlined to be:

(a) to conduct such investigations as in the opinion of the Commissioners are necessary to determine the extent and prevalence of investigative practices or other activities involving members of the R.C.M.P. that are not authorized or provided for by law and, in this regard, to inquire into the relevant policies and procedures that govern the activities of the R.C.M.P. in the discharge of its responsibility to protect the security of Canada;

(b) to report the facts relating to any investigative action or other activity involving persons who were members of the R.C.M.P. that was not authorized or provided for by law as may be established before the Commission, and to advise as to any further action that the Commissioners may deem necessary and desirable in the public interest; and

(c) to advise and make such report as the Commissioners deem necessary and desirable in the interest of Canada, regarding the policies and procedures governing the activities of the R.C.M.P. in the discharge of its responsibility to protect the security of Canada, the means to implement such policies and procedures, as well as the adequacy of the laws of Canada as they apply to such policies and procedures, having regard to the needs of the security of Canada.

I have omitted the introductory portion and the procedure provisions.

Paragraph (a) requires the Commission to "investigate" and to "determine" the extent and prevalence "of [certain] investigative practices" of and to "inquire into" certain policies of the R.C.M.P.

By paragraph (b) the Commission is required to "report the facts", and to "advise as to any further action that the Commissioners may deem necessary and desirable in the public interest".

By paragraph (c) the Commission is required "to advise and make such report as the Commissioners deem necessary and desirable".

In the procedural portion of the Order in Council which I have not reproduced, the Commissioners are "directed to report to the Governor in Council".

The key words in the functions of the Commission are to "investigate", "inquire", "report the facts" and "to advise" with respect thereto.

Aux termes du décret, les fonctions des Commissaires sont les suivantes:

(a) conduire telles enquêtes que les Commissaires peuvent juger nécessaires dans le but de déterminer l'étendue et la fréquence de pratiques d'enquête et autres gestes non autorisés ou prévus par la loi, impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada, et, à cet égard, d'examiner les politiques et procédures pertinentes qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada;

(b) faire rapport des faits qui ont entouré toute pratique d'enquête ou autre geste qui n'était pas autorisé ou prévu par la loi, impliquant des personnes qui étaient alors membres de la Gendarmerie royale du Canada tel qu'il pourra être établi devant la Commission, et de faire les recommandations quant à toute action subséquente que de l'avis des Commissaires l'intérêt public rend nécessaire et opportune; et

(c) faire des recommandations et présenter à cet effet les rapports qu'ils jugent nécessaires et opportuns dans l'intérêt du Canada, quant aux politiques et procédures qui régissent les activités de la Gendarmerie royale du Canada dans l'accomplissement de la tâche qui est sienne de protéger la sécurité du Canada, quant aux mécanismes requis pour la mise en œuvre de ces politiques et procédures, et finalement quant à l'à-propos des lois du Canada dans la mesure où elles s'appliquent à ces politiques et procédures, eu égard aux impératifs de sécurité du Canada.

Je n'ai pas repris la partie introductive et les dispositions en matière de procédure.

Aux termes du paragraphe (a), la Commission doit «conduire telles enquêtes» et «déterminer» l'étendue et la fréquence «de [certaines] pratiques d'enquête» et «examiner» certaines politiques de la Gendarmerie royale du Canada.

Aux termes du paragraphe (b), la Commission doit «faire rapport des faits», et «faire les recommandations quant à toute action subséquente que de l'avis des Commissaires l'intérêt public rend nécessaire et opportune».

Aux termes du paragraphe (c), la Commission doit «faire des recommandations et présenter à cet effet les rapports qu'[elle] juge nécessaires et opportuns».

Les dispositions du décret en matière de procédure, dispositions qui n'ont pas été reproduites, prévoient que les Commissaires doivent faire «rapport au Gouverneur en conseil».

Les expressions clefs qui caractérisent les fonctions de la Commission sont les suivantes: «conduire telles enquêtes», «examiner», «faire rapport

Thus at its very highest the Commission is but a fact-finding, reporting and advisory body.

Paraphrasing and applying the words of Lord Denning M.R. to the Commissioners herein, they are not even quasi-judicial, for they decide nothing, they determine nothing.

The Commission reports to the Governor in Council and it is for him to decide what shall be done. He may implement the advice given in the report in whole or in part or he may consign the report to oblivion. The action to be taken thereon is exclusively his decision.

In contrasting the position of a judge in court and that of a fact-finding and advisory body which can only be classed as administrative, notwithstanding that both hold hearings, the gulf is so wide between them that the common law standards of bias are not applicable to the latter.

In my view bias in the Commission, even if it should be found to exist and I make no such finding, is irrelevant.

In so stating I have not overlooked the comment in *In re Pergamon Press* (*supra*) that the inspectors appointed under Companies legislation to give to anyone whom they propose to condemn or criticize, "a fair opportunity to answer what was alleged against him".

In *Maxwell v. Department of Trade and Commerce* (*Times* newspaper L.R., June 25, 1974) the Court of Appeal dealt with the same inquiry as that dealt with in the *Pergamon Press* case and refused to apply any requirement other than the inspectors must be "fair to the best of their ability".

des faits» et «faire les recommandations» qui s'imposent.

^a Ainsi, la Commission n'est, au dernier degré, qu'un organisme chargé de faire enquête, de faire rapport et de faire les recommandations nécessaires.

^b Reprenant la citation de lord Denning M.R., pour l'appliquer aux Commissaires en cause, je dirai qu'ils ne sont même pas un organisme quasi judiciaire, car ils ne décident rien, ne déterminent rien.

^c La Commission fait rapport au Gouverneur en conseil et c'est à lui que revient la tâche de décider ce qui doit être fait. Il peut mettre à exécution les recommandations formulées dans le rapport, en tout ou en partie, ou il peut le mettre au rancart.
^d Les mesures à prendre dépendent exclusivement de lui.

^e Il existe des différences telles entre un juge siégeant en matière de procédures judiciaires et un organisme qui est chargé de faire enquête et de faire des recommandations et qui, à ce titre, ne peut être autre qu'un organisme administratif, indépendamment du fait que les deux tiennent des auditions, que les normes de partialité que l'on ^f retrouve en *common law* ne peuvent s'appliquer à l'organisme administratif.

^g A mon avis, le fait que la Commission puisse être partielle est non pertinent et ce, malgré une décision qui reconnaît cette partialité (mais je n'émet aucune conclusion en ce sens).

En avançant cette théorie, j'ai tenu compte du commentaire émis dans *In re Pergamon Press* (précitée) selon lequel les inspecteurs nommés en vertu d'une législation sur les compagnies doivent donner à toute personne qu'ils s'appêtent à condamner ou à critiquer «l'occasion de répondre à ce qui a été allégué contre elle».

ⁱ Dans *Maxwell c. Department of Trade and Commerce* (*Times* newspaper L.R., le 25 juin 1974) la Cour d'appel s'est prononcée sur la même enquête que celle dont a traité l'affaire *Pergamon Press* et a refusé d'appliquer tout autre critère que celui voulant que les inspecteurs fassent preuve [TRADUCTION] «de leur mieux, d'impartialité».

If a person is aggrieved by a decision that should have been made on a quasi-judicial basis then that person, in my view, may resort to proceedings in the nature of *certiorari* or may invoke a review of that decision under section 28 of the *Federal Court Act*.

But if a person is aggrieved by a decision that is required to be made on the basis of its being fair to the best ability of those who decide, then the remedy is political not judicial.

That being so it applies with much greater force to a tribunal which makes no decision.

Counsel for Mr. Copeland relied strongly on the judgment of the Supreme Court in *Saulnier v. Quebec Police Commission* [1976] 1 S.C.R. 572 in support of his position that, even though the respondent Commissioners would not have any decision to make, their recommendations would or might form the basis for action to be taken by the Governor in Council which might prejudicially affect Mr. Copeland's interests. In that case, Pigeon J. speaking for the Court, distinguished the case of *Guay v. Lafleur* in the following passage at pages 578-579:

With respect, I must say that the function of the Commission is definitely not that of the investigator concerned in *Guay v. Lafleur*. That investigator was charged only with collecting information and evidence. The Minister of National Revenue could then unquestionably make use of the documentary evidence collected, but not of the investigator's conclusions. It is for this reason that it was held the investigator could refuse to allow the taxpayer concerned to be present or be represented by counsel at the kind of investigation provided for by the *Income Tax Act*. The situation is quite different under the *Police Act*, s. 24 of which reads as follows:

24. The Commission shall not, in its reports, censure the conduct of a person or recommend that punitive action be taken against him unless it has heard him on the facts giving rise to such censure or recommendation. Such obligation shall cease, however, if such person has been invited to appear before the Commission within a reasonable delay and has refused or neglected to do so. Such invitation shall be served in the same manner as a summons under the Code of Civil Procedure.

This provision indicates that in this essential particular the *Police Act* differs fundamentally from the *Income Tax Act*. If this Court held that the latter Act did not require application of the *audi alteram partem* rule, this was because it had first concluded that the kind of investigation provided for by the Act

Si une personne se trouve lésée à la suite d'une décision qui aurait dû être rendue sur une base quasi judiciaire, alors cette personne, à mon avis, peut avoir recours à des procédures comme un bref de *certiorari* ou à un examen judiciaire de cette décision conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Mais si une personne est lésée par suite d'une décision qui doit être rendue par des arbitres qui doivent faire preuve, de leur mieux, d'impartialité, alors le recours est de nature politique et non judiciaire.

Cela étant, cette théorie s'applique avec beaucoup plus de vigueur à un tribunal qui ne rend pas de décision.

L'avocat de M^e Copeland s'est fortement appuyé sur la décision de la Cour suprême *Saulnier c. Commission de police du Québec* [1976] 1 R.C.S. 572, pour étayer sa théorie selon laquelle bien que les Commissaires intimés n'auraient aucune décision à prendre, leurs recommandations formeraient ou pourraient former la base d'une action judiciaire par le Gouverneur en conseil, action qui pourrait être préjudiciable aux droits de M^e Copeland. Le juge Pigeon, parlant au nom de la Cour, a fait une distinction entre cette dernière décision et la décision *Guay c. Lafleur* (aux pages 578 et 579):

Avec respect, je dois dire que la fonction de la Commission n'est pas du tout celle de l'enquêteur en cause dans *Guay c. Lafleur*. Cet enquêteur était uniquement chargé de recueillir des renseignements et des éléments de preuve. Le ministre du Revenu national pouvait bien ensuite se servir des preuves documentaires recueillies, mais non des conclusions de l'enquêteur. C'est pourquoi l'on a décidé que l'enquêteur pouvait refuser de permettre au contribuable visé d'être présent ou représenté au genre d'enquête prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Toute autre est la situation sous la *Loi de police* dont l'art. 24 se lit comme suit:

24. La Commission ne peut, dans ses rapports, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle à moins de l'avoir entendue sur les faits qui donnent lieu à un tel blâme ou à une telle recommandation. Toutefois cette obligation cesse si cette personne a été invitée à se présenter devant la Commission dans un délai raisonnable et si elle a refusé ou négligé de le faire. Cette invitation est signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile.

Ce texte démontre que sous ce rapport essentiel, la *Loi de police* diffère radicalement de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si l'on a statué que celle-ci ne donne pas lieu à l'application de la règle *audi alteram partem*, c'est qu'on en est d'abord venu à la conclusion que le genre d'enquête qui y est prévu n'implique

involved no conclusion or finding as to the rights of the taxpayer concerned. The *Police Act*, on the other hand, besides expressly recognizing the application of the *audi alteram partem* rule, clearly indicates that the investigation report may have important effects on the rights of the persons dealt with in it. It does not appear necessary for me to labour this point, as I cannot see how it can be argued that the decision is not one which impairs the rights of appellant, when it requires that he be degraded from his position as Director of the City of Montreal Police Department, and the sole purpose of subsequent proceedings is to determine the lower rank to which he should be assigned, that is the extent of the degradation.

In my opinion Casey J.A., dissenting, properly wrote, with the concurrence of Rinfret J.A.:

I believe that the *Lafleur* case is clearly distinguishable from the one now being discussed. In *Lafleur* the Supreme Court was concerned with the *Income Tax Act*—here we have a Quebec statute. In that case it had to decide whether the doctrine *audi alteram partem* applied: here it is written right into the Act by sec. 24. Finally there it was said that "... the appellant has no power to determine any of the former's (Respondent's) rights or obligations". In my opinion Appellant (i.e. the Commission) has done just that.

Appellant has rendered a decision that may well impair if not destroy Respondent's reputation and future. When I read the first and fourth considerants and the conclusions of the sixth recommendation and when I recall that the whole purpose of these reports is to present facts and recommendations on which normally the Minister will act the argument that no rights have been determined and that nothing has been decided is pure sophistry.

In the *Saulnier* case the inquiry was into the conduct of Saulnier as a police officer under the applicable statutory provision. The report, from which there was no appeal, was held to have impaired his rights while in the *Lafleur* case the rights of the person investigated under the *Income Tax Act* remained intact, since he had access to the courts by way of appeal from any assessment that might arise from information collected by the investigator.

Here the situation is that it is not even the conduct of Mr. Copeland, but that of the R.C.M.P., that is to be investigated, and while there is no appeal neither is there any report to be made on Mr. Copeland's conduct. No prejudice to any personal right or interest of his is foreseeable as a result of the inquiry or of any action that may be taken by the Governor in Council on the report

aucune conclusion ou adjudication sur les droits du contribuable visé. Au contraire, la *Loi de police*, en outre de reconnaître expressément l'application de la règle *audi alteram partem*, fait voir clairement que le rapport d'enquête peut avoir des conséquences importantes sur les droits des personnes qui en font l'objet. Il ne me paraît pas nécessaire de m'étendre sur ce point-là car je n'arrive pas à comprendre comment on peut soutenir qu'il ne s'agit pas d'une décision qui porte atteinte aux droits de l'appellant, alors qu'elle veut qu'il soit dégradé de son poste de directeur du service de police de la ville de Montréal et que les procédures ultérieures ont pour seul but de fixer le grade inférieur auquel il doit être assigné, c'est-à-dire l'ampleur de la dégradation.

A mon avis, c'est à bon droit que M. le juge Casey, dissident, a écrit avec l'agrément de M. le juge Rinfret:

[TRADUCTION] Je crois que le cas de *Lafleur* se distingue clairement de celui que l'on examine actuellement. Dans *Lafleur*, la Cour suprême avait à considérer la *Loi de l'impôt sur le revenu fédérale*—ici il s'agit d'une loi du Québec. Dans cette affaire-là, on devait décider de l'application de la doctrine *audi alteram partem*: en l'espèce, l'art. 24 de la Loi l'énonce expressément. Enfin on y mentionnait que [TRADUCTION] «... l'appellant n'a aucun pouvoir de définir les droits et obligations de cette personne (l'intimé)». A mon avis, l'appelante (c.-à-d. la commission) a précisément agi en ce sens.

L'appelante a rendu une décision qui peut nuire beaucoup à la réputation et l'avenir de l'intimé sinon les détruire. Quand je lis les premier et quatrième considérants et les conclusions de la sixième recommandation et quand je me rappelle que le seul but de ces rapports est de présenter des faits et des recommandations d'après lesquels normalement le Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été défini et que rien n'a été décidé est pur sophisme.

Dans l'affaire *Saulnier*, l'enquête portait sur la conduite de Saulnier en sa qualité de policier en vertu de la disposition statutaire pertinente. La Cour a conclu que le rapport, contre lequel il n'existait pas de droit d'appel, avait porté atteinte à ses droits alors que dans l'affaire *Lafleur*, les droits de la personne qui faisait l'objet de l'enquête aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont demeurés intacts, puisque le droit de comparaître devant un tribunal lui était accordé par voie d'appel de toute cotisation éventuelle par suite de renseignements accumulés par l'enquêteur.

En l'espèce, ce n'est pas la conduite de M^e Copeland, mais celle de la Gendarmerie royale du Canada, qui fait l'objet de l'enquête, et bien qu'il n'existe pas de droit d'appel, aucun rapport ne sera fait sur la conduite de M^e Copeland. Je ne vois pas comment les droits personnels ou les intérêts de M^e Copeland pourraient être lésés à la suite de l'enquête ou de toute action instituée par le Gouver-

of the Commission when eventually submitted. At most Mr. Copeland may, and perhaps will be a witness at some stage of the inquiry, in which event he will undoubtedly be entitled to the same rights and protections as any witness.

In the event that any adverse report is to be made against him as a witness, he will also be entitled to the protection afforded by section 13 of the *Inquiries Act*, that is to say the right to be told what is alleged against him as misconduct on his part and the right to a full opportunity to be heard in person or by counsel on his behalf. But this will be the full extent of his rights in respect of the making of such an adverse report. Though prescribed here by the statute, these rights are, in my opinion, precisely the same as those upheld by the Court of Appeal in the absence of a like statutory provision in the *Pergamon Press* case.

The application therefore fails and it will be dismissed with costs.

neur en conseil à la suite du rapport que la Commission présentera éventuellement. Tout au plus M^e Copeland sera-t-il appelé à témoigner à quelque stade de l'enquête, en quel cas il pourra, sans aucun doute, bénéficier des mêmes droits et des mêmes garanties que tout autre témoin.

Au cas où un rapport défavorable serait fait contre M^e Copeland en qualité de témoin, il aura également droit à la protection de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, c'est-à-dire qu'il aura le droit d'être informé de l'accusation de mauvaise conduite portée contre lui et qu'il aura le droit de se faire entendre en personne ou par un avocat plaissant en son nom. Mais c'est là la limite de ses droits en ce qui concerne la présentation d'un rapport défavorable. Bien que ces droits soient prévus dans un texte législatif, ils sont, à mon avis, identiques à ceux retenus par la Cour d'appel en l'absence d'une disposition statutaire semblable dans *Pergamon Press*.

Par conséquent, le requérant n'a pas gain de cause et la requête est rejetée avec dépens.