

2007 FC 564  
T-551-07

2007 CF 564  
T-551-07

**Deputy Commissioner Barbara George** (*Applicant*)

**Sous-commissaire Barbara George** (*demanderesse*)

v.

c.

**Commissioner Beverly Busson and Royal Canadian Mounted Police** (*Respondents*)

**Commissaire Beverly Busson et Gendarmerie royale du Canada** (*défendeur*)

and

et

**Attorney General of Ontario** (*Intervener*)

**Procureur général de l'Ontario** (*intervenant*)

T-580-07

T-580-07

**Deputy Commissioner Barbara George** (*Applicant*)

**Sous-commissaire Barbara George** (*demanderesse*)

v.

c.

**Attorney General of Canada et al.** (*Respondents*)

**Procureur général du Canada et al.** (*défendeurs*)

and

et

**Attorney General of Ontario** (*Intervener*)

**Procureur général de l'Ontario** (*intervenant*)

**INDEXED AS: CANADA (DEPUTY COMMISSIONER, ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE) v. CANADA (COMMISSIONER, ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE) (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (SOUS-COMMISSAIRE, GENDARMERIE ROYALE DU CANADA) c. CANADA (COMMISSAIRE, GENDARMERIE ROYALE DU CANADA) (C.F.)**

Federal Court, Tremblay-Lamer J.—Ottawa, May 29, 2007.

Cour fédérale, juge Tremblay-Lamer—Ottawa, 29 mai 2007.

*RCMP — Judicial review of decisions to investigate whether applicant contravened RCMP members' Code of Conduct, to initiate criminal investigation into allegations of perjury before parliamentary committee — Commissioner initiating Code of Conduct Investigation under RCMP Act, s. 40 following applicant's testimony before House of Commons Committee on allegations of wrongdoing respecting RCMP pension, insurance plans — Applicant suspended with pay until outcome of investigation — RCMP grievance process not suitable to resolve preliminary jurisdictional question of whether immunity provided by parliamentary privilege precluding RCMP investigations allegedly based on witness testimony before parliamentary committee — Federal Court not having jurisdiction to review peace officer's decision to initiate criminal investigation — Application to set aside Code of Conduct investigation granted in part, application relating to criminal investigation dismissed.*

*GRC — Contrôle judiciaire de la décision d'enquêter sur la question de savoir si la demanderesse avait contrevenu au code de déontologie des membres de la GRC et de la décision d'ouvrir une enquête criminelle sur l'allégation selon laquelle la demanderesse s'était parjurée devant un comité parlementaire — La commissaire a enclenché une enquête fondée sur le code de déontologie en application de l'art. 40 de la Loi sur la GRC par suite du témoignage de la demanderesse devant un comité de la Chambre des communes relativement à des allégations de malversations commises aux dépens des régimes de retraite et d'assurance de la GRC — La demanderesse a été suspendue avec rémunération jusqu'à l'issue de l'enquête — La procédure de règlement des griefs de la GRC ne constitue pas un recours suffisant, susceptible de répondre à la question préliminaire de compétence qui est de savoir si l'immunité conférée par le privilège parlementaire fait obstacle à des enquêtes de la GRC censément fondées sur des témoignages produits devant un*

*Constitutional Law — Distribution of Powers — Applicant arguing testimony before Public Accounts Committee protected by parliamentary privilege — Parliamentary privilege respecting fundamental constitutional separation of powers — Designed to prevent courts, other entities from interfering with Parliament's legitimate sphere of activity — RCMP not having jurisdiction to investigate allegation applicant gave false testimony to Public Accounts Committee as testimony protected by parliamentary privilege — Immunity provided by parliamentary privilege ensuring witnesses, Members of Parliament can speak openly, freely before Committee — Parliament alone responsible for disciplining conduct such as deliberately misleading House of Commons.*

*Federal Court Jurisdiction — Federal Court having no general, inherent jurisdiction to deal with criminal matters — Traditional test for Federal Court jurisdiction reviewed — RCMP officer's decision to initiate criminal investigation against applicant not decision by "federal board, commission or other tribunal" within meaning of Federal Courts Act, s. 18.1 — However, Federal Court having requisite jurisdiction to review RCMP Commissioner's decisions pertaining to Code of Conduct investigation.*

*Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review — Procedural Fairness — Decisions to investigate allegations, to suspend officer with pay pending investigation not final disciplinary decisions, but preliminary non-judicial decisions — Decisions of preliminary nature not triggering fairness duty — Safeguards offered by RCMP sufficient to meet requirements of natural justice — Reasonable apprehension of bias test must be applied flexibly in context of investigations — Decision maker not investigator, and having no authority to influence, alter decisions.*

These were applications for judicial review of a decision by the RCMP Commissioner to investigate whether the applicant had contravened the RCMP members' Code of Conduct and to suspend her with pay pending that investigation, and of a decision by the RCMP Chief

*comité parlementaire — La Cour fédérale n'a pas la compétence requise pour réformer la décision d'un agent de la paix d'entreprendre une enquête criminelle — La demande en vue de faire annuler l'enquête fondée sur le code de déontologie est accueillie en partie et la demande se rapportant à l'enquête criminelle est rejetée.*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — La demanderesse a affirmé que le témoignage produit devant le Comité des comptes publics est protégé par le privilège parlementaire — Le privilège parlementaire respecte le principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs — Il est conçu pour empêcher les tribunaux ou d'autres entités de s'immiscer dans la sphère légitime d'activité du Parlement — La GRC n'avait pas la compétence requise pour enquêter sur l'allégation selon laquelle la demanderesse avait fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics parce que son témoignage était protégé par le privilège parlementaire — L'immunité conférée par le privilège parlementaire fait en sorte que les témoins et les membres du Parlement peuvent parler ouvertement devant le Comité — Le Parlement seul est chargé de sanctionner la conduite du témoin qui induit délibérément la Chambre des communes en erreur.*

*Compétence de la Cour fédérale — La Cour fédérale n'est pas investie d'une compétence générale ou intrinsèque en matière criminelle — Examen du critère traditionnel de la compétence de la Cour fédérale — La décision d'un officier de la GRC d'enclencher une enquête criminelle contre la demanderesse n'était pas une décision d'un « office fédéral » au sens de l'art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales — Cependant, la Cour fédérale avait la compétence requise pour revoir les décisions de la commissaire de la GRC se rapportant à l'enquête fondée sur le code de déontologie.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — Équité procédurale — La décision d'enquêter sur des allégations et de suspendre un officier avec rémunération jusqu'à l'issue de l'enquête n'était pas une décision disciplinaire finale; il s'agissait plutôt d'une décision préliminaire et de nature non judiciaire — Les décisions de nature préliminaire n'appellent aucune obligation d'équité — Les garanties qu'a instituées la GRC suffisaient à remplir les conditions de la justice naturelle — Le critère de la crainte raisonnable de partialité doit être appliqué avec souplesse, s'agissant des enquêtes — La décideuse n'était pas la personne qui enquête et elle n'était investie d'aucun pouvoir d'infléchir ou de modifier les décisions.*

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire d'une décision prise par la commissaire de la GRC d'enquêter sur la question de savoir si la demanderesse avait contrevenu au code de déontologie des membres de la GRC et de la suspendre avec rémunération pendant cette enquête, et d'une

Superintendent to initiate a criminal investigation into allegations made against her. The applicant is a 29-year veteran career officer with the RCMP. In February 2007, along with the Commissioner and other RCMP officials, she appeared before the House of Commons Standing Committee on Public Accounts to testify regarding the Ottawa Police Service investigation into allegations of wrongdoing respecting the RCMP pension and insurance plans. As a result of subsequent testimony of additional witnesses, the applicant learned one month later that she was the subject of an internal investigation initiated by the Commissioner to determine whether she had breached the RCMP's Code of Conduct, and that she was suspended with pay from the RCMP as a result of that investigation. Among the reasons given for her suspension was the allegation that she had given false testimony to the Public Accounts Committee on February 21, 2007 contrary to subsection 39(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*. The RCMP officer mandated to conduct the internal disciplinary investigation decided to initiate a collateral criminal investigation into the perjury allegation. The issues were: (1) whether the grievance procedure under the *Royal Canadian Mounted Police Act* (RCMP Act) provides an adequate alternative remedy for the relief requested in these applications; (2) whether the respondent had the jurisdiction to undertake a collateral criminal investigation on the basis of testimony to the Public Accounts Committee; (3) whether the respondent had the jurisdiction to undertake an internal Code of Conduct investigation on the basis of testimony provided to the Public Accounts Committee and to suspend the applicant pending the investigation; and (4) whether the applicant was denied procedural fairness.

*Held*, the application pertaining to the Code of Conduct investigation should be granted in part and the application relating to the criminal investigation should be dismissed.

(1) If an administrative regime provides for an adequate remedial process, applicants ought to exhaust that alternative before challenging administrative decisions in the courts. When applying the adequate alternative remedy doctrine, courts have considered a variety of factors including the convenience of the alternative remedy, the nature of the error, and the nature of the appellate body. The evidence established that the RCMP grievance process is lengthy and not suitable for resolving a discrete preliminary dispute over jurisdiction. These applications for judicial review were not merely disguised grievances for which redress is provided by the RCMP Act. Rather, they were concerned with the discrete preliminary question of whether the immunity provided by parliamentary privilege precludes RCMP investigations allegedly based on witness testimony before a parliamentary

décision prise par le surintendant principal de la GRC d'ouvrir une enquête criminelle sur des allégations faites contre la demanderesse. Cette dernière est une fonctionnaire de carrière de la GRC depuis 29 ans. En février 2007, la demanderesse, la commissaire et d'autres fonctionnaires de la GRC ont comparu devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics pour témoigner relativement à l'enquête du Service de police d'Ottawa sur de présumées malversations commises aux dépens des régimes de retraite et d'assurance de la GRC. Un mois plus tard, à la suite de témoignages ultérieurs, la demanderesse a appris qu'elle faisait l'objet d'une enquête interne enclenchée par la commissaire, qui voulait savoir si elle avait contrevenu au code de déontologie de la GRC, et qu'elle était suspendue de la GRC, avec rémunération, en raison de cette enquête. Parmi les motifs donnés à l'appui de sa suspension, il y avait l'allégation selon laquelle la demanderesse avait fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics le 21 février 2007, contrairement au paragraphe 39(1) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*. L'officier de la GRC mandaté pour mener l'enquête disciplinaire interne a décidé d'entreprendre une enquête criminelle parallèle sur l'allégation selon laquelle la demanderesse s'était parjurée. Il s'agissait de savoir si : 1) la procédure de règlement des griefs prévue par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (Loi sur la GRC) offre un recours suffisant pouvant se substituer au redressement demandé; 2) le défendeur avait qualité pour entreprendre une enquête criminelle parallèle en se fondant sur des témoignages produits devant le Comité des comptes publics; 3) le défendeur avait qualité pour entreprendre une enquête interne en vertu du code de déontologie en se fondant sur des témoignages produits devant le Comité des comptes publics, et pour suspendre la demanderesse pendant l'enquête; et 4) la demanderesse avait été privée de l'équité procédurale.

*Jugement* : la demande se rapportant à l'enquête fondée sur le code de déontologie doit être accueillie en partie et la demande se rapportant à l'enquête criminelle doit être rejetée.

1) Si un régime administratif prévoit une procédure rectificative suffisante, un demandeur doit alors épuiser le recours qui lui est ainsi offert avant de contester devant les tribunaux telle ou telle décision administrative. Lorsqu'ils appliquent le principe du recours subsidiaire adéquat, les tribunaux tiennent compte d'une diversité de facteurs, dont la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur et la nature de la juridiction d'appel. La preuve montrait que la procédure de règlement des griefs de la GRC est longue et ne se prête pas à la résolution d'un litige préliminaire distinct portant sur la compétence. Les demandes de contrôle judiciaire en l'espèce n'étaient pas simplement des griefs déguisés qui pouvaient être résolus en application de la Loi sur la GRC. Elles concernaient plutôt la question préliminaire, et distincte, de savoir si l'immunité conférée par le privilège parlementaire

committee. The scope of the activity covered by privilege is within the province of the judiciary and beyond the expertise of the Commissioner. The grievance procedure under the RCMP Act does not constitute an adequate alternative means of answering the questions posed by the applicant.

(2) The RCMP Chief Superintendent decided to conduct a criminal investigation in order to determine whether the applicant contravened section 131 of the *Criminal Code* and section 12 of the *Parliament of Canada Act*, that is whether she committed perjury during her appearance before the Public Accounts Committee. The Federal Court does not have the requisite jurisdiction to sit in review of a peace officer's decision to initiate a criminal investigation. It is a statutory court that derives all of its jurisdiction from the *Federal Courts Act* and, unlike provincial superior courts, it has no general or inherent jurisdiction to deal with criminal matters. The traditional jurisdiction test for the Federal Court was set out by the Supreme Court of Canada in *ITO — International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.* According to the first branch of that test, the applicant must establish an express or implied grant of jurisdiction which authorizes the Federal Court to quash and declare invalid a criminal investigation. When peace officers conduct criminal investigations they are acting pursuant to powers which have their foundation in the common law independent of any Act of Parliament or Crown prerogative. In other words, the RCMP Act imports and clothes with statutory authority police powers, duties and privileges which remain largely defined by common law. Police conducting criminal investigations are independent of the Crown. The RCMP Chief Superintendent's decision could not be characterized as a decision by a "federal board, commission or other tribunal" and, therefore, the Federal Court did not have the requisite jurisdiction to review his decision pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*. Even if the Federal Court had the necessary jurisdiction, it would be inappropriate, under the circumstances of the case and at this early stage, to quash and invalidate the criminal investigation.

(3) The Federal Court had the requisite jurisdiction to review the RCMP Commissioner's decisions pertaining to the Code of Conduct investigation. The Commissioner's powers to suspend officers and to initiate internal administrative investigations into a member's conduct derive from the RCMP Act itself and, therefore, are amenable to judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. Parliamentary privilege is one of the ways in which the fundamental constitutional separation of powers is respected. It is designed

fait obstacle à des enquêtes de la GRC censément fondées sur des témoignages produits devant un comité parlementaire. Le champ d'activité embrassé par le privilège relève du pouvoir judiciaire et dépasse la spécialisation de la commissaire. La procédure de règlement des griefs prévue par la Loi sur la GRC ne constitue pas un recours subsidiaire adéquat, susceptible de répondre aux questions posées par la demanderesse.

2) Le surintendant principal de la GRC a décidé de mener une enquête criminelle pour établir si la demanderesse a contrevenu à l'article 131 du *Code criminel* et à l'article 12 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, c'est-à-dire si elle a commis un parjure pendant sa comparution devant le Comité des comptes publics. La Cour fédérale n'a pas la compétence requise pour réformer la décision d'un agent de la paix d'entreprendre une enquête criminelle. La Cour fédérale est une juridiction dont la compétence tout entière procède de la *Loi sur les Cours fédérales* et qui, contrairement aux juridictions supérieures provinciales, n'est pas investie d'une compétence générale ou intrinsèque en matière criminelle. Le critère traditionnel de la compétence, s'agissant de la Cour fédérale, a été exposé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *ITO — International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autres*. Selon le premier volet de ce critère, la demanderesse doit prouver une attribution expresse ou implicite de compétence qui autorise la Cour fédérale à annuler une enquête criminelle et à la déclarer invalide. Lorsque des agents de la paix mènent des enquêtes criminelles, ils agissent conformément à des pouvoirs qui procèdent de la common law, indépendamment de toute loi fédérale ou prerogative royale. Autrement dit, la Loi sur la GRC intègre, en leur conférant un fondement légal, des pouvoirs, fonctions et privilèges policiers qui demeurent largement définis par la common law. Les policiers qui mènent des enquêtes criminelles sont indépendants de la Couronne. La décision du surintendant principal de la GRC ne pouvait pas être considérée comme une décision d'un « office fédéral » et, pour cette raison, la Cour fédérale n'avait pas la compétence requise, de par l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, pour réformer sa décision. Même si la Cour fédérale avait la compétence requise, il aurait été inopportun pour elle, vu les circonstances de la présente affaire, et à ce stade prématuré, d'annuler et d'invalider l'enquête criminelle.

3) La Cour fédérale avait la compétence requise pour revoir les décisions de la commissaire de la GRC se rapportant à l'enquête fondée sur le code de déontologie. Le pouvoir de la commissaire de suspendre un officier et d'ouvrir une enquête administrative interne sur la conduite d'un membre procèdent de la Loi sur la GRC elle-même, et l'exercice de tels pouvoirs est donc susceptible de contrôle judiciaire en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le privilège parlementaire est l'un des moyens permettant de

to prevent courts or other entities from interfering with Parliament's legitimate sphere of activity. In Canada, the privilege originates from both the common law and the *Constitution Act, 1867*, and enjoys the same constitutional weight and status as the Charter. The first step in determining whether a privilege exists is to ascertain whether its existence and scope have been authoritatively established in relation to our Parliament. Parliamentary privilege is necessary to ensure that witnesses before a parliamentary committee are able to speak openly, without fear that their words will be used against them in subsequent proceedings. If Parliament has reason to believe that a witness has deliberately misled the House of Commons, it is up to Parliament, and Parliament alone, to initiate proceedings and discipline such conduct. To allow a court or another entity to inquire into whether a member or a witness had misled the House of Commons could lead to exactly the type of conflict between two spheres of government that the wider principle of parliamentary privilege is designed to avoid. The courts would be trespassing on Parliament's jurisdiction.

The notice of suspension set out three specific allegations against the applicant, which explained why she was being investigated and suspended. The first and third allegations did not originate from the proceedings of the Parliamentary Committee. Provided the RCMP is able to conduct its investigation without resorting to the applicant's testimony before the House of Commons, parliamentary privilege does not apply and the RCMP is free to act within the confines of the law and its constituent statute. On their face the first and third allegations did not necessarily concern parliamentary privilege and could be established without having to rely on statements made to the Public Accounts Committee. Parliamentary privilege is not a valid reason to quash the decision to investigate the first and third allegations made against the applicant. As to the second allegation (that the applicant gave false testimony before the House Committee), the applicant could not be investigated by the RCMP for deliberately misleading the Public Accounts Committee because her testimony was protected by parliamentary privilege. For the courts or the RCMP Commissioner to initiate an internal investigation on the question of perjury before the House of Commons, prior to any decision on the matter by the House itself, would be to trespass within an area over which Parliament has exclusive jurisdiction. Short of an express waiver of the privilege by Parliament, it is premature for any outside entity to inquire into an alleged contempt of the House of Commons. The RCMP Commissioner did not have the jurisdiction to investigate the allegation that the

respecter le principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Il est conçu pour empêcher les tribunaux ou d'autres entités de s'immiscer dans la sphère légitime d'activité du Parlement. Au Canada, le privilège trouve sa source à la fois dans la common law et dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, et il a le même statut et le même poids constitutionnels que la Charte. Pour savoir si un privilège existe, il faut d'abord se demander si l'existence et l'étendue du privilège allégué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre Parlement. Le privilège parlementaire est nécessaire pour faire en sorte que les témoins qui comparaissent devant un comité parlementaire puissent parler ouvertement, sans craindre que leurs propos soient utilisés par la suite pour les discréditer dans une autre instance. Si le Parlement a des raisons de croire qu'un témoin a délibérément induit la Chambre des communes en erreur, il appartient alors au Parlement, et au Parlement seul, d'agir et de sanctionner cette conduite. Permettre à une cour de justice ou une autre instance de vérifier si un membre ou un témoin a induit la Chambre des communes en erreur pourrait conduire à un conflit entre deux branches du gouvernement, le genre même de conflit que le principe général du privilège parlementaire a pour objet d'éviter. Les tribunaux empièteraient sur la compétence du Parlement.

L'avis de suspension renfermait trois allégations précises faites contre la demanderesse, qui expliquaient pourquoi elle était l'objet d'une enquête et était suspendue. Les première et troisième allégations ne procédaient pas des travaux du comité parlementaire. Dans la mesure où la GRC a la possibilité de mener son enquête sans avoir à s'en rapporter au témoignage produit par la demanderesse devant la Chambre des communes, le privilège parlementaire ne s'applique pas et la GRC est libre d'agir comme bon lui semble, dans les limites du droit et de sa loi organique. À première vue, les première et troisième allégations ne concernaient pas nécessairement le privilège parlementaire et pouvaient être établies sans qu'il faille s'en rapporter aux déclarations faites devant le Comité des comptes publics. Le privilège parlementaire n'est pas une raison valide d'annuler la décision d'enquêter sur les première et troisième allégations faites contre la demanderesse. S'agissant de la deuxième allégation (selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant le Comité de la Chambre), la demanderesse ne pouvait pas être l'objet d'une enquête de la GRC pour avoir délibérément induit en erreur le Comité des comptes publics parce que son témoignage était protégé par le privilège parlementaire. Si une cour de justice ou le commissaire de la GRC décidait d'entreprendre une enquête interne sur un parjure commis devant la Chambre des communes, avant toute décision de la Chambre elle-même en la matière, il y aurait ingérence dans un domaine sur lequel le Parlement jouit d'une compétence exclusive. Sauf renonciation explicite du Parlement au

applicant gave false testimony to the Public Accounts Committee.

(4) The decisions to investigate allegations and to suspend an officer with pay pending that investigation are not final disciplinary decisions; rather they are essentially preliminary non-judicial decisions. Generally, decisions of a preliminary nature will not trigger a fairness duty. The safeguards the RCMP has in place are sufficient to meet the requirements of natural justice. The reasonable apprehension of bias test must be applied flexibly in the context of investigations. The RCMP Commissioner was not the investigator and she retained no authority to influence or alter any decisions made with regard to the applicant's potential grievance. There was no reason to intervene at this stage beyond precluding the RCMP Code of Conduct investigation from inquiring into the allegation that the applicant made false statements to the Public Accounts Committee and impeaching the applicant on that testimony. Any procedural fairness concerns, including the apprehension of bias or an opportunity to be heard, may be dealt with in the context of any disciplinary proceedings that may result or any subsequent application for judicial review.

#### 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].

*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 131 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 27, s. 17).

*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), 23 (as am. *idem*, s. 29; 2001 c. 4, s. 47(F)).

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. *idem*, s. 15), 4 (as am. *idem*, s. 16), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 109, 472.

privilège, il est prématuré pour toute instance extérieure d'enquêter sur une allégation d'outrage à la Chambre des communes. La commissaire de la GRC n'avait pas qualité pour enquêter sur l'allégation selon laquelle la demanderesse avait fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics.

4) La décision d'enquêter sur des allégations et de suspendre un officier avec rémunération jusqu'à l'issue de l'enquête n'est pas une décision disciplinaire finale; il s'agit plutôt d'une décision essentiellement préliminaire et de nature non judiciaire. En règle générale, les décisions de nature préliminaire n'appellent aucune obligation d'équité. Les garanties qu'a instituées la GRC suffisent à remplir les conditions de la justice naturelle. Le critère de la crainte raisonnable de partialité doit être appliqué avec souplesse, s'agissant des enquêtes. La commissaire de la GRC n'était pas la personne qui enquêtait et elle n'était investie d'aucun pouvoir d'infléchir ou de modifier les décisions rendues au regard de l'éventuel grief de la demanderesse. Il n'y avait, à ce stade, aucune raison d'intervenir, si ce n'est pour empêcher la GRC, dans son enquête fondée sur le code de déontologie, d'enquêter sur l'allégation selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics et d'accuser la demanderesse sur la foi de ce témoignage. Les questions touchant l'équité procédurale, à savoir la crainte de partialité ou l'occasion de s'exprimer, peuvent être examinées dans le contexte de l'instance disciplinaire qui peut suivre, ou de toute demande ultérieure de contrôle judiciaire.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 131 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 17).

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 3, 5 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 2), 9 (mod., *idem*, art. 4), 12.1 (édicte, *idem*, art. 7), 31(1) (mod., *idem*; L.C. 1994, ch. 26, art. 63(F)), 32(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 65; 2002, ch. 8, art. 182(1)z.9)), 40 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16), partie III (mod., *idem*), partie IV (mod., *idem*).

*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 1 (mod. par

*Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, s. 12.  
*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 3, 5 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 2), 9 (as am. *idem*, s. 4), 12.1 (as enacted *idem*, s. 7), 31(1) (as am. *idem*; S.C. 1994, c. 26, s. 63(F)), 32(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 65; 2002, c. 8, s. 182(1)(z.9)), 40 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), Part III (as am. *idem*), Part IV (as am. *idem*).  
*Royal Canadian Mounted Police Regulations*, 1988, SOR/88-361, ss. 39(1) (as am. by SOR/94-219, s. 15(E)), Part III.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565; (1999), 171 D.L.R. (4th) 193; 133 C.C.C. (3d) 257; 24 C.R. (5th) 365; 237 N.R. 86; 119 O.A.C. 201; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2005] 1 S.C.R. 667; (2005), 252 D.L.R. (4th) 529; 28 Admin. L.R. (4th) 1; 41 C.C.E.L. (3d) 1; 135 C.R.R. (2d) 189; [2005] CLLC 230-016; 333 N.R. 314; 2005 SCC 30.

## CONSIDERED:

*Griffin v. Summerside (City) Director of Police Services* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1; 159 D.L.R. (4th) 698; 9 Admin. L.R. (3d) 295 (P.E.I.S.C. (T.D.)); *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; (1993), 118 N.S.R. (2d) 181; 100 D.L.R. (4th) 212; 327 A.P.R. 181; 13 C.R.R. (2d) 1; 146 N.R. 161; *Gagliano v. Canada (Attorney General)*, [2005] 3 F.C.R. 555; (2005), 253 D.L.R. (4th) 701; 30 Admin. L.R. (4th) 171; 265 F.T.R. 218; 2005 FC 576; *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (P.C.); *Pepper v. Hart*, [1993] A.C. 593 (H.L.).

## REFERRED TO:

*Prentice v. Canada*, [2006] 3 F.C.R. 135; (2005), 264 D.L.R. (4th) 742; 346 N.R. 201; 2005 FCA 395; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1

L.C. 1990, ch. 8, art. 21), 23 (mod., *idem*, art. 29; 2001, ch. 4, art. 47(F)).

*Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 12.

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) « office fédéral » (mod., *idem*, art. 15), 4 (mod., *idem*, art. 16), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

*Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361, art. 39(1) (mod. par DORS/94-219, art. 15(A)), partie III.

*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 109, 472.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667; 2005 CSC 30.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Griffin v. Summerside (City) Director of Police Services* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1; 159 D.L.R. (4th) 698; 9 Admin. L.R. (3d) 295 (C.S. (1<sup>re</sup> inst.) Î.-P.-É.); *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.); *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Gagliano c. Canada (Procureur général)*, [2005] 3 R.C.F. 555; 2005 CF 576; *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (P.C.); *Pepper v. Hart*, [1993] A.C. 593 (H.L.).

## DÉCISIONS CITÉES :

*Prentice c. Canada*, [2006] 3 R.C.F. 135; 2005 CAF 395; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Letourneau c. Clearbrook Iron Works*

S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Letourneau v. Clearbrook Iron Works Ltd.* (2005), 38 C.P.R. (4th) 429; 271 F.T.R. 120; 2005 FC 333; *Doe v. Metropolitan Toronto (Municipality) Commissioners of Police* (1990), 74 O.R. (2d) 225; 72 D.L.R. (4th) 580; 5 C.C.L.T. (2d) 77; 50 C.P.C. (2d) 92; 1 C.R.R. (2d) 211; 40 O.A.C. 161 (Div. Ct.); *Kourtessis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53; (1993), 102 D.L.R. (4th) 456; [1993] 4 W.W.R. 225; 27 B.C.A.C. 81; 78 B.C.L.R. (2d) 257; 81 C.C.C. (3d) 286; 20 C.R. (4th) 104; 14 C.R.R. (2d) 193; [1993] 1 C.T.C. 301; 153 N.R. 1; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 S.C.R. 140; (2006), 263 D.L.R. (4th) 193; [2006] 5 W.W.R. 1; 54 Alta. L.R. (4th) 1; 39 Admin. L.R. (4th) 159; 344 N.R. 293; 2006 SCC 4; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.); *Hamilton v Al Fayed*, [2000] 2 All ER 224 (H.L.); *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440; (1997), 151 D.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (2d) 1; 216 N.R. 321; *Masters v. Ontario* (1994), 18 O.R. (3d) 551; 115 D.L.R. (4th) 319; 27 Admin. L.R. (2d) 152; 72 O.A.C. 1 (Div. Ct.); *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 2 F.C. 527; (1997), 146 D.L.R. (4th) 708; 47 Admin. L.R. (2d) 244; 212 N.R. 357 (C.A.).

*Ltd.*, 2005 CF 333; *Doe v. Metropolitan Toronto (Municipality) Commissioners of Police* (1990), 74 O.R. (2d) 225; 72 D.L.R. (4th) 580; 5 C.C.L.T. (2d) 77; 50 C.P.C. (2d) 92; 1 C.R.R. (2d) 211; 40 O.A.C. 161 (C. div.); *Kourtessis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140; 2006 CSC 4; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.); *Hamilton v Al Fayed*, [2000] 2 All ER 224 (H.L.); *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440; *Masters v. Ontario* (1994), 18 O.R. (3d) 551; 115 D.L.R. (4th) 319; 27 Admin. L.R. (2d) 152; 72 O.A.C. 1 (C. div.); *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527 (C.A.).

## AUTHORS CITED

- Canada. Parliament. House of Commons. *House of Commons Procedure and Practice*, edited by Robert Marleau and Camille Montpetit. Ottawa: House of Commons, 2000.
- Maingot, Joseph. *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1997.
- Office of the Auditor General of Canada. November 2006 Report. Chapter 9, "Pension and Insurance Administration—Royal Canadian Mounted Police", online: <<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/index.htm>>.
- Roach, Ken. "The Overview: Four Models of Police-Government Relations", Research Papers

## DOCTRINE CITÉE

- Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport de novembre 2006. Chapitre 9, « L'administration des régimes de retraite et d'assurances—Gendarmerie royale du Canada », en ligne : <<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/index.htm>>.
- Canada. Parlement. Chambre des communes. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, publié par Robert Marleau et Camille Montpetit. Ottawa : Chambre des communes, 2000.
- Maingot, Joseph. *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> éd. Montréal : Presses universitaires McGill-Queen's, 1997.
- Roach, Ken. « The Overview : Four Models of Police-Government Relations », Documents de recherche



Commissioned by the Ipperwash Inquiry, 2007, online: The Ipperwash Inquiry <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/meetings/pdf/Roach.pdf](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/meetings/pdf/Roach.pdf)>.

commandés par la Commission d'enquête sur Ipperwash, 2007, en ligne : La Commission d'enquête sur Ipperwash <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/meetings/pdf/Roach.pdf](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/meetings/pdf/Roach.pdf)>.

APPLICATIONS for judicial review of a decision by the RCMP Commissioner to investigate whether the applicant had contravened the RCMP members' Code of Conduct and to suspend her with pay pending the investigation, and of a decision by the RCMP Chief Superintendent to initiate a criminal investigation into allegations that she had perjured herself before a parliamentary committee. Application relating to the Code of Conduct investigation allowed in part, application relating to the criminal investigation dismissed.

DEMANDES de contrôle judiciaire d'une décision prise par la commissaire de la GRC d'enquêter sur la question de savoir si la demanderesse avait contrevenu au code de déontologie des membres de la GRC et de suspendre la demanderesse avec rémunération pendant cette enquête et d'une décision prise par le surintendant principal de la GRC d'ouvrir une enquête criminelle sur des allégations faites contre la demanderesse selon lesquelles elle s'était parjurée devant un comité parlementaire. Demande d'enquête fondée sur le code de déontologie accueillie en partie, demande d'enquête criminelle rejetée.

APPEARANCES:

*David W. Scott, Q.C., J. Bruce Carr-Harris and Jack Hughes* for applicant.  
*Simon Fothergill* for respondent.  
*John C. Pearson* for intervener.

ONT COMPARU :

*David W. Scott, c.r., J. Bruce Carr-Harris et Jack Hughes* pour la demanderesse.  
*Simon Fothergill* pour le défendeur.  
*John C. Pearson* pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD:

*Borden Ladner Gervais LLP*, Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*Attorney General of Ontario*, Toronto, for intervener.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Borden Ladner Gervais LLP*, Ottawa, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.  
*Procureur général de l'Ontario*, Toronto, pour l'intervenant.

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

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

TREMBLAY-LAMER J.:

LA JUGE TREMBLAY-LAMER :

INTRODUCTION

INTRODUCTION

[1] At issue in these applications is the interplay between parliamentary privilege and the jurisdiction of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to investigate an alleged perjury before a parliamentary committee.

[1] Les présentes demandes soulèvent la question de l'interdépendance du privilège parlementaire et du pouvoir de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) d'enquêter sur un présumé parjure commis devant un comité parlementaire.

[2] These reasons pertain to two applications for judicial review, each brought by Deputy Commissioner

[2] Les présents motifs concernent deux demandes de contrôle judiciaire, dont chacune a été déposée par la

Barbara George (the applicant) of the RCMP pursuant to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] (the *Federal Courts Act*). The applications were heard together. In the first application, the applicant seeks judicial review of decisions by RCMP Commissioner Beverley Busson (Commissioner Busson) on March 30, 2007 to investigate whether the applicant had contravened the RCMP members' Code of Conduct [Part III of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361] (the Code of Conduct investigation) and to suspend the applicant with pay pending that investigation. In the second application, the applicant requests the Court to review RCMP Chief Superintendent Robert Paulson's (C/Supt. Paulson) decision on April 3, 2007, to initiate a criminal investigation into allegations made against the applicant (the criminal investigation). Among other remedies, the applicant is asking the Court to quash and declare both investigations invalid.

[3] As a preliminary matter, the parties agreed that although the initial applications for judicial review respectively named Commissioner Busson and C/Supt. Paulson as respondents, neither application was challenging a decision made by the named persons in their private capacity. Therefore, naming them personally was incorrect pursuant to section 23 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 29; 2001, c. 4, s. 47(F)] of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [s. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21)], and the sole respondent in both applications ought to be the Attorney General of Canada. The style of cause has been amended accordingly.

[4] For contextual purposes, it is worth noting that the decisions implicated in these applications were made, at least in part, in response to allegations against the applicant which surfaced during parliamentary hearings into the Auditor General's findings of impropriety regarding the administration of the RCMP's pension and insurance funds.

sous-commissaire Barbara George (la demanderesse), de la GRC, conformément à l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)] (la *Loi sur les Cours fédérales*). Les demandes ont été instruites ensemble. Dans la première, la demanderesse sollicite le contrôle judiciaire de deux décisions prises par la commissaire Beverley Busson (la commissaire Busson), de la GRC, le 30 mars 2007, celle d'enquêter sur la question de savoir si la demanderesse avait contrevenu au code de déontologie des membres de la GRC [partie III du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361] (l'enquête faite en vertu du code de déontologie), et celle de suspendre la demanderesse avec rémunération durant ladite enquête. Dans la seconde, la demanderesse sollicite le contrôle judiciaire de la décision, prise le 3 avril 2007 par le surintendant principal de la GRC, Robert Paulson (le surintendant principal Paulson), d'ouvrir une enquête criminelle sur des allégations faites contre la demanderesse (l'enquête criminelle). Entre autres recours, la demanderesse prie la Cour d'annuler les deux enquêtes et de les déclarer invalides.

[3] À titre d'observation préliminaire, les parties s'entendent sur le fait que, même si les demandes initiales de contrôle judiciaire indiquaient respectivement pour défendeurs la commissaire Busson et le surintendant principal Paulson, aucune des demandes ne contestait une décision prise par les défendeurs en leur qualité personnelle. Par conséquent, le fait de les dénommer personnellement était contraire à l'article 23 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 29; 2001, ch. 4, art. 47(F)] de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 [art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21)], et l'unique défendeur, dans les deux demandes, devrait être le procureur général du Canada. L'intitulé a été modifié en conséquence.

[4] S'agissant du contexte, il convient de noter que les décisions contestées dans ces demandes ont été prises, du moins en partie, en réponse à des allégations faites contre la demanderesse au cours d'audiences parlementaires portant sur des irrégularités constatées par la vérificatrice générale dans l'administration des régimes de retraite et d'assurance de la GRC.

[5] For the reasons set out below, I have concluded that the first application pertaining to the Code of Conduct investigation ought to be granted in part and that the second application relating to the criminal investigation ought to be dismissed.

#### PART I - BACKGROUND FACTS

[6] The applicant is a 29-year veteran career officer with the RCMP. In October 2003, she was appointed Chief Human Resources Officer and in that role she served on the RCMP Senior Executive Committee. In June 2006, the applicant became Deputy Commissioner Human Resources.

[7] On February 21, 2007, the applicant, Commissioner Busson, and other officials appeared as witnesses before the House of Commons Standing Committee on Public Accounts (Public Accounts Committee) in respect to its ongoing review of Chapter 9, of the November 2006 Report of the Auditor General of Canada, entitled “Pension and Insurance Administration—Royal Canadian Mounted Police”.

[8] In the course of their Public Accounts Committee appearance, the applicant and other RCMP witnesses were asked questions regarding the Ottawa Police Service investigation into allegations of wrongdoing respecting the RCMP pension and insurance plans.

[9] Subsequent to the applicant’s appearance, the Public Accounts Committee decided to invite several additional witnesses to testify before the Committee on March 28, 2007, including Staff Sergeant Ron Lewis, Chief Superintendent Fraser Macaulay, Staff Sergeant Steve Walker, and Staff Sergeant Michael Frizzell (the RCMP group).

[10] On March 26, 2007, two days before the RCMP group appeared before the Public Accounts Committee, the applicant was asked to attend a private meeting with Commissioner Busson. During this meeting, Commissioner Busson urged the applicant to step aside as Deputy Commissioner Human Resources and to step down from the RCMP Senior Executive Committee.

[5] Pour les motifs exposés ci-après, je suis arrivée à la conclusion que la première demande se rapportant à l’enquête faite en vertu du code de déontologie doit être accueillie en partie, et que la deuxième demande se rapportant à l’enquête criminelle doit être rejetée.

#### PARTIE I - LES FAITS

[6] La demanderesse est une fonctionnaire de carrière de la GRC depuis 29 ans. En octobre 2003, elle a été nommée agente principale des Ressources humaines et, en cette qualité, elle siégeait à l’État-major supérieur de la GRC. En juin 2006, elle devenait sous-commissaire aux Ressources humaines.

[7] Le 21 février 2007, la demanderesse, la commissaire Busson et d’autres fonctionnaires ont comparu comme témoins devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics (le Comité des comptes publics), qui avait entrepris son examen du chapitre 9 du Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada, chapitre intitulé «L’administration des régimes de retraite et d’assurance —Gendarmerie royale du Canada ».

[8] Durant leur comparution devant le Comité des comptes publics, la demanderesse et les autres témoins de la GRC ont dû répondre à des questions relatives à l’enquête du Service de police d’Ottawa sur de présumées malversations commises aux dépens des régimes de retraite et d’assurance de la GRC.

[9] Après la comparution de la demanderesse, le Comité des comptes publics a décidé d’inviter plusieurs autres témoins à déposer devant lui le 28 mars 2007, notamment le sergent d’état-major Ron Lewis, le surintendant principal Fraser Macaulay, le sergent d’état-major Steve Walker et le sergent d’état-major Michael Frizzell (le groupe de la GRC).

[10] Le 26 mars 2007, deux jours avant la comparution du groupe de la GRC devant le Comité des comptes publics, la demanderesse a été priée de se présenter devant la commissaire Busson pour un entretien privé. Au cours de cet entretien, la commissaire Busson a pressé la demanderesse de renoncer à son poste de sous-commissaire aux

[11] The applicant was reluctant to step aside from her position in the absence of any evidence of wrongdoing on her part. However, the applicant ultimately agreed to do so because she was concerned that she could not fully and effectively discharge her duties under the circumstances.

[12] On March 27, 2007, the applicant and Commissioner Busson signed a formal written agreement which reflected the arrangements made in the course of the meeting the previous evening. Under the terms of the agreement the applicant was granted a combination of Pre-retirement leave and educational leave to complete her Master's Degree in Criminology at Simon Fraser University.

[13] On March 28, 2007, the RCMP group appeared before the Public Accounts Committee. In the course of the group's testimony, several allegations were made against the applicant both by witnesses from the group and by individual Committee members. These allegations received considerable media attention in the days that followed.

[14] At 1:45 p.m. on March 29, 2007, the Minister of Public Safety held a televised press conference at which he announced his decision to initiate an independent investigation into the allegations made during the Public Accounts Committee's meeting of March 28, 2007.

[15] At 4:00 p.m. on March 29, 2007, Commissioner Busson held a televised conference to announce her support for the Minister of Public Safety's decision and that the RCMP would co-operate fully with the independent investigation. During that conference, Commissioner Busson explained that while the applicant had not been fired from her position, her status was "under review."

[16] At or about 5:30 p.m. on March 29, 2007, following an *in camera* meeting of the Public Accounts Committee, the applicant was informed of the Committee's decision to summon the applicant, among

Ressources humaines et de ne plus siéger à l'État-major supérieur de la GRC.

[11] La demanderesse hésitait à renoncer à son poste puisqu'il n'était pas établi qu'elle s'était rendue coupable d'actes répréhensibles. Cependant, consciente qu'il lui serait impossible, dans ces conditions, de s'acquitter pleinement et efficacement de ses fonctions, elle a finalement accepté de le faire.

[12] Le 27 mars 2007, la demanderesse et la commissaire Busson ont signé une entente écrite officielle qui rendait compte des dispositions arrêtées durant leur tête-à-tête de la soirée précédente. Aux termes de l'entente, la demanderesse obtenait à la fois un congé de préretraite et un congé d'études afin de pouvoir terminer sa maîtrise en criminologie à l'Université Simon Fraser.

[13] Le 28 mars 2007, le groupe de la GRC comparait devant le Comité des comptes publics. Durant les témoignages produits par le groupe, plusieurs allégations ont été faites contre la demanderesse, à la fois par les témoins membres du groupe et par certains membres du Comité. Ces allégations ont fait la une des médias durant les jours qui ont suivi.

[14] À 13 h 45 le 29 mars 2007, le ministre de la Sécurité publique tenait une conférence de presse télévisée au cours de laquelle il annonçait sa décision d'ouvrir une enquête indépendante sur les allégations faites au cours de la séance du 28 mars 2007 du Comité des comptes publics.

[15] À 16 heures le 29 mars 2007, la commissaire Busson tenait une conférence télévisée pour annoncer qu'elle appuyait la décision du ministre de la Sécurité publique et que la GRC collaborerait pleinement à l'enquête indépendante. Durant cette conférence, la commissaire Busson a expliqué que, même si la demanderesse n'avait pas été démise de ses fonctions, son statut était « en cours d'examen ».

[16] Vers 17 h 30 le 29 mars 2007, à la suite d'une séance à huis clos du Comité des comptes publics, la demanderesse était informée de la décision du Comité de sommer plusieurs témoins, dont elle-même, de

others, to return as a witness to address the allegations which had been made against her.

[17] Later in the evening of March 29, 2007, the applicant learned that she would be the subject of an internal investigation initiated by Commissioner Busson to determine whether she had breached the RCMP's Code of Conduct. The applicant was further informed that she would likely be suspended with pay from the RCMP as a result of this investigation.

[18] On the morning of March 30, 2007, the applicant received formal written notice of the internal Code of Conduct investigation and suspension. Among the reasons given for her suspension was the allegation that the applicant had given false testimony to the Public Accounts Committee on February 21, 2007.

[19] On April 3, 2007, C/Supt. Paulson, the RCMP officer mandated by Commissioner Busson to conduct the internal disciplinary investigation, advised that he had personally decided to initiate a collateral criminal investigation into the allegation that the applicant perjured herself before the Public Accounts Committee.

## PART II - ISSUES

[20] The issues raised in these applications for judicial review are as follows:

(a) Whether the grievance procedure under the RCMP Act provides an adequate alternative remedy for the relief requested in these applications.

(b) Whether the respondent has the jurisdiction to undertake a collateral criminal investigation on the basis of testimony to the Public Accounts Committee.

(c) Whether the respondent has the jurisdiction to undertake an internal Code of Conduct investigation on the basis of testimony provided to the Public Accounts Committee and to suspend the applicant pending the investigation.

déposer à nouveau devant lui pour répondre aux allégations dont elle avait été l'objet.

[17] Plus tard le soir du 29 mars 2007, la demanderesse apprenait qu'elle serait l'objet d'une enquête interne enclenchée par la commissaire Busson, qui voulait savoir si elle avait contrevenu au code de déontologie de la GRC. La demanderesse fut ensuite informée que, en conséquence de cette enquête, elle serait probablement suspendue de la GRC, avec rémunération.

[18] Le matin du 30 mars 2007, la demanderesse recevait un avis écrit officiel de l'enquête interne enclenchée en vertu du code de déontologie, ainsi que de sa suspension. Parmi les motifs donnés à l'appui de sa suspension, il y avait l'allégation selon laquelle la demanderesse avait fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics le 21 février 2007.

[19] Le 3 avril 2007, le surintendant principal Paulson, l'officier de la GRC mandaté par la commissaire Busson pour mener l'enquête disciplinaire interne, annonçait qu'il avait personnellement décidé d'entreprendre une enquête criminelle parallèle sur l'allégation selon laquelle la demanderesse s'était parjurée devant le Comité des comptes publics.

## PARTIE II - POINTS LITIGIEUX

[20] Les points litigieux soulevés dans les présentes demandes de contrôle judiciaire sont les suivants :

a) La procédure de règlement des griefs prévue par la Loi sur la GRC offre-t-elle un recours suffisant pouvant se substituer au redressement sollicité dans les présentes demandes?

b) Le défendeur a-t-il qualité pour entreprendre une enquête criminelle parallèle en se fondant sur des témoignages produits devant le Comité des comptes publics?

c) Le défendeur a-t-il qualité pour entreprendre une enquête interne en vertu du code de déontologie, en se fondant sur les témoignages produits devant le Comité des comptes publics, et pour suspendre la demanderesse durant l'enquête?

(d) Whether the applicant was denied procedural fairness.

d) La demanderesse a-t-elle été privée de l'équité procédurale?

### PART III - SUBMISSIONS OF THE PARTIES

### PARTIE III - CONCLUSIONS DES PARTIES

#### The Applicant's Position

#### La position de la demanderesse

[21] The applicant submits that parliamentary privilege provides that the testimony given by witnesses before a committee of the House of Commons cannot be used against them in any subsequent civil or criminal proceedings. As such, the testimony given by the applicant before the Public Accounts Committee on February 21, 2007, is protected by parliamentary privilege and cannot be used against her in the context of either an internal disciplinary investigation or a criminal investigation. According to the applicant, the RCMP does not have the jurisdiction to undertake investigations into matters arising directly from her testimony before the Public Accounts Committee.

[21] Selon la demanderesse, le privilège parlementaire dispose que les témoignages produits devant un comité de la Chambre des communes ne peuvent être utilisés contre leurs auteurs dans un procès civil ou criminel ultérieur. Le témoignage produit par la demanderesse devant le Comité des comptes publics le 21 février 2007 est donc protégé par le privilège parlementaire et ne peut pas être utilisé contre elle dans le cadre d'une enquête disciplinaire interne ou d'une enquête criminelle. Selon la demanderesse, la GRC n'a pas qualité pour entreprendre des enquêtes sur des affaires découlant directement de son témoignage devant le Comité des comptes publics.

#### Respondent's Position

#### La position du défendeur

[22] The respondent submits that this Court lacks jurisdiction to grant much of the relief sought by the applicant. In the alternative, this Court should decline to exercise any jurisdiction it may have on the ground that both applications for judicial review are premature. First, the remedies provided by the grievance process under Parts III [ss. 31-36 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16)] and IV [ss. 37-45.17 (as am. *idem*)] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10 (the RCMP Act), are adequate alternatives for what the applicant seeks from judicial review of the Code of Conduct investigation. Second, the Federal Court does not have the requisite jurisdiction to review the decision to initiate the criminal investigation. According to the respondent, it would be unprecedented and contrary to public policy for this Court to interfere with ongoing RCMP investigations and to determine matters prior to any disciplinary action being taken or any charges being laid. Any evidentiary or procedural concerns ought to be addressed as the investigations unfold or in any subsequent proceedings.

[22] Selon le défendeur, la Cour n'a pas compétence pour accorder à la demanderesse l'essentiel du redressement qu'elle cherche à obtenir. Subsidiairement, la Cour devrait refuser d'exercer la compétence qu'elle peut avoir, au motif que les deux demandes de contrôle judiciaire sont prématurées. D'abord, les recours offerts par la procédure de règlement des griefs, dans les parties III [art. 31 à 36 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16)] et IV [art. 37 à 45.17 (mod., *idem*)] de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (la Loi sur la GRC), sont des substituts adéquats à la procédure de contrôle judiciaire introduite par la demanderesse à l'encontre de l'enquête faite en vertu du code de déontologie. Deuxièmement, la Cour fédérale n'a pas la compétence requise pour réformer la décision d'enclencher l'enquête criminelle. Selon le défendeur, il serait sans précédent, et contraire à l'intérêt public, que la Cour s'immisce dans des enquêtes de la GRC et statue sur des questions avant que des mesures disciplinaires ne soient prononcées ou que des accusations ne soient portées. Les difficultés soulevées par la preuve ou par la procédure devraient être résolues à mesure qu'avancent les enquêtes, ou dans des procédures ultérieures.

## PART IV - ANALYSIS

Adequate Alternative Remedy

[23] As a threshold issue, it is necessary first to consider whether the RCMP grievance process provides for an adequate alternative remedy for the relief requested by the applicant in these applications.

[24] Both parties agreed that the adequate alternative remedy principle does not apply to the application for judicial review regarding the criminal investigation because the grievance process outlined in the RCMP Act does not offer any form of relief to those implicated in a criminal investigation.

[25] With regard to the Code of Conduct investigation, the applicant submits that the grievance process outlined in Part III of the RCMP Act does not constitute an adequate alternative remedy in this case due to the unique circumstances at issue, the length and complexity of the process and its inability to provide the relief requested for the applicant. Further, the applicant says that the RCMP does not have the jurisdiction to conduct an investigation into matters which are clearly protected by parliamentary privilege. The applicant relies on *Griffin v. Summerside (City) Director of Police Services* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.C. 1 (P.E.I.S.C. (T.D.)), at paragraph 49, for the proposition that an application for judicial review to prohibit an administrative tribunal from proceeding may be sought as soon as the absence of jurisdiction is clearly foreseen.

[26] On the other hand, the respondent argues that the application regarding the Code of Conduct investigation is really a disguised grievance that must be dealt with in accordance with Part III of the RCMP Act before recourse is made to the Federal Court: *Prentice v. Canada*, [2006] 3 F.C.R. 135 (F.C.A.). Given the preliminary stage of the investigations, and given that the RCMP Act creates a comprehensive scheme for the resolution of workplace disputes, which allows for grievances to be brought with respect to any decision, the respondent submits that the Court should decline to exercise its jurisdiction.

## PARTIE IV - ANALYSE

A. Un recours subsidiaire adéquat

[23] Il faut d'abord se demander si la procédure de règlement des griefs de la GRC offre un recours adéquat pouvant se substituer au redressement sollicité en l'espèce par la demanderesse.

[24] Les deux parties reconnaissent que ce principe ne s'applique pas à la demande de contrôle judiciaire portant sur l'enquête criminelle, parce que la procédure de règlement des griefs décrite dans la Loi sur la GRC n'offre aucune forme de redressement aux personnes visées par une enquête criminelle.

[25] S'agissant de l'enquête faite en vertu du code de déontologie, la demanderesse dit que la procédure de règlement des griefs décrite dans la partie III de la Loi sur la GRC ne constitue pas en l'espèce un recours subsidiaire adéquat, en raison des circonstances particulières en cause, de la longueur et de la complexité de la procédure, enfin de l'inaptitude de cette procédure à satisfaire la demande de redressement. La demanderesse dit aussi que la GRC n'a pas qualité pour mener une enquête sur des sujets qui sont à l'évidence protégés par le privilège parlementaire. Elle se fonde sur le jugement *Griffin v. Summerside (City) Director of Police Services* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1 (C.S. (1<sup>re</sup> inst.) Î.-P.-É.), au paragraphe 49, pour affirmer qu'une demande de contrôle judiciaire visant à empêcher une juridiction administrative d'instruire une affaire peut être déposée dès lors que son incompétence apparaît clairement.

[26] Le défendeur, quant à lui, soutient que la demande se rapportant à l'enquête faite en vertu du code de déontologie est en réalité un grief déguisé, qui doit être examiné conformément à la partie III de la Loi sur la GRC avant que la Cour fédérale puisse être saisie de l'affaire : voir l'arrêt *Prentice c. Canada*, [2006] 3 R.C.F. 135 (C.A.F.). Selon lui, vu le stade préliminaire des enquêtes, et puisque la Loi sur la GRC renferme un régime détaillé de règlement des différends surgissant dans le milieu de travail, qui permet de déposer un grief à l'encontre de toute décision, la Cour, devrait se déclarer incompétente.

[27] As a general rule, if an administrative regime provides for an adequate remedial process, applicants ought to exhaust that alternative before challenging administrative decisions in the courts. When applying the adequate alternative remedy doctrine, courts have considered a variety of factors in determining whether they should enter into judicial review or require an applicant to proceed through a statutory appeal procedure. These factors include: “the convenience of the alternative remedy, the nature of the error, and the nature of the appellate body (i.e., its investigatory, decision-making and remedial capacities)”: *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at paragraph 37. The category of factors is not closed, and it is for the courts in the particular circumstances of the case to balance the relevant factors.

[28] In regard to the convenience of the RCMP grievance process, the applicant submitted the affidavit, sworn on April 16, 2007, of RCMP Staff Sergeant Greg Melvin Nixon (the Nixon affidavit). The Nixon affidavit confirms that completing the grievance process can take “several months if not a year or more” and that it would not be possible to complete “the process in a matter of weeks.” The respondent did not contest this assertion. In my view, this evidence clearly establishes that the statutory grievance process is lengthy and not suitable for resolving a discrete preliminary dispute over jurisdiction.

[29] As I discuss below, the nature of the error alleged in the present case is jurisdictional and beyond the expertise of the Commissioner. I do not accept the respondent’s characterization that this application for judicial review is merely a disguised grievance for which redress is provided by the RCMP Act. At this time, the Court is not reviewing the factual basis for the applicant’s suspension or whether she ought to have been relieved of her duties. Rather, these judicial reviews are concerned with the discrete preliminary question of whether the immunity provided by parliamentary privilege precludes RCMP investigations

[27] En règle générale, si un régime administratif prévoit une procédure rectificative suffisante, un demandeur doit alors épuiser le recours qui lui est ainsi offert avant de contester devant les tribunaux telle ou telle décision administrative. Lorsqu’ils appliquent le principe du recours subsidiaire adéquat, les tribunaux tiennent compte d’une diversité de facteurs pour savoir s’ils doivent se saisir de la procédure de contrôle judiciaire ou obliger plutôt le demandeur à se prévaloir d’une procédure d’appel prévue par la loi. Les facteurs en cause comprennent « la commodité de l’autre recours, la nature de l’erreur et la nature de la juridiction d’appel (c.-à-d. sa capacité de mener une enquête, de rendre une décision et d’offrir un redressement) » : *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 37. La liste des facteurs n’est pas limitative, et il appartient aux cours de justice, dans les circonstances particulières de l’affaire considérée, d’apprécier les facteurs pertinents.

[28] S’agissant de la commodité de la procédure de règlement des griefs de la GRC, la demanderesse a produit l’affidavit, fait sous serment le 16 avril 2007, du sergent d’état-major Greg Melvin Nixon, de la GRC (l’affidavit Nixon). L’affidavit Nixon confirme que la procédure de règlement d’un grief peut requérir [TRADUCTION] « plusieurs mois, sinon une année, voire davantage », et qu’il ne serait pas possible d’achever [TRADUCTION] « ce processus en quelques semaines ». Le défendeur n’a pas contesté cette affirmation. Selon moi, cette preuve montre clairement que la procédure légale de règlement des griefs est longue et ne se prête pas à la résolution d’un litige préliminaire distinct portant sur la compétence.

[29] Comme je l’explique plus loin, l’erreur alléguée dans la présente affaire est une erreur de compétence, qui dépasse la spécialisation de la commissaire. Je rejette l’argument du défendeur selon lequel cette demande de contrôle judiciaire n’est rien de plus qu’un grief déguisé qui pourrait être résolu en application de la Loi sur la GRC. Pour l’heure, la Cour n’examine pas le fondement factuel de la suspension de la demanderesse, ni la question de savoir s’il était opportun de la relever de ses fonctions. Les présentes demandes de contrôle judiciaire concernent plutôt la question préliminaire, et distincte, de savoir si l’immunité



allegedly based on witness testimony before a parliamentary committee. This matter goes to the scope of activity covered by the privilege, and is ultimately within the province of the judiciary. As such, the applicant ought to be allowed the opportunity to have the question determined with the force of *res judicata* by the Federal Court at the outset and not be compelled to proceed through a lengthy and possibly needless internal appeal process: see Justice La Forest in concurring reasons in *Matsqui*, at paragraph 107.

[30] I note parenthetically that regardless of whether the present applications are granted or not, the Court's determinations will at the very least also provide guidance to the RCMP in regard to its rights and obligations going forward.

[31] Given the extended internal grievance process under the RCMP Act, the potential waste of the applicant's and the RCMP's resources, and the jurisdictional nature of the primary alleged error, I am satisfied that the grievance procedure does not constitute an adequate alternative means of answering the questions posed by the applicant in this review.

## B. Criminal Investigation

### a. Intervention of the Attorney General of Ontario

[32] On April 26, 2007, the Attorney General of Ontario (AGO) filed a motion to intervene in these proceedings, pursuant to rule 109 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], on the basis that he would assist in the determination of the legal issues relating to the criminal investigation.

[33] After hearing his representations, I was satisfied that the AGO has a constitutional and statutory interest in these proceedings, particularly in how they relate to the criminal justice system, and that his participation would assist the Court in deciding the issues related to the criminal investigation. The motion to intervene is

conférée par le privilège parlementaire fait obstacle à des enquêtes de la GRC censément fondées sur des témoignages produits devant un comité parlementaire. La présente affaire concerne le champ d'activité embrassé par le privilège, et elle relève ultimement du pouvoir judiciaire. La demanderesse devrait donc pouvoir faire trancher la question dès le départ par la Cour fédérale, la décision rendue ayant alors l'autorité de la chose jugée, sans être contrainte de se soumettre à une longue, et peut-être inutile, procédure d'appel interne : voir les motifs concourants du juge La Forest dans l'arrêt *Matsqui*, au paragraphe 107.

[30] Je relève au passage que, à tout le moins, les conclusions de la Cour indiqueront aussi à la GRC la voie à suivre en ce qui concerne ses droits et obligations, et ce, que les présentes demandes soient accueillies ou non.

[31] Vu la longue procédure interne de règlement des griefs que prévoit la Loi sur la GRC, le gaspillage possible des ressources de la demanderesse et de la GRC, enfin la nature de l'erreur alléguée, à savoir l'incompétence, je suis d'avis que la procédure de règlement des griefs ne constitue pas un recours subsidiaire adéquat, susceptible de répondre aux questions posées par la demanderesse en l'espèce.

## B. Enquête criminelle

### a. Intervention du procureur général de l'Ontario

[32] Le 26 avril 2007, le procureur général de l'Ontario (PGO) a déposé une requête pour être autorisé à intervenir dans la présente instance, conformément à la règle 109 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], au motif que son intervention permettrait de répondre aux points de droit se rapportant à l'enquête criminelle.

[33] Après avoir entendu ses observations, je suis d'avis que le PGO a un intérêt légal et constitutionnel dans la présente instance, surtout au regard des liens de la présente instance avec le système de justice pénale, et que sa participation aiderait la Cour à trancher les questions liées à l'enquête criminelle. La requête en

granted and the Attorney General of Ontario will be added to the style of cause as an intervener.

b. Jurisdiction of the Federal Court to entertain an application for judicial review in the course of a criminal investigation by the RCMP

[34] There is no dispute between the parties that the reason for the criminal investigation currently being conducted by C/Supt. Paulson is to determine whether the applicant contravened section 131 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27 s. 17] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, and section 12 of the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, during her appearance before the Public Accounts Committee on February 21, 2007. Those respective sections read as follows:

*Criminal code*

**131.** (1) Subject to subsection (3), every one commits perjury who, with intent to mislead, makes before a person who is authorized by law to permit it to be made before him a false statement under oath or solemn affirmation, by affidavit, solemn declaration or deposition or orally, knowing that the statement is false.

*Parliament of Canada Act*

**12.** Any person examined under this Part who wilfully gives false evidence is liable to such punishment as may be imposed for perjury.

[35] The applicant takes the same position towards the criminal investigation as towards the internal Code of Conduct investigation, i.e. that the criminal investigation into allegations of perjury based on the applicant's testimony before the Public Accounts Committee would constitute a breach of the parliamentary privilege and is therefore unlawful.

[36] The respondent first submits that it is not clear that a decision of a peace officer made in the course of a criminal investigation is even amenable to judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. Second, regardless of whether the decisions of peace

intervention est accueillie, et le procureur général de l'Ontario sera ajouté à l'intitulé de la cause, en tant qu'intervenant.

b. Compétence de la Cour fédérale pour statuer sur une demande de contrôle judiciaire présentée au cours d'une enquête criminelle de la GRC

[34] Il n'est pas contesté entre les parties que l'objet de l'enquête criminelle actuellement menée par le surintendant principal Paulson est de dire si la demanderesse a contrevenu à l'article 131 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 17] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et à l'article 12 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, durant sa comparution devant le Comité des comptes publics le 21 février 2007. Les deux dispositions en cause sont ainsi formulées :

*Code criminel*

**131.** (1) Sous réserve du paragraphe (3), commet un parjure quiconque fait, avec l'intention de tromper, une fausse déclaration après avoir prêté serment ou fait une affirmation solennelle, dans un affidavit, une déclaration solennelle, un témoignage écrit ou verbal devant une personne autorisée par la loi à permettre que cette déclaration soit faite devant elle, en sachant que sa déclaration est fausse.

*Loi sur le Parlement du Canada*

**12.** Quiconque, étant interrogé dans le cadre de la présente partie, fait délibérément un faux témoignage encourt les peines prévues en cas de parjure.

[35] La demanderesse adopte, à l'égard de l'enquête criminelle, la même position qu'à l'égard de l'enquête au titre du code de déontologie, c'est-à-dire que, selon elle, l'enquête criminelle sur le parjure qu'elle aurait commis au cours de son témoignage devant le Comité des comptes publics constituerait une violation du privilège parlementaire et serait donc illégale.

[36] Le défendeur soutient d'abord qu'il n'est pas évident que la décision d'un agent de la paix prise au cours d'une enquête criminelle soit même susceptible d'un contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Deuxièmement, même si la

officers to initiate criminal investigations are subject to judicial review, the respondent argues that courts must be reluctant to interfere with normal police powers of investigation.

[37] The intervener goes even farther. The AGO argues that the decision by C/Supt. Paulson to engage in an investigation of the applicant is not justiciable and that a person under criminal investigation cannot apply to a court to have the investigation terminated. Accordingly, the Federal Court has no jurisdiction to declare C/Supt. Paulson's criminal investigation invalid or to enjoin his investigation. Both the respondent and the intervener stress that when C/Supt. Paulson decides to initiate a criminal investigation, he is acting in his capacity as a peace officer, not as an agent of a government body. The independence of the police when acting in their capacity as criminal investigators is an important principle embraced by the rule of law and premised on the necessity of peace officers being free to make inquiries into criminal allegations without undue interference by the executive or Parliament.

[38] I am inclined to agree with the respondent and intervener with regard to the criminal investigation. I am not convinced that the Federal Court has the requisite jurisdiction to sit in review of a peace officer's decision to initiate a criminal investigation. The Federal Court is a statutory court that derives all of its jurisdiction from the *Federal Courts Act* and, unlike provincial superior courts, it has no general or inherent jurisdiction to deal with criminal matters: see *Letourneau v. Clearbrook Iron Works Ltd.* (2005), 38 C.P.R. (4th) 429 (F.C.), at paragraph 9. While the Federal Court does have limited criminal jurisdiction, for examples see section 4 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 16] of the *Federal Courts Act* and rule 472 of the *Federal Courts Rules*, this jurisdiction is circumscribed by express or implied statutory provisions.

décision d'un agent de la paix d'enclencher une enquête criminelle est susceptible de contrôle judiciaire, le défendeur soutient que les tribunaux devraient hésiter à s'immiscer dans les pouvoirs d'enquête dont la police est généralement investie.

[37] L'intervenant va même plus loin. Le PGO soutient que la décision du surintendant principal Paulson de se livrer à une enquête concernant la demanderesse ne relève pas de la justice et que celui qui est visé par une enquête criminelle ne peut pas demander à une cour de justice d'interrompre l'enquête. Par conséquent, la Cour fédérale n'a pas compétence pour déclarer invalide l'enquête criminelle instituée par le surintendant principal Paulson, ou pour interdire son enquête. Le défendeur et l'intervenant soutiennent tous deux que, lorsque le surintendant principal Paulson décide d'enclencher une enquête criminelle, il agit en sa qualité d'agent de la paix, non en sa qualité de représentant d'un organisme public. L'indépendance d'un policier, lorsqu'il agit en sa qualité d'enquêteur criminel, est une règle essentielle, qui forme un élément du principe de la primauté du droit et qui procède de la nécessité pour les agents de la paix de pouvoir librement enquêter sur de présumés agissements criminels, sans craindre une ingérence du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.

[38] J'incline à partager l'avis du défendeur et de l'intervenant en ce qui concerne l'enquête criminelle. Je ne suis pas persuadée que la Cour fédérale a la compétence requise pour réformer la décision d'un agent de la paix d'entreprendre une enquête criminelle. La Cour fédérale est une juridiction dont la compétence tout entière procède de la *Loi sur les Cours fédérales* et qui, contrairement aux juridictions supérieures provinciales, n'est pas investie d'une compétence générale ou intrinsèque en matière criminelle : voir le jugement *Letourneau c. Clearbrook Iron Works Ltd.*, 2005 CF 333, au paragraphe 9. La Cour fédérale est investie d'une certaine compétence en matière criminelle (voir par exemple l'article 4 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 16] de la *Loi sur les Cours fédérales* et la règle 472 des *Règles des Cours fédérales*), mais cette compétence est circonscrite par des dispositions légales expresses ou implicites.

[39] The traditional jurisdiction test for the Federal Court was set out by Justice McIntyre in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 766:

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[40] The first branch of the *ITO* test requires the applicant to establish an express or implied grant of jurisdiction which authorizes the Federal Court to quash and declare invalid a criminal investigation.

[41] The applicant applied for judicial review of C/Supt. Paulson’s decision to initiate a criminal investigation pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*. The remedies under section 18.1 are available only in relation to decisions of “a federal board, commission or other tribunal”. The term “federal board, commission or other tribunal” [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 15] is defined in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* as follows:

2. (1) . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*. [Emphasis added.]

[42] The question then becomes whether C/Supt. Paulson’s decision to criminally investigate the applicant involved him exercising powers conferred on him by an Act of Parliament. Sections 5 [as am. by

[39] Le critère traditionnel de la compétence, s’agissant de la Cour fédérale, a été exposé par le juge McIntyre dans l’arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autres*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766 :

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l’attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l’affaire doit être « une loi du Canada » au sens où cette expression est employée à l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[40] Selon le premier volet du critère de l’arrêt *ITO*, la demanderesse doit prouver une attribution expresse ou implicite de compétence qui autorise la Cour fédérale à annuler une enquête criminelle et à la déclarer invalide.

[41] La demanderesse a sollicité, en application de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, le contrôle judiciaire de la décision du surintendant principal Paulson d’ouvrir une enquête criminelle. Les recours prévus par l’article 18.1 ne sont possibles que pour les décisions d’« un office fédéral ». L’expression « office fédéral » [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 15] est définie ainsi au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* :

2. (1) [ . . . ]

« office fédéral » Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant exercé ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prerogative royale, à l’exclusion de la Cour canadienne de l’impôt et ses juges, d’un organisme constitué sous le régime d’une loi provinciale ou d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. [Non souligné dans l’original.]

[42] Il faut donc se demander si la décision du surintendant principal Paulson d’ouvrir une enquête criminelle concernant la demanderesse signifiait qu’il exerçait des pouvoirs qui lui étaient conférés par une loi

R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 2] and 9 [as am. *idem*, s. 4] of the RCMP Act provide some guidance in this regard. They read as follows:

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

...

9. Every officer and every person designated as a peace officer under subsection 7(1) is a peace officer in every part of Canada and has all the powers, authority, protection and privileges that a peace officer has by law until the officer or person is dismissed or discharged from the Force as provided in this Act, the regulations or the Commissioner's standing orders or until the appointment of the officer or person expires or is revoked.

[43] The applicant suggested at the hearing that these sections constitute a grant of police powers on RCMP officers by Parliament and, therefore, are sufficient to bring C/Supt. Paulson's decision within the scope of the Federal Court's review jurisdiction.

[44] I disagree. While I recognize that the powers of peace officers are incorporated into the RCMP Act, nevertheless, it is well established that when peace officers conduct criminal investigations they are acting pursuant to powers which have their foundation in the common law independent of any Act of Parliament or Crown prerogative. In other words, the RCMP Act imports and clothes with statutory authority police powers, duties and privileges which remain largely defined by common law: *Doe v. Metropolitan Toronto (Municipality) Commissioners of Police* (1990), 74 O.R. (2d) 225 (Div. Ct.).

[45] The Supreme Court of Canada clearly set out the relationship between the police and the executive government when the police are engaged in law enforcement in *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565. Justice Binnie, for a unanimous Court, wrote at paragraph 27 that:

fédérale. Les articles 5 [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 2] et 9 [mod., *idem*, art. 4] de la Loi sur la GRC donnent des indications sur le sujet. Ils sont formulés ainsi :

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

[...]

9. Les officiers ont qualité d'agent de la paix partout au Canada, avec les pouvoirs et l'immunité conférés de droit aux agents de la paix, au même titre que les personnes désignées comme telles en vertu du paragraphe 7(1), jusqu'à leur renvoi ou leur congédiement de la Gendarmerie dans les conditions prévues par la présente loi, ses règlements ou les consignes du commissaire ou jusqu'à l'expiration ou la révocation de leur nomination.

[43] La demanderesse a laissé entendre à l'audience que, par ces articles, le Parlement a conféré des pouvoirs policiers aux officiers de la GRC et que les articles en cause suffisent donc à faire relever de la compétence de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire la décision du surintendant principal Paulson.

[44] Je ne partage pas cet avis. Je reconnais que les pouvoirs d'agents de la paix sont conférés aux officiers de la GRC dans la Loi sur la GRC, mais il est néanmoins bien établi que, lorsque des agents de la paix mènent des enquêtes criminelles, ils agissent conformément à des pouvoirs qui procèdent de la common law, indépendamment de toute loi fédérale ou prérogative royale. Autrement dit, la Loi sur la GRC intègre, en leur conférant un fondement légal, des pouvoirs, fonctions et privilèges policiers qui demeurent largement définis par la common law : *Doe v. Metropolitan Toronto (Municipality) Commissioners of Police* (1990), 74 O.R. (2d) 225 (C. div.).

[45] La Cour suprême du Canada a clairement défini, dans l'arrêt *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565, la relation entre la police et le pouvoir exécutif lorsque la police s'applique à faire respecter la loi. Le juge Binnie, rédigeant l'arrêt unanime, écrivait ce qui suit au paragraphe 27 :

A police officer investigating a crime is not acting as a government functionary or as an agent of anybody. He or she occupies a public office initially defined by the common law and subsequently set out in various statutes. In the case of the RCMP, one of the relevant statutes is now the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10.

[46] While for certain purposes the RCMP could be acting in an agency relationship with the Crown, when an RCMP officer is in the course of a criminal investigation, he or she is independent of the control of the executive government: *Campbell*, at paragraph 31. This is why police investigating crimes do not enjoy the Crown's public interest immunity: *Campbell*, at paragraph 27. In short, when investigating crimes peace officers are not subject to political direction; rather they are answerable to the law and, no doubt, to their conscience: *Campbell*, at paragraph 33.

[47] In support of this finding of police independence, the Court in *Campbell*, at paragraph 33 cited with approval Lord Denning in *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.), at page 769:

I have no hesitation, however, in holding that, like every constable in the land, he [the Commissioner of Police] should be, and is, independent of the executive. He is not subject to the orders of the Secretary of State, save that under the Police Act 1964 the Secretary of State can call on him to give a report, or to retire in the interests of efficiency. I hold it to be the duty of the Commissioner of Police, as it is of every chief constable, to enforce the law of the land. He must take steps so to post his men that crimes may be detected; and that honest citizens may go about their affairs in peace. He must decide whether or not suspected persons are to be prosecuted; and, if need be, bring the prosecution or see that it is brought; but in all these things he is not the servant of anyone, save of the law itself. No Minister of the Crown can tell him that he must, or must not, keep observation on this place or that; or that he must, or must not, prosecute this man or that one. Nor can any police authority tell him so. The responsibility for law enforcement lies on him. He is answerable to the law and to the law alone. [Emphasis added by Binnie J.]

Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit. Il occupe une charge publique qui a été définie à l'origine par la common law et qui a été établie par la suite dans différentes lois. Dans le cas de la GRC, l'une de ces lois pertinentes est maintenant la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10.

[46] À certaines fins, la GRC pourrait se trouver dans une position de mandataire par rapport à la Couronne, mais, lorsqu'un officier de la GRC est chargé d'une enquête criminelle, il est indépendant du pouvoir exécutif : arrêt *Campbell*, au paragraphe 31. C'est la raison pour laquelle les policiers qui enquêtent sur des actes criminels ne bénéficient pas de l'immunité d'intérêt public propre à la Couronne : arrêt *Campbell*, au paragraphe 27. En bref, lorsqu'ils enquêtent sur des crimes, les agents de la paix ne sont pas soumis à des directives politiques; ils sont plutôt responsables envers la loi et, sans aucun doute, envers leur conscience : arrêt *Campbell*, au paragraphe 33.

[47] Pour conclure ainsi à l'indépendance de la police, la Cour suprême, au paragraphe 33 de l'arrêt *Campbell*, a cité, en les approuvant, les propos tenus par lord Denning dans l'arrêt *R. v. Metropolitan Police Comr., Ex parte Blackburn*, [1968] 1 All E.R. 763 (C.A.), à la page 769 :

[TRADUCTION] Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de police] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la Police Act 1964, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redevable envers la loi, et seulement envers elle. [Soulignement ajouté par le juge Binnie.]

[48] The proposition flowing from the above jurisprudence that police conducting criminal investigations are independent of the Crown is buttressed by Professor Ken Roach's recent observations in "The Overview: Four Models of Police-Government Relations", Research Papers Commissioned by the Ipperwash Inquiry (2007), online: The Ipperwash Inquiry <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/meetings/pdf/Roach.pdf](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/meetings/pdf/Roach.pdf)>. At page 76 of his article, Professor Roach concludes that, while there is still much dispute about the scope of police independence beyond the criminal investigation sphere, "there seems to be growing consensus that the police should be protected from political direction in the process of criminal investigation."

[49] In light of the above jurisprudence and commentary, I am not persuaded that C/Supt. Paulson's decision to initiate a criminal investigation against the applicant is properly characterized as a decision by a "federal board, commission or other tribunal" and, therefore, that the Federal Court has the requisite jurisdiction to review his decision pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[50] Moreover, even if the Federal Court had the jurisdiction to quash a criminal investigation, I am even less convinced that the Federal Court would be the most appropriate forum to entertain the applicant's challenge to C/Supt. Paulson's investigation. Quashing a criminal investigation is really a question of criminal procedure, an area in which the provincial superior courts because of their inherent criminal jurisdiction have developed greater relative expertise and specialization than the Federal Courts. It would be most unusual for the Federal Courts to venture into a realm of what is essentially criminal procedure: see *Kourtessis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53, per Justice La Forest, at page 84. If the RCMP were to lay criminal charges against the applicant and the matter was to proceed to a criminal trial, the evidence would not be heard and the ultimate decision would not be made in this Court. Different considerations come into play in the criminal justice system than those related to the major function of the Federal Courts, which is to deal with questions of an

[48] Le principe qui découle de la jurisprudence susmentionnée et selon lequel les policiers qui mènent des enquêtes criminelles sont indépendants de la Couronne est étayé par le récent commentaire du professeur Ken Roach dans « The Overview : Four Models of Police-Government Relations », Documents de recherche commandés par la Commission d'enquête sur Ipperwash (2007), en ligne : La Commission d'enquête sur Ipperwash <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/meetings/pdf/Roach.pdf](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/meetings/pdf/Roach.pdf)>. À la page 76 de son article, le professeur Roach conclut que, même si une vive controverse subsiste à propos du champ de l'indépendance policière au-delà du domaine des enquêtes criminelles, [TRADUCTION] « on semble de plus en plus s'accorder à dire que la police devrait être à l'abri des directives politiques lorsqu'elle mène des enquêtes criminelles ».

[49] Eu égard à la jurisprudence et au commentaire ci-dessus, je ne suis pas persuadée que la décision du surintendant principal Paulson d'entreprendre une enquête criminelle contre la demanderesse peut être valablement considérée comme une décision d'un « office fédéral » et que, pour cette raison, la Cour fédérale a la compétence requise, de par l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, pour réformer sa décision.

[50] Au reste, même si la Cour fédérale avait la compétence requise pour annuler une enquête criminelle, je suis encore moins persuadée qu'elle serait l'instance la plus indiquée pour statuer sur la contestation, par la demanderesse, de l'enquête instituée par le surintendant principal Paulson. L'annulation d'une enquête criminelle est en réalité une question de procédure criminelle, un domaine dans lequel, en raison de leur compétence intrinsèque en la matière, les juridictions supérieures provinciales ont acquis une spécialisation et des connaissances plus étendues que celles des Cours fédérales. Les Cours fédérales n'ont pas coutume de se hasarder dans un espace qui relève pour l'essentiel de la procédure criminelle : voir l'arrêt *Kourtessis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53, le juge La Forest, page 84. Si la GRC devait déposer des accusations criminelles contre la demanderesse et que l'affaire devait déboucher sur un procès criminel, la Cour n'entendrait pas les témoins ni ne rendrait la décision ultime. Les facteurs qui entrent en ligne de

administrative and civil character and other matters of particular federal concern: *Kourtessis v. M.N.R.*, per Justice La Forest, at page 84.

[51] As I discuss below, parliamentary privilege is an important principle under Canadian law, no less important than police independence. Both play important roles in maintaining the appropriate degree of separation between different branches of government. Both are designed to protect particular spheres of power, both of which are integral to the functioning of our constitutional democracy. However, given the limitations on this Court's power to decide criminal matters and to grant the remedy the applicant seeks, wisdom dictates that this Court should not interfere with the RCMP's discretion to pursue a criminal investigation.

[52] This is not to say that the applicant would be without recourse in any subsequent criminal proceedings. It is clear that any issue with respect to parliamentary privilege remains alive and that the admissibility of any evidence which derives directly from the applicant's testimony before the Public Accounts Committee will have to be addressed when the criminal investigation unfolds. Canadian law provides an elaborate system of checks and balances to protect the rights of suspects and the accused. The laws of evidence dictate what may be used against an accused in a criminal trial. A person under police investigation has the rights and freedoms guaranteed by the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and once a person is charged with an offence, the procedural protections of the *Criminal Code* buttress the Charter rights of the accused.

[53] In summary, I decline to review C/Supt. Paulson's decision on the ground that, even if the Federal Court has the necessary jurisdiction, it would be

compte dans le système de justice criminelle différent de ceux qui concernent la fonction principale des Cours fédérales, c'est-à-dire statuer sur les questions de nature administrative ou civile et sur d'autres aspects intéressant plus particulièrement le niveau fédéral : arrêt *Kourtessis c. M.R.N.*, le juge La Forest, à la page 84.

[51] Comme je l'explique plus loin, le privilège parlementaire est un principe important du droit canadien, non moins important que celui de l'indépendance de la police. Les deux principes contribuent d'une manière non négligeable à préserver le degré requis de séparation entre les divers pouvoirs de l'État. Tous deux visent à protéger des sphères particulières de pouvoir, et tous deux font partie intégrante du fonctionnement de notre démocratie constitutionnelle. Cependant, vu les limites assignées au pouvoir de la Cour de trancher des questions de nature criminelle et d'accorder à la demanderesse le recours qu'elle sollicite, la sagesse commande à la Cour de ne pas s'immiscer dans le pouvoir discrétionnaire de la GRC de mener une enquête criminelle.

[52] Cela ne veut pas dire que la demanderesse serait sans recours dans un procès criminel ultérieur. Il est clair que toute question se rapportant au privilège parlementaire reste posée et que la recevabilité des preuves qui émanent directement du témoignage de la demanderesse devant le Comité des comptes publics devra être examinée à mesure que se déroulera l'enquête criminelle. Le droit canadien offre un système perfectionné de freins et contrepoids destiné à protéger les droits des suspects et des accusés. Le droit de la preuve dit ce qui peut être utilisé contre un accusé dans un procès criminel. Une personne visée par une enquête policière a les droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11, (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], et, lorsqu'elle est accusée d'une infraction, les protections procédurales prévues par le *Code criminel* soutiennent les droits qui lui sont conférés par la Charte.

[53] Pour résumer, je refuse de réformer la décision du surintendant principal Paulson au motif que, même si la Cour a la compétence requise, il serait inopportun



inappropriate, under the circumstances of the case and at this early stage, for this Court to quash and invalidate the criminal investigation.

### C. Internal Code of Conduct Investigation

[54] In addition to the application relating to the criminal investigation, the applicant is also seeking judicial review of two decisions made by Commissioner Busson dated March 30, 2007: (1) to initiate an internal investigation, pursuant to subsection 40(1) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the discipline provisions of the RCMP Act, into allegations that the applicant breached subsection 39(1) [as am. by SOR/94-219, s. 15(E)] of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361 (the RCMP Regulations); and (2) to suspend the applicant from her duties with pay pursuant to section 12.1 [as enacted by R.S.C., 1985, (2nd Supp.), c. 8, s. 7] of the RCMP Act, and provisions of the Administration Manual XII.5.D, pending the outcome of the Code of Conduct investigation.

[55] In contrast to the criminal investigation, there is no serious dispute that the Federal Court has the requisite jurisdiction to review Commissioner Busson's decisions pertaining to the Code of Conduct investigation. Clearly, the Commissioner's powers to suspend officers and to initiate internal administrative investigations into a member's conduct derive from the RCMP Act itself and, therefore, are amenable to judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

#### a. Applicable Standard of Review

[56] The primary question raised in this application relates to the scope of parliamentary privilege. Specifically, whether this privilege precludes the RCMP from conducting an internal investigation into allegations of perjury, among others, against an RCMP Deputy Commissioner on the basis of testimony she gave before a House of Commons Committee.

pour elle, vu les circonstances de la présente affaire, et à ce stade prématuré, d'annuler et d'invalider l'enquête criminelle.

### C. L'enquête interne faite en vertu du code de déontologie

[54] Outre la demande se rapportant à l'enquête criminelle, la demanderesse sollicite aussi le contrôle judiciaire de deux décisions de la commissaire Busson rendues le 30 mars 2007 : 1) sa décision, en application du paragraphe 40(1) [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16] des dispositions de la Loi sur la GRC relatives aux mesures disciplinaires, d'enclencher une enquête interne sur les allégations selon lesquelles la demanderesse aurait contrevenu au paragraphe 39(1) [mod. par DORS/94-219, art. 15(A)] du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361 (le Règlement de la GRC); et 2) sa décision de suspendre la demanderesse, avec rémunération, conformément à l'article 12.1 [édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 7] de la Loi sur la GRC et aux dispositions du chapitre XII.5.D du Manuel d'administration, et ce, jusqu'à l'issue de l'enquête faite en vertu du code de déontologie.

[55] Contrairement à l'enquête criminelle, il n'est pas sérieusement contesté que la Cour a la compétence requise pour revoir les décisions de la commissaire Busson se rapportant à l'enquête faite en vertu du code de déontologie. Manifestement, le pouvoir de la commissaire de suspendre un officier et d'ouvrir une enquête administrative interne sur la conduite d'un membre procédant de la Loi sur la GRC elle-même, et l'exercice de tels pouvoirs est donc susceptible de contrôle judiciaire en application de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

#### a. Norme de contrôle applicable

[56] La première question soulevée dans la demande concerne l'étendue du privilège parlementaire. Plus exactement, il s'agit de savoir si ce privilège prive la GRC du pouvoir de mener une enquête interne sur les allégations de parjure, entre autres allégations, faites contre une sous-commissaire de la GRC, en se fondant sur le témoignage qu'elle a produit devant un comité de la Chambre des communes.

[57] In my view, this is a pure question of law involving the separation of powers and, therefore, correctness is the applicable standard of review. The Court owes no deference to Commissioner Busson's decisions to initiate an internal Code of Conduct investigation, and to suspend the applicant pending that investigation, in so far as they touch on parliamentary privilege. I have reached this conclusion based on a consideration of the four factors enunciated in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paragraphs 29-38. In this instance, three of the four factors point notably toward a more searching standard of review. Even when issues lend themselves to a "jurisdictional" characterization, such as in the present case, the pragmatic and functional analysis must not be skipped: *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 23.

1. Privative clause: Subsection 32(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 65; 2002, c. 8, s. 182(1)(z.9)] of the RCMP Act provides that the Commissioner's decision in respect of any grievance is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Courts Act*, is not subject to appeal to or review by any court. Although the strength of the privative clause is undermined by the express provision of a right of review in this court, the overall meaning of section 32(1) suggests some degree of deference.

2. The relative expertise: With respect to relative expertise, deference is called for only when the decision maker is in some way more expert than the court and the question under consideration is one that falls within the scope of the greater expertise: *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 28. As set out above, the central question in the present case is how the immunity provided by parliamentary privilege impacts an RCMP internal investigation based, in part at least, on witness testimony before a parliamentary committee. This is primarily a legal question within the province of the judiciary. It involves the separation of powers and it strays from the RCMP's core areas of expertise. Since

[57] Selon moi, il s'agit là d'une pure question de droit, qui fait intervenir la séparation des pouvoirs, et c'est donc la norme de la décision correcte qui est ici la norme de contrôle à appliquer. La Cour n'est astreinte à aucune déférence envers la décision de la commissaire Busson d'ouvrir une enquête interne en vertu du code de déontologie et de suspendre la demanderesse en attendant l'issue de ladite enquête, dans la mesure où telles décisions concernent le privilège parlementaire. Je suis arrivée à cette conclusion après examen des quatre facteurs énoncés dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, aux paragraphes 29 à 38. En l'occurrence, trois des quatre facteurs militent nettement en faveur d'une norme de contrôle plus rigoureuse. Même lorsque des questions font intervenir des moyens déclinatoires, comme c'est le cas ici, on ne saurait faire l'impasse sur l'analyse pragmatique et fonctionnelle : arrêt *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 23.

1. Clause privative : Le paragraphe 32(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 65; 2002, ch. 8, art. 182(1)(z.9)] de la Loi sur la GRC prévoit que la décision du commissaire concernant un grief est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur les Cours fédérales*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice. La force de la clause privative est amoindrie par la mention explicite de la possibilité pour la Cour d'exercer un contrôle judiciaire, mais le sens général du paragraphe 32(1) commande une certaine déférence.

2. Spécialisation relative : S'agissant de la spécialisation relative, la déférence s'impose uniquement lorsque le décideur est d'une certaine manière plus spécialisé que la Cour et que la question à trancher entre dans le champ de cette spécialisation : *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 28. Comme je l'ai dit plus haut, le point capital à décider dans la présente affaire est de savoir en quoi l'immunité offerte par le privilège parlementaire influe sur une enquête interne de la GRC découlant, du moins en partie, de la déposition d'un témoin devant un comité parlementaire. Il s'agit là principalement d'une question de droit qu'il appartient à la Cour de trancher. Elle fait intervenir la séparation

the Court has more relative expertise than the Commissioner on this issue, the second factor points to a more searching standard of review.

3. Purpose of the statute and the relevant provision: The nature of the question under consideration, i.e. the interplay between parliamentary privilege and the RCMP's powers to investigate, does not fit easily within the general purpose of the RCMP Act, which is to provide a police force for Canada (section 3), and reviewing Commissioner Busson's decisions does not involve a polycentric balancing exercise. Rather, the particular grievance provisions implicated in this review seek to resolve a dispute between RCMP members and the Commissioner (subsection 31(1) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd supp.), c. 8, s. 16; S.C. 1994, c. 26, s. 63(F)]). Since this statutory dispute mechanism approximates the judicial paradigm, this factor also suggests less deference.

4. The nature of the question: As discussed above, the nature of the question under review is a pure question of law. This factor also suggests that more judicial scrutiny is warranted in this case.

#### b. Parliamentary Privilege

##### i. The Law

[58] Parliamentary privilege is one of the ways in which the fundamental constitutional separation of powers is respected: *Canada (House of Commons) v. Vaid*, [2005] 1 S.C.R. 667, at paragraph 21. The principle is designed to prevent courts or other entities from interfering with Parliament's legitimate sphere of activity. In Canada, the privilege originates from both the common law and the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] which calls for a "Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom". Prior to Confederation, absent a specific grant from the Parliament of the United Kingdom, the common-law principle was well

des pouvoirs et elle s'écarte des champs essentiels de spécialisation de la GRC. Puisque la Cour justifie, sur cette question, d'une spécialisation plus étendue que celle du commissaire, le second facteur signale une norme de contrôle plus rigoureuse.

3. Objet du texte législatif et de la disposition en cause : La nature de la question à trancher, c'est-à-dire l'interdépendance du privilège parlementaire et du pouvoir d'enquête de la GRC, correspond assez peu à l'objet général de la Loi sur la GRC, qui est de constituer une force de police pour le Canada (article 3), et l'examen des décisions de la commissaire Busson ne requiert pas un exercice polycentrique de mise en balance. Les dispositions particulières en matière de griefs qui sont mises en jeu dans le présent contrôle judiciaire visent plutôt la résolution d'un différend entre un membre de la GRC et la commissaire (paragraphe 31(1) [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16; L.C. 1994, ch. 26, art. 63(F)]). Étant donné que ce mécanisme légal de règlement des différends est assimilable au modèle judiciaire, ce facteur commande lui aussi une déférence moindre.

4. La nature de la question : Comme je l'ai dit plus haut, la question à trancher est une pure question de droit. Ce facteur donne lui aussi à penser que la présente affaire justifie une déférence moindre.

#### b. Privilège parlementaire

##### i. Le droit

[58] Le privilège parlementaire est l'un des moyens permettant de respecter le principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs : *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, au paragraphe 21. Le principe est conçu pour empêcher les tribunaux ou autres entités de s'immiscer dans la sphère légitime d'activité du Parlement. Au Canada, le privilège trouve sa source à la fois dans la common law et dans la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] qui appelle à « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Avant la Confédération, et sauf attribution expresse du Parlement

established: privileges that were necessarily incidental to a legislature were deemed to exist: J. P. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed., (Montréal: McGill-Queen's University Press, 1997), at page 16. Today, the privilege enjoys the same constitutional weight and status as the Charter: *Vaid*, at paragraph 34.

[59] Writing with respect to the historical tradition of parliamentary privilege, Justice McLachlin, as she then was, writing for the majority in *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, stated at pages 378-379:

It has long been accepted that in order to perform their functions, legislative bodies require certain privileges relating to the conduct of their business. It has also long been accepted that these privileges must be held absolutely and constitutionally if they are to be effective; the legislative branch of our government must enjoy a certain autonomy which even the Crown and the courts cannot touch.

[60] Justice Binnie, writing for a unanimous Court, summarized the legal test for parliamentary privilege in *Vaid*, at paragraph 46:

In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly's work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency.

[61] The first step a Canadian court is required to take in determining whether or not a privilege exists is to ascertain whether the existence and scope of the privilege have been authoritatively established in relation to our Parliament: *Vaid*, at paragraph 39. Some categories, such as freedom of speech in the House and the authority to discipline members for example, have

du Royaume-Uni, le principe de common law était bien établi : les privilèges qui étaient nécessairement accessoires aux travaux d'une assemblée législative étaient réputés exister : J. P. Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> édition (Montréal : Presses universitaires McGill-Queen's, 1997), à la page 16. Aujourd'hui, le privilège a le même statut et le même poids constitutionnels que la Charte : arrêt *Vaid*, au paragraphe 34.

[59] À propos de la tradition historique du privilège parlementaire, la juge McLachlin, qui n'était pas encore juge en chef, s'exprimant pour les juges majoritaires dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, écrivait ce qui suit, aux pages 378 et 379 :

Il est accepté depuis longtemps que, pour exercer leurs fonctions, les organismes législatifs doivent bénéficier de certains privilèges relativement à la conduite de leurs affaires. Il est également accepté depuis longtemps que, pour être efficaces, ces privilèges doivent être détenus d'une façon absolue et constitutionnelle; la branche législative de notre gouvernement doit jouir d'une certaine autonomie à laquelle même la Couronne et les tribunaux ne peuvent porter atteinte.

[60] Le juge Binnie, rédigeant l'opinion unanime de la Cour suprême, résumait ainsi le critère juridique du privilège parlementaire, dans l'arrêt *Vaid*, au paragraphe 46 :

Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement.

[61] La première chose que doit faire un tribunal canadien pour savoir si un privilège existe ou non consiste à se demander si l'existence et l'étendue du privilège allégué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre Parlement : arrêt *Vaid*, au paragraphe 39. Certaines catégories, comme la liberté de parole à la Chambre et le pouvoir disciplinaire du Parlement à

long been recognized as established categories of privilege, justified by the exigencies of parliamentary work: *Vaid*, at paragraph 29.

[62] In the present case, a former witness before the Public Accounts Committee seeks to invoke parliamentary privilege to preclude the RCMP from investigating her on the basis of testimony she gave before that committee. The applicant submits that this claim to privilege fits squarely within the category and scope of privilege recently recognized by this Court in *Gagliano v. Canada (Attorney General)*, [2005] 3 F.C.R. 555 (F.C.). In that decision, I concluded that the power to preclude cross-examination of witnesses using evidence obtained in previous proceedings of Parliament falls within the scope of parliamentary privilege because it is necessary for the functioning of Parliament.

[63] While I do not intend to fully canvass the reasons in *Gagliano*, it is worth emphasizing several key justifications for providing immunity to a parliamentary witness' testimony. First, although witnesses before a parliamentary committee are not Members of Parliament, they are not strangers to the House either. Rather they are guests who are afforded parliamentary privilege because, as with members, the privilege is necessary to ensure that they are able to speak openly, free from the fear that their words will be used against them in subsequent proceedings: *Gagliano*, at paragraph 77. This is related to the more general idea "that whatever is done or said in either House should not be liable to examination elsewhere": *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.), at page 1191. Given the overriding importance of the House of Commons as "the grand inquest of the nation", it is fundamental that members and witnesses alike are not inhibited from stating fully and freely what they have to say: *Prebble v. Television New Zealand*, [1995] 1 A.C. 321 (P.C.).

l'endroit de ses membres, sont depuis longtemps reconnues comme des catégories de privilèges, justifiées par les impératifs du travail parlementaire : arrêt *Vaid*, au paragraphe 29.

[62] En l'espèce, un témoin qui a déposé devant le Comité des comptes publics entend invoquer le privilège parlementaire pour empêcher la GRC de la soumettre à une enquête sur la foi du témoignage qu'elle a produit devant ce comité. Selon la demanderesse, le privilège qu'elle invoque s'accorde parfaitement avec la catégorie et l'étendue du privilège récemment reconnu par la Cour dans le jugement *Gagliano c. Canada (Procureur général)*, [2005] R.C.F. 555 (C.F.). Dans cette affaire, j'étais arrivée à la conclusion que le pouvoir d'empêcher le contre-interrogatoire de témoins fondé sur des dépositions obtenues au cours de travaux antérieurs du Parlement entrait dans le champ du privilège parlementaire parce que ce pouvoir était nécessaire au fonctionnement du Parlement.

[63] Je n'entends pas examiner dans le détail les motifs du jugement *Gagliano*, mais il convient de faire ressortir certaines des principales raisons d'être de l'immunité conférée aux dépositions d'un témoin devant un comité parlementaire. D'abord, même si les témoins qui comparaissent devant un comité parlementaire ne sont pas des membres du Parlement, ils ne sont pas non plus des étrangers à la Chambre. Ils sont plutôt des invités à qui est conféré le privilège parlementaire parce que, comme pour les membres, le privilège est nécessaire pour faire en sorte qu'ils soient en mesure de parler ouvertement, sans craindre que leurs propos soient utilisés par la suite pour les discréditer dans une autre instance : jugement *Gagliano*, au paragraphe 77. On retrouve ici l'idée plus générale selon laquelle [TRADUCTION] « ce qui se passe ou se dit dans l'enceinte de l'une ou de l'autre des assemblées ne devrait pas être assujéti à un examen ailleurs » : *Stockdale v. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.), à la page 1191. Vu l'importance primordiale de la Chambre des communes en tant que « grand enquêteur de la nation », il est fondamental que les membres, de même que les témoins, ne soient pas empêchés de dire pleinement et librement ce qu'ils ont à dire : *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (P.C.).

[64] Second, without the power to protect witnesses, Parliament's investigative function would be seriously compromised because witnesses would be less forthcoming: *Gagliano*, at paragraph 83.

[65] Finally, if Parliament has reason to believe that a witness has deliberately misled the House, it is up to Parliament, and Parliament alone, to initiate proceedings and discipline such conduct. Misleading the House is contempt of the House punishable by the House: if a court or another entity was allowed to inquire into whether a member or a witness had misled the House, this could lead to exactly the type of conflict between two spheres of government that the wider principle of parliamentary privilege is designed to avoid. The courts would be trespassing on Parliament's jurisdiction: *Pepper v. Hart*, [1993] A.C. 593 (H.L.); *Hamilton v Al Fayed*, [2000] 2 All ER 224 (H.L.).

#### ii. The Decisions of Commissioner Busson

[66] Commissioner Busson's letter to the applicant dated March 30, 2007 explains that the Commissioner decided to initiate a Code of Conduct investigation under section 40 of the RCMP Act as a result of the applicant's testimony before the Public Accounts Committee on February 21, 2007, and the testimony of the RCMP group on March 28, 2007.

[67] The formal notice of suspension, also dated March 30, 2007, informed the applicant that pursuant to section 12.1 of the RCMP Act she was suspended with pay pending the outcome of the investigation. The notice also set out three specific allegations against the applicant, which explained why she was being investigated and suspended. The allegations read as follows:

1. That on, or about September 19, 2003, at or near Ottawa, Ontario, you did conduct yourself in a disgraceful manner that could bring discredit on the Force. During a meeting with Chief Superintendent Fraser Macaulay, you advised him that he was on an island by himself and

[64] Deuxièmement, sans le pouvoir de protéger les témoins, la fonction d'enquête exercée par le Parlement serait gravement compromise, puisque les témoins seraient moins disposés à parler : jugement *Gagliano*, au paragraphe 83.

[65] Finalement, si le Parlement a des raisons de croire qu'un témoin a délibérément induit la Chambre en erreur, il appartient alors au Parlement, et au Parlement seul, d'agir et de sanctionner cette conduite. Le fait d'induire la Chambre en erreur constitue un outrage à la Chambre, punissable par la Chambre : si une cour de justice ou une autre instance était autorisée à vérifier si un membre ou un témoin a induit la Chambre en erreur, cela pourrait conduire à un conflit entre deux branches du gouvernement, le genre même de conflit que le principe général du privilège parlementaire a pour objet d'éviter. Les tribunaux empièteraient sur la compétence du Parlement : arrêt *Pepper v. Hart*, [1993] A.C. 593 (H.L.); arrêt *Hamilton v Al Fayed*, [2000] 2 All ER 224 (H.L.).

#### ii. Les décisions de la commissaire Busson

[66] Dans sa lettre adressée à la demanderesse le 30 mars 2007, la commissaire Busson écrit qu'elle a décidé d'ouvrir une enquête en vertu du code de déontologie, en application de l'article 40 de la Loi sur la GRC, à la suite du témoignage produit par la demanderesse devant le Comité des comptes publics le 21 février 2007, et du témoignage produit par le groupe de la GRC le 28 mars 2007.

[67] L'avis officiel de suspension, lui aussi daté du 30 mars 2007, informait la demanderesse que, conformément à l'article 12.1 de la Loi sur la GRC, elle était suspendue avec rémunération, jusqu'à l'issue de l'enquête. L'avis renfermait aussi trois allégations précises faites contre la demanderesse, qui expliquaient pourquoi elle était l'objet d'une enquête et était suspendue. Les allégations étaient les suivantes :

[TRADUCTION]

1. Le 19 septembre 2003 ou vers cette date, à Ottawa, en Ontario, ou dans les environs, vous vous êtes conduite d'une manière honteuse, qui pourrait jeter le discrédit sur la Gendarmerie. Au cours d'un entretien avec le surintendant principal Fraser Macaulay, vous lui avez dit

that others would not tell the truth. You explained that Chief Superintendent Macaulay was naïve to think anyone would stand beside him in this type of situation. This is contrary to subsection 39(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*.

2. That on February 21, 2007, during an appearance before the Standing Committee on Public Accounts, at or near Ottawa, Ontario, you did conduct yourself in a disgraceful manner that could bring discredit on the Force, by giving false testimony, contrary to subsection 39(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*.
3. That between February 21, 2007, and March 28, 2007, at or near Ottawa, Ontario, you did conduct yourself in a disgraceful manner that could bring discredit on the Force in that, knowing that you had been involved, directly or indirectly, in Staff Sergeant Mike Frizzell's removal and knowing that I had undertaken, as Commissioner of the RCMP, to provide the Standing Committee on Public Accounts with all of the information pertaining to Staff Sergeant Frizzell's removal, you failed to inform me, your superior officer, of the above. Failing to disclose the extent of your involvement has resulted in an incomplete response being provided to the Committee. This failure to disclose your involvement is contrary to subsection 39(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*.

[68] The applicant makes the general submission that Commissioner Busson's choice to notify the media and other RCMP members of her decisions "was extremely prejudicial to the Applicant" in the face of Parliament's and the Minister's ongoing investigations. With respect, I believe this goes too far. In response, I would simply say that a decision to suspend an officer with pay pending an investigation is essentially a non-judgmental and non-disciplinary decision: see *Griffin v. Summerside (City) Director of Police Services*, at paragraph 30. It is a preliminary decision to verify factual allegations and it does not presume guilt. Further, the allegations of wrongdoing respecting the RCMP pension and insurance plans were clearly part of the public arena prior to any public announcements by the Commissioner of the suspension. The Public Accounts Committee began its public hearings into the Auditor General's report on February 21, 2007.

qu'il se trouvait seul sur son île et que les autres ne diraient pas la vérité. Vous lui expliquiez qu'il fallait qu'il soit naïf pour penser que tout le monde le soutiendrait dans ce genre de situation. Cela est contraire au paragraphe 39(1) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*.

2. Le 21 février 2007, durant une comparution devant le Comité permanent des comptes publics, à Ottawa, en Ontario, ou dans les environs, vous vous êtes conduite d'une manière honteuse, qui pourrait jeter le discrédit sur la Gendarmerie, en faisant un faux témoignage, contrevenant ainsi au paragraphe 39(1) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*.
3. Entre le 21 février 2007 et le 28 mars 2007, à Ottawa, en Ontario, ou dans les environs, vous vous êtes conduite d'une manière honteuse, qui pourrait jeter le discrédit sur la Gendarmerie, parce que, sachant que vous aviez été mêlée, directement ou indirectement, au renvoi du sergent d'état-major Mike Frizzell, et sachant que j'avais entrepris, en ma qualité de commissaire de la GRC, de communiquer au Comité permanent des comptes publics tous les renseignements se rapportant au renvoi du sergent d'état-major Frizzell, vous avez négligé de m'informer, moi qui suis votre supérieure hiérarchique, de ce qui précède. La non-divulgence de l'étendue de votre rôle a fait qu'une réponse incomplète a été donnée au Comité. Le fait pour vous de ne pas avoir révélé l'étendue de votre rôle est contraire au paragraphe 39(1) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*.

[68] La partie demanderesse invoque l'argument général selon lequel le choix de la commissaire Busson de notifier ses décisions aux médias et aux autres membres de la GRC [TRADUCTION] « a été extrêmement préjudiciable pour la demanderesse », compte tenu des enquêtes entreprises par le Parlement et par le ministre. Malheureusement, je crois que cet argument va trop loin. En réponse, je dirais simplement que la décision de suspendre un officier avec rémunération jusqu'à l'issue d'une enquête est essentiellement une décision qui ne comporte ni jugement ni mesure disciplinaire : voir *Griffin v. Summerside (City) Director of Police Services*, au paragraphe 30. Il s'agit d'une décision préliminaire de vérifier des allégations de fait, et cette décision ne présume pas la culpabilité. Par ailleurs, les présumées malversations concernant les régimes de retraite et d'assurance de la GRC faisaient évidemment partie du domaine public avant que la commissaire n'annonce

[69] The respondent submits that the first and third allegations do not originate from the proceedings of the Parliamentary Committee and, since they come from sources other than testimony before the House, do not offend parliamentary privilege. Therefore, the RCMP ought to be free to investigate these allegations.

[70] I agree. Parliamentary privilege does not extend so far as to preclude all other entities from concurrently investigating matters which are also before the House. Rather it precludes other entities from holding Members of Parliament or witnesses before committees liable for statements made in the discharge of their functions in the House. Therefore, provided the RCMP is able to conduct its investigation without resorting to the applicant's testimony before the House, parliamentary privilege does not apply and the RCMP is free to do as it pleases within the confines of the law and its constituent statute.

[71] Without commenting on how the actual investigation may unfold and what issues may arise between the parties in the future, at this stage I am satisfied that on their face the first and third allegations made against the applicant by Commissioner Busson do not necessarily concern parliamentary privilege. In other words, I am satisfied that these allegations may be established without having to rely on statements made to the Public Accounts Committee. Moreover, the allegations appear to provide ample justification for the Code of Conduct investigation and consequent suspension with pay.

[72] In light of the foregoing, I find that parliamentary privilege is not a valid reason to quash the decision to investigate the first and third allegations made against the applicant. Nor is there reason to quash the decision to suspend the applicant with pay.

publiquement la suspension de la demanderesse. Le Comité des comptes publics a entrepris ses audiences publiques sur le rapport de la vérificatrice générale le 21 février 2007.

[69] Selon le défendeur, les première et troisième allégations ne procèdent pas des travaux du comité parlementaire et, puisqu'elles viennent de sources autres que des témoignages produits devant la Chambre, elles ne vont pas à l'encontre du privilège parlementaire. Par conséquent, la GRC devrait être libre d'enquêter sur ces allégations.

[70] Je partage cet avis. Le privilège parlementaire ne va pas jusqu'à empêcher toutes autres instances d'enquêter parallèlement sur des affaires dont la Chambre est également saisie. Il empêche plutôt d'autres instances d'obliger des membres du Parlement ou des témoins ayant comparu devant des comités à répondre de déclarations faites dans l'accomplissement de leurs fonctions à la Chambre. Par conséquent, dans la mesure où la GRC a la possibilité de mener son enquête sans avoir à s'en rapporter au témoignage produit par la demanderesse devant la Chambre, le privilège parlementaire ne s'applique pas et la GRC est libre d'agir comme bon lui semble, dans les limites du droit et de sa loi organique.

[71] Sans m'exprimer sur la manière dont l'enquête pourrait se dérouler et sur les questions qui pourraient à l'avenir surgir entre les parties, je suis d'avis, à ce stade, que, à première vue, les première et troisième allégations faites contre la demanderesse par la commissaire Busson ne concernent pas nécessairement le privilège parlementaire. Autrement dit, je suis d'avis que ces allégations peuvent être établies sans qu'il faille s'en rapporter à des déclarations faites devant le Comité des comptes publics. Au reste, les allégations semblent justifier amplement l'enquête faite en vertu du code de déontologie, ainsi que la suspension avec rémunération qui en a résulté.

[72] Vu ce qui précède, je suis d'avis que le privilège parlementaire n'est pas une raison valide d'annuler la décision d'enquêter sur les première et troisième allégations faites contre la demanderesse. Il n'y a pas non plus de raison d'annuler la décision de suspendre la demanderesse avec rémunération.



[73] I now turn to the second listed basis for the Code of Conduct investigation, the allegation that the applicant gave false testimony before the House Committee.

[74] The applicant submits that she cannot be investigated by the RCMP for deliberately misleading the Public Accounts Committee because her testimony is protected by parliamentary privilege. She says that the RCMP investigating her for statements she made before the Public Accounts Committee is analogous to the police investigating whether a Member of Parliament was dishonest in the House of Commons.

[75] I agree with the applicant. Unlike the other allegations, which may be established from other sources of evidence, there is no way to demonstrate in an internal Code of Conduct proceeding that the applicant gave false testimony to a parliamentary committee other than by using the allegedly false statements as evidence against the applicant. Parliamentary privilege does not allow this.

[76] As stated above, one of the primary justifications for providing immunity to witnesses, as well as to Members of Parliament, is to ensure that they can speak openly and freely before a Committee without fear that what they say will later be held against them. In other words, for Parliament to fulfil its deliberative and investigative functions with dignity and efficiency it is necessary that witnesses before House committees can be confident that their testimony is immune from subsequent challenges from outside the House. Lord Brown-Wilkinson, on behalf of the House of Lords and the Judicial Committee of the Privy Council, emphasized this idea in *Prebble v. Television New Zealand Ltd.* [at page 334], where he wrote that the purpose underlying parliamentary privilege is:

... to ensure so far as possible that a member of the legislature and witnesses before committees of the House can speak

[73] Je passe maintenant au deuxième fondement énuméré de l'enquête faite en vertu du code de déontologie, à savoir l'allégation selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant le Comité de la Chambre.

[74] La demanderesse dit qu'elle ne peut pas être l'objet d'une enquête de la GRC pour avoir délibérément induit en erreur le Comité des comptes publics, et cela parce que son témoignage est protégé par le privilège parlementaire. Elle dit qu'il y a une analogie entre le fait pour la GRC d'enquêter à son sujet pour des déclarations qu'elle a faites devant le Comité des comptes publics, et le fait pour la police d'enquêter sur la possible déloyauté d'un membre du Parlement devant la Chambre des communes.

[75] Je partage l'avis de la demanderesse. Contrairement aux autres allégations, qui peuvent être établies à partir de preuves autres que des témoignages produits devant la Chambre, le seul moyen de prouver, dans une enquête interne faite en vertu du code de déontologie, que la demanderesse a fait un faux témoignage devant un comité parlementaire est d'utiliser les déclarations prétendument fausses comme charges contre la demanderesse. Le privilège parlementaire s'y oppose.

[76] Comme je l'ai dit plus haut, l'une des principales raisons d'être de l'immunité conférée aux témoins, ainsi qu'aux membres du Parlement, est de faire en sorte qu'ils puissent s'exprimer ouvertement et librement devant un comité sans craindre que ce qu'ils disent soit plus tard invoqué contre eux. Autrement dit, pour que le Parlement s'acquitte de ses fonctions de délibération et d'enquête avec dignité et efficacité, il est nécessaire que les témoins qui comparaissent devant les comités de la Chambre aient l'assurance que leurs témoignages seront à l'abri de remises en question ultérieures par des instances extérieures à la Chambre. Lord Brown-Wilkinson, au nom de la Chambre des lords et du Comité judiciaire du Conseil privé, avait mis cette idée en relief dans l'arrêt *Prebble v. Television New Zealand Ltd.* [à la page 334], où il écrivait que la raison d'être du privilège parlementaire est :

[TRADUCTION] [...] de veiller autant que possible à ce qu'un membre de la législature et les témoins devant les comités de

freely without fear that what they say will later be held against them in the courts. The important public interest protected by such privilege is to ensure that the member or witness at the time he speaks is not inhibited from stating fully and freely what he has to say. If there were any exceptions which permitted his statements to be questioned subsequently, at the time when he speaks in Parliament he would not know whether or not there would subsequently be a challenge to what he is saying. Therefore he would not have the confidence the privilege is designed to protect. [Emphasis added.]

[77] The “free-speech” rationale becomes even more compelling in the present circumstances because by the time the applicant received notice on March 30, 2007, that she was the subject of an RCMP Code of Conduct investigation she had already been summoned back to testify before the Public Accounts Committee. Late in the afternoon on March 29, 2007, the applicant was informed that she was to reappear as a witness before the Committee sometime during the week of April 16, 2007. Further complicating matters, earlier in the day of March 29, 2007, the Minister of Public Safety announced his decision to initiate an independent investigation into allegations made against the applicant by the RCMP group. The applicant then learned, on April 3, 2007, that in addition to the other investigations she was now subject to a collateral criminal investigation. Therefore, even before the applicant was to reappear before the Public Accounts Committee to answer questions regarding her previous statements, she knew she was subject to no less than three separate investigations, each pertaining to her February 21, 2007 testimony.

[78] In my view, these circumstances give rise to two immediate concerns. First, the other investigations clearly impinge on the applicant’s confidence to speak freely and openly during her reappearance before the Committee and this, in turn, undermines the Committee’s ability to efficiently carry out its investigative function. Pursuant to Standing Order 108(3) of the House of Commons, the Public Accounts Committee’s mandate is to review and report on the Public Accounts of Canada and all Auditor General reports. The hearings with respect to RCMP pensions and insurance funds are in direct response to the Auditor

la Chambre puissent parler librement sans craindre que ce qu’ils disent sera plus tard retenu contre eux devant les cours. L’intérêt public important protégé par un tel privilège est de veiller à ce que, au moment de parler, le membre ou le témoin ne soit pas empêché de déclarer pleinement et librement ce qu’il a à dire. S’il existait des exceptions permettant de contester par la suite ses déclarations, in ne saurait pas, au moment de parler au Parlement, si ce qu’il dit ferait par la suite l’objet d’une contestation. Il n’aurait donc pas la confiance que le privilège vise à protéger. [Non souligné dans l’original.]

[77] La raison d’être qu’est la « liberté de parole » devient encore plus incontournable dans le cas présent parce que, lorsque la demanderesse a reçu avis le 30 mars 2007 qu’elle était l’objet d’une enquête de la GRC fait en vertu du code de déontologie, elle avait déjà été sommée de témoigner à nouveau devant le Comité des comptes publics. En fin d’après-midi le 29 mars 2007, la demanderesse fut informée qu’elle devait comparaître à nouveau comme témoin devant le Comité au cours de la semaine du 16 avril 2007. Pour compliquer encore les choses, plus tôt la journée du 29 mars 2007, le ministre de la Sécurité publique annonçait sa décision d’ouvrir une enquête indépendante sur des allégations faites contre la demanderesse par le groupe de la GRC. La demanderesse a alors appris, le 3 avril 2007, que, outre les autres enquêtes, elle était maintenant l’objet d’une enquête criminelle parallèle. Par conséquent, même avant que la demanderesse ne doive se présenter à nouveau devant le Comité des comptes publics pour répondre à des questions portant sur ses déclarations antérieures, elle savait qu’elle était l’objet d’au moins trois enquêtes distinctes, chacune se rapportant à son témoignage du 21 février 2007.

[78] Selon moi, ces circonstances font naître immédiatement deux interrogations. D’abord, les autres enquêtes empêchent manifestement la demanderesse d’avoir confiance de pouvoir parler librement et ouvertement durant sa nouvelle comparution devant le Comité, ce qui a pour effet d’amoindrir la capacité du Comité d’accomplir efficacement sa fonction d’enquête. D’après le paragraphe 108(3) du Règlement de la Chambre des communes, le Comité des comptes publics a pour mandat de revoir les comptes publics du Canada et tous les rapports du vérificateur général du Canada, et de présenter des rapports à leur sujet. Les audiences se

General's report of November 2006. The testimony provided by the applicant in the course of her appearance before the Public Accounts Committee on February 21, 2007, is therefore directly connected to the Committee's function of holding the government to account. If witnesses are uncertain whether their comments to a House committee will be immune from examination elsewhere, then their feelings of vulnerability may well prevent them from speaking openly. This would obviously reduce the effectiveness of parliamentary hearings: *Gagliano*, at paragraph 78.

[79] The second concern is that, as mentioned above, it is not for the courts or another entity, apart from the House of Commons, to determine whether Parliament has been misled. Misleading Parliament is a breach of the code of parliamentary behaviour and liable to be disciplined by Parliament: *Hamilton v Al Fayed*, at page 231. Where committees of the House of Commons have reason to believe that they have been lied to by a witness, parliamentary practice and precedent dictates the procedure to be followed: see R. Marleau and C. Montpetit, eds., *House of Commons Procedure and Practice* (House of Commons, 2000). At the time the RCMP initiated their investigations, none of the appropriate procedural steps had been taken by the House of Commons. For the courts or the RCMP Commissioner to initiate an internal investigation on the question of perjury before the House, prior to any decision on the matter by the House itself, would be to trespass within an area over which Parliament has exclusive jurisdiction.

[80] Moreover, since Parliament has the authority to investigate and punish the applicant for misleading the House, and still may do so, any RCMP investigation into the allegation that the applicant provided false testimony to the Public Accounts Committee raises the prospect of conflicting decisions on an identical matter by two separate branches of government. Two conflicting decisions on the same issue reached by two separate government branches would amount to RCMP

rapporant aux régimes de retraite et d'assurance de la GRC constituent une réponse directe au rapport de la vérificatrice générale de novembre 2006. Le témoignage produit par la demanderesse durant sa comparution devant le Comité des comptes publics le 21 février 2007 est donc directement relié à la fonction du Comité consistant à demander des comptes au gouvernement. Si les témoins n'ont pas la certitude que les propos qu'ils tiennent devant un comité de la Chambre seront à l'abri d'une remise en question ailleurs, alors leur sentiment de vulnérabilité risque fort de les empêcher de parler ouvertement. Il en résultera évidemment une réduction de l'efficacité des audiences des comités parlementaires : jugement *Gagliano*, au paragraphe 78.

[79] La deuxième interrogation est que, comme je l'ai dit plus haut, il n'appartient pas aux tribunaux ou à d'autres instances, sauf la Chambre des communes, de dire si le Parlement a été induit en erreur. Le fait d'induire le Parlement en erreur est une violation du code du comportement parlementaire, une violation susceptible d'être sanctionnée par le Parlement : arrêt *Hamilton v Al Fayed*, à la page 231. Lorsqu'un comité de la Chambre des communes a des raisons de croire qu'un témoin lui a menti, la pratique parlementaire et les précédents parlementaires dictent la procédure à suivre : voir R. Marleau et C. Montpetit, éditeurs, *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (Chambre des communes, 2000). Lorsque la GRC a ouvert ses enquêtes, aucune des mesures procédurales requises n'avait été prise par la Chambre des communes. Si une cour de justice ou le commissaire de la GRC décidait d'entreprendre une enquête interne sur un parjure commis devant la Chambre, avant toute décision de la Chambre elle-même en la matière, alors il y aurait ingérence dans un domaine sur lequel le Parlement jouit d'une compétence exclusive.

[80] Par ailleurs, puisque le Parlement a qualité pour enquêter sur la conduite de la demanderesse parce qu'elle a induit la Chambre en erreur, et a le pouvoir de sanctionner sa faute, et puisqu'il peut encore le faire, toute enquête de la GRC sur l'allégation selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics risque de se solder par des décisions contradictoires rendues par deux branches du gouvernement et portant sur la même question. Deux

interference with Parliament's autonomy. This is precisely what the privilege aims to avoid. As Lord Brown-Wilkinson wrote in *Pepper v. Hart*, [quoting Prebble] at page 634: "Misleading the House is a contempt of the House punishable by the House: if a court were also to be permitted to decide whether or not a member or witness had misled the House there would be a serious risk of conflicting decisions on the issue."

[81] One of the respondent's main submissions in this judicial review is that it is premature for the Court to determine whether parliamentary privilege applies in this case and that the matter should be addressed as the investigation unfolds. I disagree. Allowing a discrete preliminary issue within the province of the judiciary to fester until the grievance process runs its course would seem to be in no party's interest. Further, in my opinion, if any action was premature in the circumstances of this case, it was the decision of Commissioner Busson to investigate the applicant on the basis of her statements before the House prior to the completion of her testimony before the Public Accounts Committee and prior to any waiver given by Parliament to withdraw its protection. Short of an express waiver of the privilege by Parliament, it is premature for any outside entity to inquire into an alleged contempt of the House.

[82] Based on the foregoing, I am of the opinion that Commissioner Busson did not have the jurisdiction to investigate the allegation that the applicant gave false testimony to the Public Accounts Committee.

#### D. Procedural Fairness

[83] In oral argument, the applicant submitted that she was denied procedural fairness because she was not offered an opportunity to be heard before she was suspended from employment.

décisions contradictoires sur la même question, rendues par deux branches du gouvernement, équivaldraient à une ingérence de la GRC dans l'autonomie du Parlement. C'est précisément ce que le privilège vise à éviter. Comme l'écrivait lord Brown-Wilkinson dans l'arrêt *Pepper v. Hart*, [citant Prebble] à la page 634 : [TRADUCTION] « Le fait d'induire la Chambre en erreur constitue un outrage à la chambre punissable par celle-ci : si on devait également permettre à une cour de décider si un membre ou un témoin avait induit la chambre en erreur, il y aurait un sérieux risque de décisions contradictoires sur la question ».

[81] L'un des principaux arguments du défendeur dans cette demande de contrôle judiciaire est qu'il est prématuré pour la Cour de dire si le privilège parlementaire est applicable ici, et que l'affaire devrait être examinée à mesure qu'avance l'enquête. Je ne suis pas de cet avis. Il semble qu'il ne serait dans l'intérêt d'aucune des parties de laisser couvrir une question préliminaire indépendante, relevant par ailleurs du pouvoir judiciaire, jusqu'à ce que soit épuisée la procédure de règlement du grief. D'ailleurs, à mon avis, si une mesure a été prononcée prématurément dans les circonstances de la présente affaire, ce fut la décision de la commissaire Busson d'enquêter sur la demanderesse en se fondant sur les déclarations faites par celle-ci devant la Chambre, et cela avant la clôture du témoignage de la demanderesse devant le Comité des comptes publics, et avant que le Parlement ne renonce au privilège et ne retire sa protection. Sauf renonciation explicite du Parlement au privilège, il est prématuré pour toute instance extérieure d'enquêter sur une allégation d'outrage à la Chambre.

[82] Eu égard à ce qui précède, je suis d'avis que la commissaire Busson n'avait pas qualité pour enquêter sur l'allégation selon laquelle la demanderesse avait fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics.

#### D. Équité procédurale

[83] Dans son argumentation orale, la demanderesse a dit qu'elle n'a pas bénéficié de l'équité procédurale parce qu'on ne lui a pas donné l'occasion de s'exprimer avant d'être suspendue de ses fonctions.

[84] In written submissions, the applicant submitted that the RCMP's internal investigation is flawed because it raises a reasonable apprehension of bias. The applicant's primary concern seems to be that the Commissioner will be directly involved in the internal investigation as a witness who will be questioned by C/Supt. Paulson, the very officer she appointed to conduct the investigation. If C/Supt. Paulson faces two conflicting versions of events, which is not unlikely, he will be forced to choose between the applicant and the Commissioner. Given that the Commissioner is C/Supt. Paulson's superior, the investigation's structure is flawed and the impartiality of any eventual recommendation is compromised.

[85] The respondent submits that an interim suspension with pay pending investigation is not a disciplinary decision and that the degree of procedural fairness required at this stage is significantly less than during the grievance process which may follow any adverse recommendation made against the applicant.

[86] The respondent also submits that the applicant's bias argument is misconceived for the following reasons. First, the applicant has misconstrued the impartiality requirement for investigators, which is less than the standard applied to adjudicators. Second, the respondent notes that the applicant has provided no proof suggesting bias beyond how the allegations in the notice of suspension were worded. Third, the applicant's submissions fail to appreciate the procedural safeguards against Commissioner interference built into the structure of the investigation and the grievance process. While the Commissioner appointed C/Supt. Paulson pursuant to her statutory powers, she is not the investigator, she is not the decision maker in any disciplinary proceedings that may result, and she retains no authority to alter any final disciplinary decision rendered by an adjudicator. These safeguards were explained in Louise Morel's affidavit, which was sworn April 16, 2007, and submitted by the respondents. Ms. Morel is the RCMP's Director General of Employee and Management Relations.

[84] Dans ses conclusions écrites, la demanderesse disait que l'enquête interne de la GRC est viciée parce qu'elle suscite une crainte raisonnable de partialité. La principale inquiétude de la demanderesse semble être le fait que la commissaire interviendra directement dans l'enquête interne, à titre de témoin qui sera interrogé par le surintendant principal Paulson, l'officier même qu'elle a mandaté pour conduire l'enquête. Si le surintendant principal Paulson se trouve devant deux versions contradictoires des faits, ce qui n'est pas improbable, il sera contraint de choisir entre la version de la demanderesse et celle de la commissaire. Vu que la commissaire est la supérieure hiérarchique du surintendant principal Paulson, la structure de l'enquête est viciée et l'impartialité de toute éventuelle recommandation est mise en péril.

[85] Selon le défendeur, une suspension provisoire avec rémunération jusqu'à la clôture d'une enquête n'est pas une décision disciplinaire, et le niveau d'équité procédurale qui est requis à ce stade est nettement moindre que durant la procédure de règlement d'un grief, procédure qui pourrait suivre toute recommandation défavorable faite à l'encontre de la demanderesse.

[86] Le défendeur dit aussi que l'argument de la demanderesse touchant la partialité est mal formé, pour les raisons suivantes. D'abord, la demanderesse n'a pas bien compris le niveau d'impartialité auquel sont astreints les enquêteurs, un niveau qui n'atteint pas la norme appliquée aux arbitres. Deuxièmement, le défendeur relève que la demanderesse n'a produit aucune preuve pouvant laisser craindre une partialité, si ce n'est la manière dont les allégations de l'avis de suspension étaient formulées. Troisièmement, les conclusions de la demanderesse ne tiennent pas compte des garanties procédurales contre l'ingérence de la commissaire, garanties qui sont intégrées dans la structure de l'enquête et la procédure de règlement des griefs. La commissaire a nommé le surintendant principal Paulson conformément aux pouvoirs qu'elle tient de la loi, mais elle n'est pas celle qui enquête ni celle qui décide dans une instance disciplinaire qui pourrait en résulter, et elle ne conserve aucun pouvoir de modifier la décision disciplinaire finale qui sera rendue par un arbitre. Ces garanties ont été expliquées dans

[87] I agree with the respondent. As I noted above, the decisions to investigate allegations and to suspend an officer with pay pending that investigation are not final disciplinary decisions; rather they are essentially preliminary non-judicial decisions. Generally speaking, decisions of a preliminary nature will not trigger a fairness duty. *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 670. Even in cases where preliminary decisions do trigger a duty to act fairly, such as in formal inquiries where personal reputations are at stake, the individuals implicated will not be entitled to full trial-like procedural protections during this pre-trial fact finding stage: see *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440; *Masters v. Ontario* (1994), 18 O.R. (3d) 551 (Div. Ct.). Therefore, procedural fairness requirements in the context of a suspension with pay pending an administrative investigation are necessarily lower than those triggered by disciplinary proceedings which would follow an adverse investigation. As Justice Jenkins keenly observes, at paragraph 28 of *Griffin*, the lower procedural fairness requirement at the preliminary stage is not a license to treat people unfairly; rather it is necessary to allow investigators the chance to do their job and it is corollary to the higher standard to be applied to any subsequent proceedings:

Given that the events flowing from the suspension would have been either a return to his office and employment without any negative consequences, or a hearing or some suitable opportunity to answer and explain following the outside investigation before any disciplinary action would be imposed, the level or degree of procedural fairness required at the interim suspension stage should not be subject to too onerous a judicial scrutiny. To impose more precise standards of procedural propriety could unduly hamper the Director's

l'affidavit de Louise Morel, fait sous serment le 16 avril 2007 et produit par le défendeur. M<sup>me</sup> Morel est la directrice générale des relations entre les employés et la direction, à la GRC.

[87] Je partage l'avis du défendeur. Comme je l'ai dit plus haut, la décision d'enquêter sur des allégations et de suspendre un officier avec rémunération jusqu'à l'issue de l'enquête n'est pas une décision disciplinaire finale; il s'agit plutôt d'une décision essentiellement préliminaire et de nature non judiciaire. En règle générale, les décisions de nature préliminaire n'appellent aucune obligation d'équité : arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 670. Même dans les cas où une décision préliminaire déclenche effectivement l'obligation d'agir équitablement, par exemple dans les enquêtes officielles mettant en jeu des réputations personnelles, les personnes concernées n'auront pas droit, durant cette étape d'établissement des faits antérieure au procès, à la panoplie complète des protections procédurales propres à un procès : voir l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440; *Masters v. Ontario* (1994), 18 O.R. (3d) 551 (C. div.). Par conséquent, l'obligation d'équité procédurale, dans le contexte d'une suspension avec rémunération jusqu'à l'issue d'une enquête administrative, est nécessairement plus faible que celle que commanderait une procédure disciplinaire à la suite d'une enquête défavorable. Ainsi que le fait observer avec à propos le juge Jenkins au paragraphe 28 du jugement *Griffin*, précité, le niveau plus faible d'équité procédurale qui est requis au stade préliminaire ne donne pas la liberté d'agir injustement; il est au contraire, nécessaire pour que les enquêteurs aient la possibilité de faire leur travail, et il est le corollaire de la norme plus élevée qui doit être appliquée dans toute instance ultérieure :

[TRADUCTION] Étant donné que les événements découlant de la suspension auraient été soit un retour à son poste, sans conséquences préjudiciables, soit une audience ou quelque occasion acceptable de présenter une réponse et une explication à la suite de l'enquête externe et avant l'imposition de toute mesure disciplinaire, le niveau ou degré d'équité procédurale requis au stade de la suspension provisoire ne devrait pas être soumis à un examen judiciaire trop rigoureux. Imposer des normes plus précises de régularité procédurale

administration of the Police Department. This deference at this stage is not a license to avoid appropriate requirements for procedural fairness. To the contrary, I view it as a natural, and necessary, corollary to the relatively low standard required at this early stage of interim suspension with pay pending an investigation, that the standards of procedural fairness and associated judicial scrutiny would be substantially higher and more stringent regarding any disciplinary suspension which would follow an adverse investigation report.

[88] At this stage of the investigation, in the absence of any evidence of bias beyond the wording of the allegations, which I note closely reflects the wording of subsection 39(1) of the RCMP Regulations, I am satisfied that the safeguards the RCMP has in place are sufficient to meet the requirements of natural justice. The reasonable apprehension of bias test must be applied flexibly in the context of investigations: *Beno v. Canada (Commissioner and Chairperson, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia)*, [1997] 2 F.C. 527 (C.A.), at paragraph 26. I accept the respondent's affidavit evidence that in the circumstances of this case, Commissioner Busson is not the investigator and she retains no authority to influence or alter any decisions made with regard to the applicant's potential grievance.

[89] I note further that the applicant had the opportunity to discuss her side of the story when she met privately with Commissioner Busson on March 26, 2007. At that time, the applicant was asked to step aside as Deputy Commissioner Human Resources and to step down from the RCMP Senior Executive Committee. Although the applicant did not admit to any wrongdoing and expressed reluctance to step aside, she ultimately agreed to do so on the basis of concerns that she could not fully and effectively discharge her duties under the circumstances. The following day, on March 27, 2007, the applicant and Commissioner Busson signed a formal written agreement which reflected the arrangements made the previous evening (the exit agreement). In exchange for agreeing to step down, the applicant was granted a combination of pre-retirement leave and educational leave to complete her Master's Degree in

pourrait indûment entraver le directeur dans son travail d'administration du Service de police. Une telle retenue à ce stade ne signifie pas que l'on peut se soustraire aux règles légitimes de l'équité procédurale. Au contraire, je considère comme le corollaire naturel et nécessaire de la norme relativement faible requise à ce premier stade qu'est la suspension intérimaire avec rémunération jusqu'à l'issue d'une enquête, le fait que les normes de l'équité procédurale et de l'examen judiciaire y afférent devront être nettement plus élevées et plus rigoureuses pour toute suspension disciplinaire qui suivra un rapport d'enquête défavorable.

[88] À ce stade de l'enquête, et en l'absence de toute preuve de partialité si ce n'est le texte des allégations, qui, je le remarque, reprend fidèlement le texte du paragraphe 39(1) du Règlement de la GRC, je suis d'avis que les garanties qu'a instituées la GRC suffisent à remplir les conditions de la justice naturelle. Le critère de la crainte raisonnable de partialité doit être appliqué avec souplesse, s'agissant des enquêtes : arrêt *Beno c. Canada (Commissaire et président de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces armées canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 C.F. 527 (C.A.), au paragraphe 26. J'admets la preuve par affidavit du défendeur selon laquelle, vu les circonstances de la présente affaire, la commissaire Busson n'est pas la personne qui enquête et elle n'est investie d'aucun pouvoir d'infléchir ou de modifier les décisions qui seront rendues au regard de l'éventuel grief de la demanderesse.

[89] Je relève aussi que la demanderesse a eu la possibilité d'exposer sa version de l'affaire lors de son entretien privé avec la commissaire Busson le 26 mars 2007. À ce moment-là, la commissaire lui a demandé de renoncer à son poste de commissaire adjointe aux Ressources humaines et de ne plus siéger à l'État-major supérieur de la GRC. La demanderesse n'a admis aucun acte répréhensible de sa part, et elle était réticente à abandonner son poste, mais elle a finalement accepté de le faire, consciente qu'il lui serait impossible dans ces circonstances de s'acquitter pleinement et efficacement de ses fonctions. Le lendemain, 27 mars 2007, la demanderesse et la commissaire Busson ont signé une entente écrite officielle qui rendait compte des dispositions arrêtées la veille au soir (l'entente de fin de service). En échange de son acceptation d'abandonner son poste, la demanderesse se voyait accorder un congé

Criminology at Simon Fraser University.

[90] I note parenthetically that due to the allegations made against the applicant by the RCMP group on March 28, 2007 before the Public Accounts Committee, and the subsequent suspension with pay pending an internal investigation, Commissioner Busson notified the applicant in her letter dated March 30, 2007, that the exit agreement would be held in abeyance until the conclusion of the investigation. The applicant did not raise this as an issue in either written or oral submissions, so I will not address it now.

[91] The events surrounding these applications for judicial review continue to unfold. In light of all the foregoing, I am not prepared to intervene at this stage beyond precluding the RCMP Code of Conduct investigation from inquiring into the allegation that the applicant made false statements to the Public Accounts Committee and impeaching the applicant on that testimony. Any procedural fairness concerns, including the apprehension of bias or an opportunity to be heard, may be dealt with in the context of any disciplinary proceedings that may result or any subsequent application for judicial review before this Court.

## PART V - CONCLUSION

[92] These applications for judicial review involve the interplay of several legal principles—parliamentary privilege, the adequate alternative remedy doctrine, police independence, and procedural fairness—each of which has been designed to assist in demarcating one part of the government from another, and in defining each part's proper role. Two issues in particular, namely parliamentary privilege and police independence, are integral to our constitutional equilibrium. Courts must be vigilant in guarding the legitimate sphere of activity enjoyed by each branch of government, while at the same time remaining cognizant of the limits of each

de retraite anticipée et un congé d'études afin de pouvoir terminer sa maîtrise en criminologie à l'Université Simon Fraser.

[90] Je relève au passage que, en raison des allégations faites contre la demanderesse par le groupe de la GRC le 28 mars 2007 devant le Comité des comptes publics, et en raison de la suspension ultérieure de la demanderesse avec rémunération jusqu'à l'issue d'une enquête interne, la commissaire Busson a informé la demanderesse, dans sa lettre datée du 30 mars 2007, que l'entente de fin de service serait laissée en suspens jusqu'à la fin de l'enquête. La demanderesse n'a pas fait de cet élément un point litigieux dans ses conclusions écrites ou orales, et je ne l'aborderai donc pas maintenant.

[91] Les événements entourant les présentes demandes de contrôle judiciaire continuent d'apparaître. Vu tout ce qui précède, je ne suis pas disposée à intervenir à ce stade, si ce n'est pour empêcher la GRC, dans son enquête faite en vertu du code de déontologie, d'enquêter sur l'allégation selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics et d'accuser la demanderesse sur le fondement de ce témoignage. Les questions touchant l'équité procédurale, à savoir la crainte de partialité ou l'occasion de s'exprimer, pourront être examinées dans le contexte de l'instance disciplinaire qui pourrait suivre, ou de toute demande ultérieure de contrôle judiciaire qui sera présentée à la Cour.

## PARTIE V - DISPOSITIF

[92] Les présentes demandes de contrôle judiciaire concernent l'interdépendance de plusieurs principes juridiques—le privilège parlementaire, le principe du recours subsidiaire adéquat, l'indépendance de la police et l'équité procédurale—dont chacun a été conçu pour permettre de tracer une ligne de démarcation entre une branche du gouvernement et une autre et pour définir le rôle revenant à chacune d'elles. Deux principes en particulier, à savoir le privilège parlementaire et l'indépendance de la police, font partie intégrante de notre équilibre constitutionnel. Les cours de justice doivent veiller à préserver la sphère légitime d'activité



branch's powers, including their own.

[93] While it is true that the RCMP Act provides for a comprehensive grievance process, it is not a suitable procedure, nor is it an efficient way to resolve what is essentially a question over the scope of parliamentary privilege and how the immunity provided by that privilege impacts an internal Code of Conduct investigation based, in part at least, on witness testimony before a House committee. Since this is a discrete preliminary question within the province of the judiciary, it is appropriate that this Court provides some guidance to the parties at this time.

[94] However, given the Federal Court's limited jurisdiction over criminal matters, especially when compared to the general criminal jurisdiction of the provincial superior courts, and the law which holds that peace officers investigating crimes derive their powers from common law rather than from statute, it is not appropriate for this Court to review a decision by the RCMP to initiate a criminal investigation.

[95] Clearly, both Parliament and the RCMP have legitimate powers to investigate wrongdoing. The circumstances leading to these applications have brought the integrity and proper functioning of the two entities' investigative capacity into conflict. With regard to the application pertaining to the Code of Conduct investigation, I have concluded that although parliamentary privilege precludes outside bodies from holding parliamentary witnesses liable for false statements made to House committees, the privilege does not extend so far as to prevent all other entities from concurrently investigating matters which may also be before the House. For this reason, the RCMP is free to investigate allegations that the applicant breached the RCMP's Code of Conduct in the discharge of her duties, but may not investigate the specific allegation that the applicant provided false testimony to the House.

revenant à chaque branche du gouvernement, tout en ayant conscience des limites assignées aux pouvoirs de chaque branche, y compris à leurs propres pouvoirs.

[93] Certes, la Loi sur la GRC contient un mécanisme détaillé de règlement des griefs, mais il ne s'agit pas d'une procédure appropriée, et ce n'est pas non plus un moyen efficace de résoudre ce qui est essentiellement une question portant sur l'étendue du privilège parlementaire et sur la manière dont l'immunité conférée par ce privilège influe sur une enquête interne faite en vertu du code de déontologie, enquête fondée, du moins en partie, sur les déclarations faites par un témoin devant un comité de la Chambre. Puisqu'il s'agit d'une question préliminaire distincte relevant du pouvoir judiciaire, il est opportun que la Cour donne ici des indications aux parties.

[94] Cependant, étant donné la compétence restreinte de la Cour fédérale en matière criminelle, et compte tenu surtout de la compétence générale des cours supérieures provinciales en matière criminelle, et vu que, en droit, les agents de la paix qui enquêtent sur des actes criminels tiennent leurs pouvoirs de la common law plutôt que du droit écrit, il n'est pas indiqué pour la Cour de réformer une décision de la GRC d'ouvrir une enquête criminelle.

[95] Évidemment, le Parlement et la GRC exercent tous deux des pouvoirs légitimes d'enquêter sur des agissements répréhensibles. Les circonstances qui ont conduit aux présentes demandes ont mis en opposition l'intégrité des deux institutions et le bon fonctionnement de leur capacité d'enquête. S'agissant de la demande concernant l'enquête faite en vertu du code de déontologie, je suis arrivée à la conclusion que, bien que le privilège parlementaire empêche des organes externes d'obliger des témoins ayant comparu devant un comité parlementaire à rendre compte de faux témoignages faits devant ce comité, le privilège ne va pas jusqu'à empêcher toutes autres instances d'enquêter parallèlement sur des affaires dont la Chambre peut également être saisie. Pour cette raison, la GRC est libre d'enquêter sur les allégations selon lesquelles la demanderesse a contrevenu, dans l'exercice de ses fonctions, au code de

Parliamentary privilege protects what is said in the House and, if the House believes it was misled, it is for the House alone to investigate and punish this offence.

[96] Since the Code of Conduct investigation is still in its infancy, it would be premature for this Court to interfere on the basis of procedural fairness, particularly in the absence of any evidence of an obvious defect in the investigation.

[97] Accordingly, Commissioner Busson's decisions regarding the internal Code of Conduct investigation are upheld, except for the decision to investigate the specific allegation that the applicant gave false testimony to the House. That aspect of her decision is unlawful because it offends parliamentary privilege. The first application pertaining to the internal Code of Conduct investigation is granted in part and the second application pertaining to the criminal investigation is dismissed.

#### JUDGMENT

THIS COURT ORDERS that:

- The decisions of Commissioner Busson regarding the internal Code of Conduct investigation (i.e. to investigate allegations that the applicant breached the RCMP's Code of Conduct and to suspend the applicant with pay) are upheld, except for the decision to investigate the specific allegation that the applicant gave false testimony to the Public Accounts Committee, which is unlawful and is hereby set aside.
- The application for judicial review, Court file number T-551-07 (the Code of Conduct investigation), is granted in part.

déontologie de la GRC, mais elle ne peut pas enquêter sur l'allégation précise selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant un comité de la Chambre. Le privilège parlementaire protège ce qui se dit à la Chambre et, si la Chambre croit qu'elle a été induite en erreur, c'est à elle, et à elle seule, qu'il appartient d'enquêter sur ce manquement et de le sanctionner.

[96] Puisque l'enquête faite en vertu du code de déontologie en est encore à son début, il serait prématuré pour la Cour d'intervenir pour raison d'équité procédurale, surtout en l'absence de toute preuve d'un vice évident entachant l'enquête.

[97] Les décisions de la commissaire Busson touchant l'enquête interne faite en vertu du code de déontologie sont donc confirmées, à l'exception de la décision qu'elle a prise d'enquêter sur l'allégation précise selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant un comité de la Chambre. Cet aspect de sa décision est illégal parce qu'il va à l'encontre du privilège parlementaire. La première demande se rapportant à l'enquête interne en vertu du code de déontologie est accueillie en partie, et la deuxième demande concernant l'enquête criminelle est rejetée.

#### JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

- Les décisions de la commissaire Busson touchant l'enquête interne faite en vertu du code de déontologie (c'est-à-dire la décision d'enquêter sur les allégations selon lesquelles la demanderesse a contrevenu au code de déontologie de la GRC, et la décision de suspendre la demanderesse avec rémunération) sont confirmées, à l'exception de la décision d'enquêter sur l'allégation précise selon laquelle la demanderesse a fait un faux témoignage devant le Comité des comptes publics, décision qui est illégale et qui est ici annulée.
- La demande de contrôle judiciaire, numéro du greffe T-551-07 (l'enquête faite en vertu du code de déontologie), est accueillie en partie.

- The application for judicial review, Court file number T-580-07 (the criminal investigation), is dismissed.
- Due to the equivocal nature of the overall result and the public interest implicated in these applications, no party is entitled to costs.
- La demande de contrôle judiciaire, numéro du greffe T-580-07 (l'enquête criminelle), est rejetée.
- Le résultat général étant partagé, et compte tenu de l'intérêt public en jeu dans les présentes demandes, il n'est adjugé de dépens à aucune des parties.