

A-225-93

IN THE MATTER OF Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended by S.C. 1986, c. 11;

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

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

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

INDEXED AS: CANADA (COMMISSIONER OF THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE) (RE) (C.A.)

Court of Appeal, Hugessen, Décary and Linden J.J.A.—Ottawa, May 18 and June 15, 1994.

RCMP — Complaint concerning conduct of RCMP Commissioner within jurisdiction of RCMP Public Complaints Commission — Not within Commission's jurisdiction to consider complaint concerning conduct of Deputy Commissioner who retired before initiation of complaint — Within jurisdiction to consider complaint concerning conduct of member who retires or ceases to be appointed under Act after initiation of complaint but before resolution.

In August 1990, a member of the public filed complaints with the RCMP Public Complaints Commission pursuant to Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act* concerning the alleged conduct of Norman Inkster, the Commissioner of the RCMP, and of Henry Jensen, former Deputy Commissioner (who had retired in December 1989), with respect to the investigation and laying of charges in connection with the premature disclosure of highlights of the Federal Budget in April, 1989. The Commissioner and Deputy Commissioner were alleged to have permitted subordinate officers to lay charges against three persons even though they knew, or ought to have

A-225-93

AFFAIRE INTÉRESSANT les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée par L.C. 1986, ch. 11;

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

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

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

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA) (RE) (C.A.)

Cour d'appel, juges Hugessen, Décary et Linden, J.C.A.—Ottawa, 18 mai et 15 juin 1994.

GRC — Une plainte concernant la conduite du commissaire de la GRC relève de la compétence de la Commission des plaintes du public contre la GRC — La Commission n'a pas compétence pour connaître de la plainte concernant la conduite du sous-commissaire qui a pris sa retraite avant le dépôt de la plainte — La Commission a compétence pour connaître de la plainte concernant la conduite d'un membre qui prend sa retraite ou cesse d'être une personne nommée en vertu de la Loi après le dépôt de la plainte, mais avant le règlement de celle-ci.

En août 1990, un membre du public a déposé des plaintes auprès de la Commission des plaintes du public contre la GRC, aux termes de la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, concernant la conduite alléguée de Norman Inkster, commissaire de la GRC, et de Henry Jensen, ex-sous-commissaire (qui avait pris sa retraite en décembre 1989), relativement à l'enquête et au dépôt d'accusations concernant la divulgation prématurée des points saillants du budget fédéral en avril 1989. Le commissaire et le sous-commissaire auraient permis à des agents subordonnés de porter des accusations contre trois personnes même s'ils savaient, ou auraient dû

known, that no crime had been committed. The charges were later stayed by the Trial Judge on the ground, *inter alia*, that continuing the prosecution would be an abuse of process.

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

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

The Trial Judge decided that questions 1 and 2(ii) should be answered in the affirmative and question 2(i), in the negative.

This was an appeal by the Attorney General with respect to the answers given to questions 1 and 2(ii) and a cross-appeal by the Commission with respect to the answer given to question 2(i).

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

Question 1—Commission's jurisdiction re: a complaint concerning the conduct of the Commissioner

The first objection to the Commission's jurisdiction over the conduct of the Commissioner was that Parliament could not have intended to give the Commission jurisdiction to investigate the very person who, as head of the RCMP, had the ultimate responsibility for the management of the Force and who decided whether or not to act upon findings and recommendations of the External Review Committee and of the Commission.

This argument ignored the basic differences that exist between grievances, disciplinary and discharge, and demotion procedures established by Parts III, IV and V of the Act, and the public complaints process established by Part VII. Parts III to V deal with grievances, which are labour relations-oriented, and discipline, which is Code of Conduct-oriented while Part VII deals with general conduct which is not necessarily to be examined in the context of labour relations or discipline. Parts III to V apply to members only. Part VII applies to any person appointed or employed under the authority of the Act, including special constables and temporary or permanent civilian

savoir, qu'aucun crime n'avait été commis. Ces accusations ont plus tard été suspendues par le juge de première instance parce que la poursuite du procès serait un abus de procédure.

Le commissaire prétend que la partie VII de la Loi ne confère pas à la Commission le pouvoir de statuer sur les plaintes concernant la conduite du commissaire. L'ex-sous-commissaire soutient que la Commission ne tient pas de la partie VII le pouvoir de statuer sur la plainte contre lui, puisque, au moment du dépôt de la plainte, il avait cessé d'être «membre» de la GRC.

Dans un mémoire spécial visant à obtenir l'opinion de la Section de première instance de la Cour fédérale, en conformité avec l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, il a été posé à la Cour les questions suivantes 1) La Commission est-elle compétente, relativement aux parties VI et VII de la Loi sur la GRC, pour connaître de la plainte concernant Inkster, eu égard au fait qu'il était commissaire de la GRC? 2) La Commission est-elle compétente, relativement aux parties VI et VII de la Loi sur la GRC et eu égard à la plainte concernant Jensen, pour connaître des plaintes touchant la conduite alléguée d'un membre de la GRC ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi qui: (i) a pris sa retraite ou a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, avant le dépôt de la plainte; (ii) a pris sa retraite ou a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, après le dépôt de la plainte mais avant son règlement?

Le juge de première instance a répondu par l'affirmative aux questions 1 et 2(ii) et par la négative à la question 2(i).

Le procureur général interjette appel des réponses données aux questions 1 et 2(ii), et la Commission a formé un appel incident concernant la réponse donnée à la question 2(i).

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

Question 1—La compétence de la Commission à l'égard d'une plainte concernant la conduite du commissaire

La première opposition à la compétence de la Commission sur la conduite du commissaire porte sur le fait que le législateur ne peut pas avoir eu l'intention d'attribuer à la Commission le pouvoir d'enquêter sur la personne même qui, en sa qualité de chef de la GRC, a pleine autorité sur la GRC et qui doit décider si elle doit suivre ou non les conclusions et les recommandations du comité externe d'examen et de la Commission.

Cet argument ne tient pas compte des différences fondamentales qui existent entre les griefs, les mesures disciplinaires et les procédures de renvoi et de rétrogradation établies aux parties III, IV et V de la Loi, et la procédure relative aux plaintes du public établie à la partie VII. Les parties III à V traitent des griefs, qui sont du domaine des relations du travail, et des mesures disciplinaires qui découlent des contraventions au code de déontologie, alors que la partie VII traite de la conduite générale qui n'est pas nécessairement visée dans le cadre des relations du travail ou dans un contexte disciplinaire. Les parties III à V s'appliquent aux membres seulement. La partie

employees. Parts III to V lead to concrete, final and binding decisions by the Commissioner while Part VII leads to findings and recommendations by the Commission which have no binding effects. Parts II to V (External Review Committee in Part II and the Commissioner in Parts III to V) are member-oriented while Part VII is member-oriented and also policy-oriented. There is therefore no incompatibility between the Commissioner's power to act and the Commission's power to recommend.

The second argument was that, given the statutory role of the Commissioner in the public complaints process, Parliament could not have intended to give the Commission jurisdiction over the Commissioner. Otherwise, the Commissioner would be the final arbiter of a complaint against himself.

There were some drafting anomalies in Part VII of the Act that could easily have been avoided. Courts must nevertheless do their best to give some meaning to the imprecise wording used by Parliament. In the final analysis, the wording of the Act allowed for a complaint against the Commissioner himself, since he is a "member" against whom a complaint may be made. Given the fact that the Commissioner could be the target of an investigation, given the fact that this investigation could be made without the participation of the RCMP and of the Commissioner, and given the fact that the Commissioner is authorized to delegate his powers under Part VII of the Act, except for the final review, it could safely be assumed by Parliament that when a complaint filed against the Commissioner is to be processed by the RCMP rather than the Commission, the Commissioner would ask his Deputy Commissioner to take charge of the process up to the final review stage. This power to delegate was another indication that the Commissioner's conduct could be investigated. Furthermore, although the Commissioner has the final word with respect to all complaints, since the Commission sends its final report to the Minister and makes an annual report to Parliament, the Commission, whenever it feels that the public interest requires it, has all the tools it needs to investigate a complaint directed at the conduct of the Commissioner himself. While the process does not expressly provide for complaints against the Commissioner, it can, when necessary, be easily adapted to handle them, given the respective roles of the Commissioner and of the Commission Chairman as well as the Commissioner's power of delegation. There was no need to fear an avalanche of complaints against the Commissioner since the process allows for a rapid dismissal of any frivolous complaint.

Therefore, the Commissioner was a "member" whose conduct could be investigated by the Commission and the total independence of the Commission *vis-à-vis* the Force and *vis-à-vis* the Commissioner ensured that (a) the decision of the Commission to file a complaint against and/or to investigate the

VII vise toute personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, ce qui comprend les gendarmes spéciaux ainsi que le personnel civil temporaire et permanent. Les parties III à V mènent à des décisions concrètes qui doivent être prises par le commissaire, décisions qui sont définitives et exécutoires, alors que la partie VII donne lieu à des conclusions et à des recommandations, formulées par la Commission, qui n'ont aucun effet obligatoire. Les parties II à V (Comité externe d'examen dans la partie II et le commissaire dans les parties III à V) concernent les membres alors que la partie VII concerne non seulement les membres mais aussi les questions de principe. Il n'y a donc pas d'incompatibilité entre le pouvoir d'agir du commissaire et le pouvoir de faire des recommandations conféré à la Commission.

Le second argument porte sur le fait que, étant donné le rôle que confère la Loi au commissaire dans la procédure de règlement des plaintes du public, le législateur ne peut pas avoir eu l'intention de soumettre le commissaire à la compétence de la Commission. Autrement, le commissaire serait l'arbitre ultime d'une plainte contre lui-même.

Il existe dans la partie VII de la Loi quelques maladroites de rédaction qui auraient pu facilement être évitées. Les tribunaux doivent néanmoins faire de leur mieux pour donner un sens au texte imprécis utilisé par le législateur. En dernière analyse, le texte de la Loi permet une plainte contre le commissaire lui-même, puisqu'il est un «membre» contre qui une plainte peut être portée. Étant donné que le commissaire peut faire l'objet d'une enquête, que cette enquête peut être menée sans la participation de la GRC ni du commissaire et que le commissaire est autorisé à déléguer les pouvoirs qu'il tient de la partie VII de la Loi, excepté la révision finale, le législateur pouvait présumer en toute confiance que, dans les cas où une plainte portée contre le commissaire devrait être examinée par la GRC plutôt que par la Commission, le commissaire demanderait au sous-commissaire de prendre en charge la procédure d'examen jusqu'à la révision finale. Ce pouvoir de délégation est un autre indice faisant présumer que la conduite du commissaire peut elle aussi faire l'objet d'une enquête. De plus, bien que le commissaire ait le dernier mot pour ce qui est de toutes les plaintes, puisque la Commission envoie son rapport final au ministre et fait un rapport annuel au Parlement, la Commission, chaque fois qu'elle estime que l'intérêt public l'exige, dispose de tous les outils dont elle a besoin pour enquêter sur une plainte concernant la conduite du commissaire lui-même. Bien que la procédure ne prévoit pas expressément la situation où des plaintes sont portées contre le commissaire, elle peut, si l'occasion se présente, facilement être adaptée pour les régler étant donné les rôles respectifs du commissaire et du président de la Commission, ainsi que le pouvoir de délégation du commissaire. Il n'y a pas lieu de craindre une avalanche de plaintes contre le commissaire puisque la procédure prévoit un rejet rapide de toute plainte futile.

En conséquence, le commissaire est un «membre» dont la conduite peut faire l'objet d'une enquête par la Commission, et l'autonomie complète de la Commission à l'égard de la Gendarmerie et à l'égard du commissaire a pour objet d'assurer qu'elle peut a) décider de déposer une plainte contre le com-

conduct of the Commissioner; (b) the investigation of such complaint by the Commission; and (c) the findings and recommendations of the Commission with respect to such complaint, can be made, conducted and arrived at without any interference from the Force or from the Commissioner and without interfering with the Commissioner's ultimate authority over the control and management of the Force.

Question 2(i) Retirement before initiation of a complaint

The wording of the Act and the Marin and McDonald reports made it clear that for a complaint under Part VII, it was essential that the person whose conduct was the subject-matter of the complaint have the status of member of the Force at the time the complaint was made. Had Parliament intended otherwise, it would have said so. The fact that there was no limitation period with respect to public complaints was an indication that it was not contemplated that complaints be filed against persons who were no longer members of the Force. This interpretation would also remedy another mischief: the pillorying of members of the Force. Finally, in the Act, Parliament has restricted the Commission's jurisdiction to specific complaints on specific behaviour. Only a permanent body of inquiry into policy matters within the RCMP, which the Commission was not, could look at complaints filed after the discharge of the member whose conduct was complained of. There was no merit to the argument that members on the verge of retirement might escape public scrutiny. There was no reason to assume that retiring members would seek to benefit from loopholes in the legislation and risk potentially more prejudicial civil and criminal proceedings.

Question 2(ii) Retirement after initiation of the complaint but before its resolution

Contrary to the situation that existed with respect to question 2(i), it did not matter whether or not the Commissioner was in a position of authority over the person whose conduct was being investigated. Furthermore, since a member could not unilaterally resign or retire from the Force, the Commissioner could either refuse to let the member go until the conclusion of the investigation or issue the discharge on condition that the member participate in the investigation. Rule 10 of the *Commissioner's Standing Orders (Public Complaints)* provided that the Commissioner's investigation into a complaint shall continue whether or not the member under investigation has resigned. What the Commissioner can do to ensure the continuation of his own investigation, he can do to ensure the continuation of the Commission's investigation. Finally, the objects and purposes of Part VII, as opposed to those of the disciplinary proceedings which are decision-oriented, are recommendations-oriented. The recommendations aim at preventing the recurrence of conduct found to be questionable through suggestions to the individual complained against and the Force in general. When the Commission is conducting an investigation, it is expressing a positive concern for the individual as well as collective and prospective concern for the Force and the Canadian public. Cases on discipline committees' jurisdiction over former members with respect to complaints filed while they

missaire ou d'enquêter sur la conduite de celui-ci, b) mener son enquête à bonne fin et c) faire ses constatations et ses recommandations relativement à cette plainte, sans aucune ingérence de la Gendarmerie ou du commissaire et sans porter atteinte à la pleine autorité du commissaire sur la GRC et tout ce qui s'y rapporte.

Question 2(i) Retraite avant le dépôt d'une plainte

Le texte de la Loi et les rapports Marin et McDonald précisent que, pour une plainte portée en vertu de la partie VII, il est nécessaire que la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte soit membre de la Gendarmerie au moment du dépôt de la plainte. Si le législateur avait voulu qu'il en soit autrement, il l'aurait dit. Le fait qu'il n'y ait aucune prescription concernant les plaintes du public est un indice qu'il n'est pas prévu que des plaintes sont portées contre des personnes qui ne sont plus membres de la GRC. Cette interprétation semble également porter remède à un autre abus: la mise au pilori des membres de la Gendarmerie. En dernier lieu, dans la Loi, le législateur a restreint la compétence de la Commission à l'examen de plaintes précises portant sur des comportements précis. Seul un organisme d'enquête permanent établi pour étudier les questions de politique qui touchent la GRC, ce que la Commission n'est pas, peut examiner des plaintes déposées après le renvoi du membre dont la conduite fait l'objet d'une plainte. N'est pas fondé l'argument selon lequel les membres qui sont sur le point de prendre leur retraite peuvent échapper à l'examen public. Il n'y a aucune raison de supposer qu'au seuil de leur retraite, les membres chercheront à tirer profit des lacunes dans la loi tout en s'exposant à des procédures au civil et au pénal éventuellement plus néfastes.

Question 2(ii) Retraite après le dépôt de la plainte mais avant son règlement

Contrairement à la situation prévue à la question 2(i), il n'est pas pertinent que le commissaire soit en position d'autorité vis-à-vis de la personne dont la conduite fait l'objet de l'enquête. De plus, puisqu'un membre ne peut décider unilatéralement de démissionner ou de prendre sa retraite, le commissaire peut ou bien refuser de le laisser partir jusqu'à la conclusion de l'enquête, ou bien émettre l'avis de renvoi à la condition que le membre visé participe à l'enquête. La Règle 10 des *Ordres permanents du Commissaire (plaintes publiques)* prévoit que l'enquête du commissaire sur une plainte doit être menée à terme même si le membre faisant l'objet de l'enquête a démissionné. Ce que le commissaire peut faire pour assurer la poursuite de sa propre enquête, il peut aussi le faire pour assurer la poursuite de l'enquête de la Commission. Finalement, les buts et objectifs de la partie VII de la Loi, par opposition à ceux des procédures disciplinaires qui mènent à des décisions, donnent lieu à des recommandations. Les recommandations visent à prévenir la répétition de conduites jugées répréhensibles en faisant des suggestions appropriées à la personne dont la conduite a fait l'objet d'une plainte et à la Gendarmerie en général. Lorsque la Commission fait enquête, elle s'intéresse de façon constructive à la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte, et recherche, pour l'avenir, le bien collectif de la Gendarmerie et du public canadien. Les décisions qui se rattachent

were members are not necessarily relevant. Public complaints proceedings are to some extent in the nature of proceedings *in rem*.

à la compétence des comités disciplinaires sur les anciens membres concernant les plaintes portées contre eux pendant qu'ils étaient membres ne sont pas nécessairement pertinentes. La procédure de règlement des plaintes du public participe dans une certaine mesure de la nature d'une procédure réelle *a (in rem)*.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act respecting the Barreau du Québec, R.S.Q., c. B-1.
Commissioner's Standing Orders (Public Complaints),
 SOR/88-522, R. 10.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17(3)(b).
Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c.
 R-10, ss. 2 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 8, s.
 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 7(1)(c) (as am. *idem*, s. 4),
 10(1),(2), 23(3)(a) (as am. *idem*, s. 14), 24.1 (as
 enacted *idem*, s. 15), Part II (as am. *idem*, s. 16), Part III
 (as enacted *idem*; S.C. 1990, c. 8, s. 65), Part IV (as
 enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 8, s. 16; S.C.
 1990, c. 8, ss. 66, 67), Part V (as enacted by R.S.C.,
 1985 (2nd Supp.)), c. 8, s. 16; S.C. 1990, c. 8, s. 68),
 Part VI (as enacted R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 8, s.
 16), Part VII (as enacted *idem*; 1990, c. 8, art. 68),
 49(2) (as am. *idem*, s. 20).
Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988,
 SOR/88-361, ss. 76, 92(1)(g).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re), [1991]
 1 F.C. 529; (1990), 34 F.T.R. 1; 123 N.R. 120 (C.A.);
Maurice v. Priel, [1989] 1 S.C.R. 1023; (1989), 58 D.L.R.
 (4th) 736; [1989] 3 W.W.R. 673; 77 Sask. R. 22; 36
 Admin. L.R. 169; 96 N.R. 175; *Chalmers v. Toronto Stock*
Exchange (1989), 70 O.R. (2d) 532; 40 Admin. L.R. 311
 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused (1990), 105 N.R.
 398; 37 O.A.C. 399; *Maurice v. Priel* (1987), 46 D.L.R.
 (4th) 416; [1988] 1 W.W.R. 491; 60 Sask. R. 241 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Sansfaçon c. Tribunal des professions, C.S. Montréal,
 500-05-017992-924, 1993-04-15, J.E. 93-986; *R. v. Sas-*
katchewan College of Physicians and Surgeons et al., Ex
p. Samuels (1966), 58 D.L.R. (2d) 622; 57 W.W.R. 385
 (Sask. Q.B.); *Bohnet v. Law Society of Alberta* (1992), 90
 D.L.R. (4th) 373 (Alta. Q.B.).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art.
 17(3)(b).
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985),
 ch. R-10, art. 2 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.)), ch.
 8, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 7(1)(c) (mod., *idem*,
 art. 4), 10(1),(2), 23(3)(a) (mod., *idem*, art. 14), 24.1
 (édicteé, *idem*, art. 15), partie II (mod., *idem*, art. 16),
 partie III (édicteé, *idem*; L.C. 1990, ch. 8, art. 65), partie
 IV (édicteé par L.R.C. (1985) (2^e suppl.)), ch. 8, art.
 16; L.C. 1990, ch. 8, art. 66, 67), partie V (édicteé par
 L.R.C. (1985) (2^e suppl.)), ch. 8, art. 16; L.C. 1990, ch.
 8, art. 68), partie VI (édicteé par L.R.C. (1985) (2^e
 suppl.)) ch. 8, art. 16), partie VII (édicteé, *idem*; 1990,
 ch. 8, art. 68), 49(2) (mod., *idem*, art. 20).
Loi sur le Barreau du Québec, L.R.Q., ch. B-1.
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985),
 ch. P-33.
Ordres permanents du Commissaire (plaintes du public),
 DORS/88-522, Règle 10.
Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988),
 DORS/88-361, art. 76, 92(1)(g).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re),
 [1991] 1 C.F. 529; (1990), 34 F.T.R. 1; 123 N.R. 120
 (C.A.); *Maurice c. Priel*, [1989] 1 R.C.S. 1023; (1989),
 58 D.L.R. (4th) 736; [1989] 3 W.W.R. 673; 77 Sask. R.
 22; 36 Admin. L.R. 169; 96 N.R. 175; *Chalmers v.*
Toronto Stock Exchange (1989), 70 O.R. (2d) 532; 40
 Admin. L.R. 311 (C.A.); autorisation de pourvoi devant la
 C.S.C. refusée (1990), 105 N.R. 398; 37 O.A.C. 399;
Maurice c. Priel (1987), 46 D.L.R. (4th) 416; [1988] 1
 W.W.R. 491; 60 Sask. R. 241 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Sansfaçon c. Tribunal des professions, C.S. Montréal,
 500-05-017992-924, 1993-04-15, J.E. 93-986; *R. v. Sas-*
katchewan College of Physicians and Surgeons et al., Ex
p. Samuels (1966), 58 D.L.R. (2d) 622; 57 W.W.R. 385
 (B.R. Sask.); *Bohnet v. Law Society of Alberta* (1992), 90
 D.L.R. (4th) 373 (B.R. Alb.).

AUTHORS CITED

- Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Second Report—Vol. 1: Freedom and Security under the Law*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981 (Chair.: D.C. McDonald). *a*
- House of Commons Debates*, 1st Sess., 3rd Parl., Vol vii. RCMP Public Complaints Commission. *Annual Report, 1989-90*.
- Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*. Ottawa: Queen's Printer, 1976 (Chair.: R.J. Marin). *b*

APPEAL AND CROSS-APPEAL from answers *c* given by the Trial Judge ([1993] 2 F.C. 351) to the questions submitted by special stated case, determining that 1- the RCMP Public Complaints Commission had jurisdiction to entertain a complaint about the conduct of the Commissioner of the RCMP; and 2(i)- that the Commission did not have jurisdiction to entertain a complaint about the conduct of a person who had retired or ceased to be appointed or employed under the RCMP Act before the initiation of the complaint; but 2(ii)—did have jurisdiction to entertain a complaint about the conduct of a person who had retired or ceased to be appointed or employed under the RCMP Act after the initiation of the complaint but before its resolution. The appeal *f* and cross-appeal should be dismissed: questions 1 and 2(ii) should be answered in the affirmative; question 2(i) should be answered in the negative. *g*

COUNSEL:

- Brian A. Crane, Q.C.* and *Robert F. Batt* for Attorney General of Canada (appellant). *h*
- Eleanor A. Cronk* and *Richard B. Swan* for RCMP Public Complaints Commission (cross-appellant).
- Leslie A. Vandor, Q.C.* for Henry Jensen (respondent). *i*

SOLICITORS:

- Gowling, Strathy & Henderson*, Ottawa, for Attorney General of Canada (appellant). *j*

DOCTRINE

- Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Deuxième rapport—vol. 1: La liberté et la sécurité devant la loi*. Ottawa: Approvisionnement et Services 1981 (Président: D.C. McDonald).
- Commission des plaintes du public contre la GRC. *Rapport annuel, 1989-90*. *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 3^e lég., vol. vii.
- Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1976 (Président: R.J. Marin).

APPEL ET APPEL INCIDENT interjetés des réponses données par le juge de première instance ([1993] 2 C.F. 351) aux questions soumises par voie de mémoire spécial, réponses selon lesquelles 1- la Commission des plaintes du public contre la GRC a compétence pour connaître d'une plainte concernant la conduite du commissaire de la GRC; et 2(i)- la Commission n'a pas compétence pour connaître d'une plainte concernant la conduite d'une personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi sur la GRC avant le dépôt de la plainte; mais 2(ii)—elle a effectivement compétence pour connaître d'une plainte concernant la conduite d'une personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être une personne nommée ou employée sous le régime de la Loi sur la GRC après le dépôt de la plainte, mais avant son règlement. L'appel et l'appel incident devraient être rejetés; il faudrait répondre par l'affirmative aux questions 1 et 2(ii) et par la négative à la question 2(i).

AVOCATS:

- Brian A. Crane, c.r.* et *Robert F. Batt* pour le procureur général du Canada (appelant).
- Eleanor A. Cronk* et *Richard B. Swan* pour la Commission des plaintes du public contre la GRC (appelante à l'incident).
- Leslie A. Vandor, c.r.*, pour Henry Jensen (intimé).

PROCUREURS:

- Gowling, Strathy & Henderson*, Ottawa, pour le procureur général du Canada (appelant).

Fasken, Campbell, Godfrey, Toronto, for RCMP Public Complaints Commission (cross-appellant).

Vandor & Company, Ottawa, for Henry Jensen (respondent).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DÉCARY J.A.: In August 1990, John Ross Colvin, a citizen of Ottawa, filed two complaints with the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (the "Commission") under Part VII [sections 45.35-45.47] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*¹ (the "Act"). One of the complaints was in respect of the alleged conduct of Norman Inkster, the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (the "RCMP" or the "Force"). The other was in respect of the alleged conduct of Henry Jensen, a former Deputy Commissioner of the RCMP who had retired in December, 1989.

Both of these complaints arose from the circumstances surrounding the premature disclosure of the highlights of the Federal Budget in April, 1989. Following this disclosure, the RCMP began an intensive criminal investigation, leading to charges against Douglas Small, John Appleby and Normand Bélisle. These charges were eventually stayed on the ground, among others, that continuing the prosecution would be an abuse of process. In his complaints Mr. Colvin alleged that Commissioner Inkster and Deputy Commissioner Jensen permitted subordinate officers of the RCMP to lay charges against Messrs. Small, Appleby and Bélisle even though they knew, or ought to have known, that no crime had been committed.

Based on the nature of the complaints and the highly public character of the events giving rise to the complaints, the Commission Chairman formed the opinion that the public might consider that an internal investigation by the RCMP of these two senior officers would not be impartial. As a result, the Commission Chairman informed Commissioner Inkster, pursuant to subsection 45.43(1) of the Act, that he would investigate the complaints.

¹ R.S.C., 1985, c. R-10, as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16; S.C. 1990, c. 8, s. 68.

Fasken, Campbell, Godfrey, Toronto, pour la Commission des plaintes du public contre la GRC (appelante à l'incident).

Vandor & Company, Ottawa, pour Henry Jensen (intimé).

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

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: En août 1990, John Ross Colvin, citoyen d'Ottawa, a déposé deux plaintes auprès de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (la «Commission») aux termes de la partie VII [articles 45.35 à 45.47] de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*¹ (la «Loi»). L'une des plaintes portait sur la conduite alléguée de Norman Inkster, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (la «GRC»), et l'autre concernait la conduite alléguée de Henry Jensen, ex-sous-commissaire de la GRC ayant pris sa retraite en décembre 1989.

Ces deux plaintes ont été déposées par suite des circonstances entourant la divulgation prématurée des points saillants du budget fédéral d'avril 1989. Après la divulgation des points saillants, la GRC a ouvert une enquête criminelle intensive, qui a mené au dépôt d'accusations contre Douglas Small, John Appleby et Normand Bélisle. Ces accusations ont par la suite été suspendues, notamment parce que la poursuite du procès constituerait un abus de procédure. Dans ses plaintes, M. Colvin allègue que le commissaire Inkster et le sous-commissaire Jensen ont autorisé des agents subordonnés de la GRC à porter des accusations contre MM. Small, Appleby et Bélisle même s'ils savaient, ou auraient dû savoir, qu'aucun crime n'avait été commis.

D'après la nature des plaintes et le caractère éminemment public des faits à l'origine des plaintes, le président de la Commission a émis l'avis que le public pourrait juger qu'une enquête interne menée par la GRC sur la conduite de ces deux officiers supérieurs manquerait d'impartialité. Par conséquent, le président de la Commission a informé le commissaire Inkster, aux termes du paragraphe 45.43(1) de la Loi, qu'il enquêterait sur les plaintes.

¹ L.R.C. (1985), ch. R-10, édictée par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16; L.C. 1990, ch. 8, art. 68.

The Commission Chairman was subsequently informed that the Department of Justice was of the opinion that Part VII of the Act did not confer jurisdiction on the Commission to deal (a) with complaints concerning the conduct of the Commissioner and (b) with complaints dealing with Mr. Jensen since, at the time the complaint was initiated, Mr. Jensen had ceased to be a "member" of the RCMP as defined in the Act.

On March 25, 1991, the Commission Chairman issued an interim report concerning the status of the investigation into the complaints made by Mr. Colvin. He concluded that he was not in a position to make findings and recommendations on either of the complaints and that the investigation could not proceed because of the position taken by the RCMP.

The Attorney General of Canada and the Commission agreed by stated case dated September 4, 1991 to submit, pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7], the following questions for the opinion of the Trial Division of the Federal Court of Canada:²

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

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

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

By judgment dated February 23, 1993 [[1993] 2 F.C. 351 (T.D.)], MacKay J. answered question 1 and 2(ii) in the affirmative and question 2(i) in the negative. The effect of this judgment was to permit the

Le président de la Commission a par la suite été informé que le ministère de la Justice était d'avis que la partie VII de la Loi ne conférait pas à la Commission la compétence pour statuer a) sur les plaintes concernant la conduite du commissaire et b) sur les plaintes concernant M. Jensen car, au moment du dépôt de la plainte, M. Jensen avait cessé d'être «membre» de la GRC au sens de la Loi.

Le 25 mars 1991, le président de la Commission a émis un rapport sur l'état de l'enquête concernant les plaintes déposées par M. Colvin. Il conclut qu'il n'est pas en mesure de faire des constatations et des recommandations sur l'une ou l'autre de ces plaintes et qu'il ne peut poursuivre l'enquête à cause de la position adoptée par la GRC.

Le procureur général du Canada et la Commission sont convenus, dans le mémoire spécial en date du 4 septembre 1991, de solliciter l'opinion de la Section de première instance de la Cour fédérale, en conformité avec l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7], sur les questions suivantes²:

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

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

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

Dans son jugement, en date du 23 février 1993 [[1993] 2 C.F. 351 (1^{re} inst.)], le juge MacKay répond par l'affirmative aux questions 1 et 2(ii) et par la négative à la question 2(i). En vertu de ce juge-

² [1993] 2 F.C. 351, at p. 360.

² [1993] 2 C.F. 351, à la p. 360.

Commission to proceed with the complaint against Commissioner Inkster but not with the complaint against former Deputy Commissioner Jensen.

The Attorney General of Canada appealed with respect to the answers given to questions 1 and 2(ii), and the Commission cross-appealed with respect to the answer given to question 2(i).

At the hearing, we expressed our concern with respect to question 2(ii), as it appeared that it was not related to the particular facts of the case. This issue had not been raised before MacKay J. We have decided, because of its connection with question 2(i) and in order to save the parties and the Court an unavoidable return visit,³ to deal with question 2(ii). In so doing, we do not wish to be understood as sanctioning or encouraging the practice of asking, pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, the opinion of the Court on academic questions.

I have found it useful to reproduce, at the outset, the text of the principal provisions I will be referring to, and in appendix the text of Part VII of the Act as well as the text of other relevant provisions [ss. 2 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 24.1 (as enacted *idem*, s. 15)].

INTERPRETATION

2. (1)

“member” means any person

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

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

³ The Court does take knowledge of the fact that subsequent to the hearing, and, of course, unrelated to it, Commissioner Inkster announced his retirement. Question 2(ii) may therefore have become a live issue.

ment, la Commission est donc autorisée à poursuivre l’examen de la plainte contre le commissaire Inkster, mais non de la plainte contre l’ex-sous-commissaire Jensen.

a

Le procureur général du Canada a interjeté appel contre les réponses données aux questions 1 et 2(ii), et la Commission a présenté un appel incident concernant la réponse donnée à la question 2(i).

À l’audience, nous avons exprimé nos doutes concernant l’à-propos de la question 2(ii), étant donné qu’elle ne semble pas reliée aux faits particuliers de l’espèce. Ce point n’a pas été soulevé devant le juge MacKay. Nous avons décidé, compte tenu de son rapport avec la question 2(i) et de façon à éviter aux parties et à la Cour une nouvelle audience inévitable³, de répondre à la question 2(ii). Cette décision ne doit toutefois pas être interprétée comme une incitation à demander, en conformité avec l’alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, l’opinion de la Cour sur des questions tout à fait théoriques.

e

Je crois qu’il est utile de reproduire, dès le départ, le texte des principales dispositions auxquelles je ferai référence; j’ai également inclus en annexe le texte de la partie VII de la Loi, de même que les autres dispositions pertinentes [art. 2 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 24.1 (édicte, *idem*, art. 15)].

g

DÉFINITIONS

2. (1) . . .

h «membre»

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

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

³ La Cour prend connaissance du fait qu’après l’audience et, bien entendu, sans qu’il n’y ait aucun lien avec celle-ci, le commissaire Inkster a annoncé qu’il prenait sa retraite. La question 2(ii) aurait donc pu se poser concrètement.

PART I

CONSTITUTION AND ORGANIZATION

. . .

Commissioner

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.

(2) The Commissioner may delegate to any member any of the Commissioner's powers, duties or functions under this Act, except the power to delegate under this subsection, the power to make rules under this Act and the powers, duties or functions under section 32 (in relation to any type of grievance prescribed pursuant to subsection 33(4)), subsections 42(4) and 43(1), section 45.16, subsection 45.19(5), section 45.26 and subsections 45.46(1) and (2).

. . .

Boards of Inquiry

24.1 (1) The Minister or the Commissioner may appoint such persons as the Minister or Commissioner considers appropriate as a board of inquiry to investigate and report on any matter connected with the organization, training, conduct, performance of duties, discipline, efficiency, administration or government of the Force or affecting any member or other person appointed or employed under the authority of this Act.

. . .

(9) Unless the Minister or the Commissioner directs otherwise, an investigation and any hearing by a board of inquiry appointed by the Minister or Commissioner, as the case may be, shall be conducted in private.

. . .

PART VII

PUBLIC COMPLAINTS

Receipt and Investigation of Complaints

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

(a) the Commission;

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

. . .

PARTIE I

CONSTITUTION ET ORGANISATION

. . .

Commissaire

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

(2) Le commissaire peut déléguer à tout membre les pouvoirs ou fonctions que lui attribue la présente loi, à l'exception du pouvoir de délégation que lui accorde le présent paragraphe, du pouvoir que lui accorde la présente loi d'établir des règles et des pouvoirs et fonctions visés à l'article 32 (relativement à toute catégorie de griefs visée dans un règlement pris en application du paragraphe 33(4)), aux paragraphes 42(4) et 43(1), à l'article 45.16, au paragraphe 45.19(5), à l'article 45.26 et aux paragraphes 45.46(1) et (2).

. . .

Commissions d'enquête

24.1 (1) Le ministre ou le commissaire peut constituer les personnes qu'il estime indiquées en commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur toute question liée à l'organisation, la formation, la conduite, l'exercice des fonctions, la discipline, l'efficacité et la bonne administration de la Gendarmerie ou touchant un membre ou une autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi.

. . .

(9) Sauf instruction contraire du ministre ou du commissaire qui a constitué la commission d'enquête, l'enquête ainsi que les audiences de celle-ci se tiennent à huis clos.

. . .

PARTIE VII

PLAINTES DU PUBLIC

Réception et enquête

45.35 (1) Tout membre du public qui a un sujet de plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci peut, qu'il en ait ou non subi un préjudice, déposer une plainte auprès soit:

a) de la Commission;

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

. . .

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

. . .
Reference to Commission
. . .

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

45.46 (1) On receipt of a report under subsection 45.42(3), 45.43(3) or 45.45(14), the Commissioner shall review the complaint in light of the findings and recommendations set out in the report.

(2) After reviewing a complaint in accordance with subsection (1), the Commissioner shall notify the Minister and the Commission Chairman in writing of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint, and where the Commissioner decides not to act on any findings or recommendations set out in the report, the Commissioner shall include in the notice the reasons for not so acting.

(3) After considering a notice under subsection (2), the Commission Chairman shall prepare and send to the Minister, the Commissioner and the parties a final report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit.

Question 1: Jurisdiction of the Commission in regard to a complaint concerning the conduct of the Commissioner.

As introduction and background, it is worth repeating what MacGuigan J.A. has said in *Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)* (hereinafter the "RCMP Reference"):⁴

It is common ground that the genesis of the amending Act is to be found in *The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*, Information Canada, Ottawa, 1976 (The Marin Commission Report).

⁴ [1991] 1 F.C. 529 (C.A.), at pp. 555-556.

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

. . .
Renvoi devant la Commission
. . .

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

45.46 (1) Sur réception du rapport visé aux paragraphes 45.42(3), 45.43(3) ou 45.45(14), le commissaire révisé la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport.

(2) Après révision de la plainte conformément au paragraphe (1), le commissaire avise, par écrit, le ministre et le président de la Commission de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. S'il choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis.

(3) Après examen de l'avis visé au paragraphe (2), le président de la Commission établit et transmet au ministre, au commissaire et aux parties un rapport écrit final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées.

Question 1: La compétence de la Commission à l'égard d'une plainte concernant la conduite du commissaire.

En guise d'introduction et pour situer le contexte de la présente espèce, il est utile de rappeler les propos du juge MacGuigan, J.C.A., dans l'arrêt *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)* (ci-après le «Renvoi concernant la GRC»⁴):

Il est constant que la genèse de la Loi modificative se trouve dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, Information Canada, Ottawa, 1976 (le rapport de la Commission Marin).

⁴ [1991] 1 C.F. 529 (C.A.), aux p. 555 et 556.

That Report recommended the creation of a public complaint system operationally and functionally distinct from the disciplinary system.

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

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

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

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

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

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

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

In order to dispose of question 1, I have found it helpful to develop some of the scenarios that are contemplated by Part VII of the Act. The process, as I shall demonstrate, is complex and convoluted, and the respective roles of the Commissioner of the

Les auteurs de ce rapport recommandaient la création d'un système de traitement des plaintes du public qui soit distinct, tant sur le plan opérationnel que sur le plan fonctionnel, du système disciplinaire.

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

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

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

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

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

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

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

h Pour répondre à la question 1, je crois utile d'exposer certains des scénarios envisagés par la partie VII de la Loi. La procédure, comme je le démontrerai, est complexe, et les rôles respectifs du commissaire de la GRC, du président de la Commission et de la Com-

RCMP, of the Commission Chairman and of the Commission vary considerably from one scenario to another.

mission varient considérablement d'un scénario à l'autre.

Scenario No. 1:

- complaint by a member of the public (45.35(1))
- to the Commissioner (45.35(1)(b))
- disposed informally by the Commissioner on consent of both parties (45.36(1))

^a Scénario n° 1:

- plainte déposée par un membre du public (45.35(1))
- auprès du commissaire (45.35(1)(b))
- règlement à l'amiable par le commissaire, du consentement des deux parties (45.36(1))

Scenario No. 2:

- complaint by a member of the public (45.35(1))
- to the Commissioner (45.35(1)(b))
- dismissed summarily by the Commissioner for grounds, *inter alia*, of frivolity or bad faith (45.36(5))

Scénario n° 2:

- plainte déposée par un membre du public (45.35(1))
- auprès du commissaire (45.35(1)(b))
- refus sommaire d'examiner la plainte opposé par le commissaire pour plusieurs motifs, notamment, parce que la plainte est futile ou a été portée de mauvaise foi (45.36(5))

Scenario No. 2a:

- if complainant satisfied, end of the route

Scénario n° 2a:

- si le plaignant est satisfait, fin de la procédure

Scenario No. 2b:

- if complainant dissatisfied, he may refer complaint to Commission for review (45.36(6)). Review as per scenario No. 7

^e Scénario n° 2b:

- si le plaignant n'est pas satisfait, il peut renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen (45.36(6)). Voir le scénario n° 7 concernant le renvoi

Scenario No. 3:

- complaint by a member of the public (45.35(1))
- to the Commission (45.35(1)(b))
- investigation by the RCMP in accordance to Rules made by Commissioner (45.36(4), 45.38)
- report by Commissioner setting out a summary of the complaint, the results of the investigation, a summary of action taken or to be taken (45.4)
- dissatisfied complainant may refer complaint to Commission for review (45.4(d))
- review as per scenario No. 7

Scénario n° 3:

- plainte déposée par un membre du public (45.35(1))
- auprès de la Commission (45.35(1)(b))
- enquête menée par la GRC conformément aux règles établies par le commissaire (45.36(4), 45.38)
- rapport du commissaire comportant un résumé de la plainte, les résultats de l'enquête, un résumé des mesures prises ou projetées (45.4)
- le plaignant non satisfait peut renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen (45.4d))
- voir le scénario n° 7 concernant le renvoi

Scenario No. 4:

- complaint by a member of the public (45.35(1))
- to any member of the RCMP other than the Commissioner (45.35(1)(b))
- disposition of complaint:

Scénario n° 4:

- plainte déposée par un membre du public (45.35(1))
- auprès de tout membre de la GRC autre que le commissaire (45.35(1)(b))
- règlement de la plainte:

scenario No. 4a: as in scenario No. 1

scenario No. 4b: as in scenario No. 2

scenario No. 4c: as in scenario No. 3

scénario n° 4a: comme le scénario n° 1

scénario n° 4b: comme le scénario n° 2

scénario n° 4c: comme le scénario n° 3

a

Scenario No. 5:

- complaint by the Commission Chairman (45.37(1))

- notice to Minister and Commissioner (45.37(2))

- investigation by the RCMP (45.37(4))

- report by Commissioner as in scenario No. 3

- possibility of reference to Commission for review as in scenario No. 3

Scénario n° 5:

- plainte déposée par le président de la Commission (45.37(1))

- avis au ministre et au commissaire (45.37(2))

- enquête menée par la GRC (45.37(4))

- rapport établi par le commissaire comme au scénario n° 3

- possibilité de renvoi devant la Commission pour examen comme au scénario n° 3

c

Scenario No. 6:

- complaint by member of public (scenario No. 6a) or by Commission Chairman (scenario No. 6b) (45.35, 45.37)

- decision by the Commission Chairman, when he considers it advisable in the public interest, to have the Commission itself, rather than the RCMP, investigate the complaint (45.43(1), (2))

- report by Commission Chairman as per scenario No. 8

Scénario n° 6:

- plainte portée par un membre du public (scénario n° 6a) ou par le président de la Commission (scénario n° 6b) (45.35, 45.37)

- décision du président de la Commission, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, de faire tenir une enquête sur la plainte par la Commission elle-même, plutôt que par la GRC (45.43(1), (2))

- rapport établi par le président de la Commission comme au scénario n° 8

d

e

Scenario No. 7: (after reference to Commission for review)

- Commission Chairman furnishes Commissioner with copy of complaint (45.41(2))

- Commissioner furnishes Commission Chairman with notice of summary dismissal (scenario No. 2) or with report of his investigation (scenario No. 3)

- Commission Chairman reviews complaint:

f

Scénario n° 7: (après renvoi devant la Commission pour examen)

- le président de la Commission transmet au commissaire une copie de la plainte (45.41(2))

- le commissaire transmet au président de la Commission un avis du refus sommaire d'examiner la plainte (scénario n° 2) ou un rapport sur les résultats de l'enquête (scénario n° 3)

- le président de la Commission examine la plainte:

h

Scenario No. 7a:

- Commission Chairman is satisfied with disposition of the complaint by the RCMP and sends report to that effect to Minister and Commissioner (45.42(2))

Scénario n° 7a:

- le président de la Commission est satisfait de la décision de la GRC et transmet un rapport écrit à cet effet au ministre et au commissaire (45.42(2))

i

Scenario No. 7b:

- Commission Chairman is not satisfied with disposition of the complaint by the RCMP or considers that further inquiry necessary

Scénario n° 7b:

- le président de la Commission n'est pas satisfait de la décision de la GRC ou est d'avis qu'une enquête plus approfondie est justifiée

j

Scenario No. 7b(i):

- Commission Chairman prepares and sends report to Minister and Commissioner setting out such findings and recommendations as he sees fit (45.42(3)(a))

Scénario n° 7b(i):

- le président de la Commission établit et transmet au ministre et au commissaire un rapport énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées (45.42(3)a)

Scenario No. 7b(ii):

- Commission Chairman requests Commissioner to conduct further investigation (45.42(3)(b))

Scénario n° 7b(ii):

- le président de la Commission demande au commissaire de tenir une enquête plus approfondie (45.42(3)b)

Scenario No. 7b(iii):

- Commission Chairman asks the Commission itself to investigate further or institutes a hearing to enquire into the complaint (45.42(3)(c))

Scénario n° 7b(iii):

- le président de la Commission demande à la Commission elle-même de tenir une enquête plus approfondie ou de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte (45.42(3)c)

Scenario No. 8: (after investigation by Commission, i.e. in scenarios No. 6 and No. 7b(iii))Scénario n° 8: (après une enquête menée par la Commission, c'est-à-dire les scénarios n°s 6 et 7b(iii))Scenario No. 8a:

- Commission Chairman prepares and sends report to Minister and Commissioner setting out such findings and recommendations as he sees fit (45.43(3))

Scénario n° 8a:

- le président de la Commission établit et transmet au ministre et au commissaire un rapport énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées (45.43(3))

Scenario No. 8b:

- Commission Chairman institutes a hearing to enquire into the complaint (45.44(1)), such hearing to be held in public (45.45(11)), and on completion of hearing he prepares and sends his report to the Minister and the Commissioner (45.45(14))

Scénario n° 8b:

- le président de la Commission convoque une audience pour enquêter sur la plainte (45.44(1)) —cette audience est publique (45.45(11))—et au terme de l'audience, il établit et transmet au ministre et au commissaire son rapport (45.45(14))

Scenario No. 9: (the final step)

- on receipt of the report of the Commission Chairman under scenarios Nos. 7b(iii), 8a and 8b, the Commissioner reviews the complaint in light of the findings and recommendations set out in the report (45.46(1))
- after reviewing the complaint, the Commissioner notifies the Minister and the Commission Chairman of any further action he has been or will be taking with respect to the complaint, and, if his decision is not to take any action, he includes in the notice his reasons for not so acting (45.46(2))
- after considering the Commissioner's notice, the Commission Chairman prepares and sends to the Minister, the Commissioner and the parties a

Scénario n° 9: (la dernière étape)

- sur réception du rapport du président de la Commission en vertu des scénarios n°s 7b(iii), 8a et 8b, le commissaire révise la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport (45.46(1))
- après révision de la plainte, le commissaire avise le ministre et le président de la Commission de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte, et s'il choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis (45.46(2))
- après examen de l'avis du commissaire, le président de la Commission établit et transmet au ministre, au commissaire et aux parties un rapport

final report setting out such findings and recommendations as he sees fit (45.46(3)).

écrit final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées (45.46(3)).

From the above it may be safely concluded that:

^a À partir de ce qui précède, il est tout à fait justifié de conclure ce qui suit:

1. Some complaints start and end in the Commissioner's office, without ever reaching the Commission (scenarios No. 1 and No. 2a);

1. Certaines plaintes sont déposées et réglées au bureau du commissaire, et ne sont jamais transmises à la Commission (scénarios n^{os} 1 et 2a).

2. Any complainant dissatisfied with the handling of the complaint by the RCMP may refer his complaint to the Commission for review (scenarios Nos. 2b, 3 and 5);

^b 2. Tout plaignant non satisfait de la façon dont sa plainte a été traitée par la GRC peut renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen (scénarios n^{os} 2b, 3 et 5).

3. The review of the complaint by the Commission may be done without the participation of the RCMP (scenario No. 7b(iii));

^c 3. L'examen de la plainte par la Commission peut être fait sans la participation de la GRC (scénario n^o 7b(iii)).

4. A complaint may be initiated by the Commission or in the Commission, with respect to which the investigation is made by the Commission and the report prepared by the Commission Chairman, without the participation of the Commissioner or of the RCMP (scenario No. 6).

^d 4. Une plainte peut être portée par la Commission, ou au sein de la Commission, à l'égard de laquelle une enquête est menée par la Commission et le rapport établi par le président de la Commission, sans la participation du commissaire ou de la GRC (scénario n^o 6).

5. Any concrete action within the RCMP with respect to any given complaint remains within the discretion of the Commissioner and under his authority;

^e 5. Toute mesure concrète prise au sein de la GRC concernant une plainte relève de la discrétion et de l'autorité du commissaire.

6. The Commission's findings and recommendations have no binding effect on the Commissioner and on the Minister;

^f 6. Les conclusions et recommandations de la Commission ne lient aucunement le commissaire et le ministre.

7. The last say as far as the final report goes is given to the Commission.

^g 7. C'est la Commission qui a le dernier mot puisque c'est elle qui prépare le rapport final.

It strikes me that Parliament has devised a system which tries to encompass all possible situations. The whole process recognizes the special role of the Commissioner as head of the RCMP and final decision-maker whenever specific action within the RCMP is contemplated; the Commission has clearly not been set up to diminish the Commissioner's role and powers within the RCMP. Yet at the same time the process recognizes that the Commission, in the fulfilment of its mandate which is to make non-binding findings and recommendations, is as independent as it can be and as it wants to be from the Commissioner himself and from the RCMP as a whole.

^h Ce qui me frappe, c'est que le législateur a conçu un système qui essaie de prévoir toutes les situations possibles. L'ensemble du processus reconnaît le rôle spécial du commissaire, en sa qualité de chef de la GRC et de décideur principal, chaque fois que des mesures précises au sein de la GRC sont envisagées; la Commission n'a de toute évidence pas été créée pour diminuer le rôle et les pouvoirs du commissaire au sein de la GRC. Simultanément, le processus reconnaît que la Commission, dans l'exécution de son mandat—qui consiste à faire des constatations ou des recommandations qui n'ont aucune portée obligatoire—, est aussi autonome qu'elle le peut et qu'elle le veut dans ses relations avec le commissaire lui-même et avec la GRC en général.

The Attorney General's arguments are two-fold.

He submits first, that Parliament could not have intended to provide the Commission with jurisdiction to investigate the conduct of the very person who, as the head of the RCMP, has the ultimate responsibility for the management of the Force, not the least of which is to decide whether or not to act upon the findings and recommendations of institutions created by the Act to review grievances and complaints, such as the External Review Committee (Part II [sections 25-30 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16)]) and the Public Complaints Commission (Parts VI [sections 45.29-45.34 (as enacted *idem*)] and VII), and to decide what action should be taken if action is warranted.

This argument ignores in my view the basic differences that exist between the grievances, disciplinary and discharge, and demotion procedures established in Parts III [sections 31-36 (as enacted *idem*; as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 65)], IV [sections 37-45.17 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16; as am. by S.C. 1990, c. 8, ss. 66, 67)] and V [sections 45.18-45.28 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16; as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 68)] of the Act, and the public complaints process established in Part VII. As observed by MacGuigan J.A. in the *RCMP Reference*,⁵ the public complaint system was to be "operationally and functionally distinct from the disciplinary system."

Parts III to V deal with grievances, which are labour relations oriented, and discipline, which is Code of Conduct oriented (see subsections 41(1), 43(1)). Part VII deals with general conduct which is not necessarily to be examined in the context of labour relations or discipline.

Parts III to V apply to members of the RCMP only. Part VII applies also to any person appointed or employed under the authority of the Act, which includes the special constables (paragraph 7(1)(c) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 4]), the tem-

Les arguments présentés par le procureur général sont doubles.

Premièrement, il fait valoir que le législateur ne peut pas avoir eu l'intention d'attribuer à la Commission le pouvoir d'enquêter sur la conduite de la personne même qui, en sa qualité de chef de la GRC, a pleine autorité sur la GRC, et qui doit, dans le cadre de ses responsabilités, décider si elle doit suivre ou non les conclusions et recommandations d'organismes créés par la Loi pour examiner les plaintes et les griefs, comme le Comité externe d'examen (Partie II [articles 25 à 30 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16)]) et la Commission des plaintes du public (Parties VI [art. 45.29 à 45.34 (éditée, *idem*)] et VII), et enfin décider des mesures qui s'imposent.

À mon avis, cet argument ne tient pas compte des différences fondamentales qui existent entre les griefs, les mesures disciplinaires et les procédures de renvoi et de rétrogradation établies aux parties III [articles 31 à 36 (édité, *idem*; mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 65)], IV [articles 37 à 45.17 (éditée par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16; mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 66, 67)] et V [articles 45.18 à 45.28 (éditée par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16; mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 68)] de la Loi, et la procédure relative aux plaintes du public établie à la partie VII. Comme le fait observer le juge MacGuigan, J.C.A., dans le *Renvoi concernant la GRC*⁵, le système de traitement des plaintes du public a été conçu pour être «distinct, tant sur le plan opérationnel que sur le plan fonctionnel, du système disciplinaire».

Les parties III à V traitent des griefs, qui sont du domaine des relations du travail, et des mesures disciplinaires qui découlent des contraventions au code de déontologie (voir les paragraphes 41(1) et 43(1)). La partie VII traite de la conduite générale qui n'est pas nécessairement visée dans le cadre des relations du travail ou dans un contexte disciplinaire.

Les parties III à V s'appliquent aux membres de la GRC uniquement. La partie VII vise également toute personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, ce qui comprend les gendarmes spéciaux (alinéa 7(1)c) [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8,

⁵ *Supra*, note 4, at p. 555.

⁵ Voir note 4, à la p. 555.

porary civil employees (subsection 10(2)) and the civilian staff (subsection 10(1)).⁶

Parts III to V lead to concrete decisions to be made ultimately by the Commissioner which are “final and binding” and “except for judicial review under the *Federal Court Act*, [are] not subject to appeal to or review by any court” (subsections 32(1), 45.16(7) and 45.26(6)). Part VII leads to findings and recommendations by the Commission which have no binding effects and with respect to which no reference is made in the Act to judicial review under the *Federal Court Act* (subsection 45.46(3)). It is true that action may be taken under Part VII by the Commissioner, but it is doubtful whether such action can be equated with the decisions made under Parts III to V.

Parts III to V give the last word to the Commissioner, whose decision is final and binding. Part VII gives the last word to the Commission Chairman, whose findings and recommendations constitute the “final report” (subsection 45.46(3)) but have no binding effect.

The External Review Committee established under Part II to review certain grievances under Part III (subsection 33(1)) is not public-oriented; it deals with grievances by members against the Force and holds its hearing in private (subsection 35(10)). The Commission established under Part VII to review public complaints is, by its very nature, public-oriented and its hearing, if any, is held in public (subsection 45.45(11)).

Decisions by the Commissioner under Parts III to V are member-oriented. They touch upon the rights and duties of a given member. Recommendations by the Commission under Part VII, while initially trig-

⁶ It might be argued that the permanent civilian staff, which, under s. 10(1), is appointed or employed under the *Public Service Employment Act* [R.S.C., 1985, c. P-33], is not “appointed or employed under the authority of this Act” (the RCMP Act) (my emphasis), within the meaning of s. 45.35(1).

art. 4) ainsi que le personnel civil temporaire (paragraphe 10(2)) et permanent (paragraphe 10(1))⁶.

Les parties III à V mènent à des décisions concrètes qui doivent être prises en bout de ligne par le commissaire, décisions qui sont «définitives et exécutoires» et qui «sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*, [ne sont] pas susceptibles d’appel ou de révision en justice» (paragraphe 32(1), 45.16(7) et 45.26(6)). Par ailleurs, la partie VII mène à des conclusions et recommandations, formulées par la Commission, qui n’ont aucun effet obligatoire et qui, aux termes mêmes de la Loi, ne sont aucunement assujetties au contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale* (paragraphe 45.46(3)). Il est vrai qu’en vertu de la partie VII le commissaire peut prendre les mesures qui s’imposent, mais il est douteux que ce genre de mesures puissent être comparées aux décisions prises en vertu des parties III à V.

Selon les parties III à V, c’est le commissaire qui a le dernier mot, c’est-à-dire que sa décision est définitive et exécutoire. Dans la partie VII, ce rôle revient au président de la Commission, puisque ses conclusions et recommandations constituent le «rapport final» (paragraphe 45.46(3)), sans toutefois avoir d’effet obligatoire.

Le Comité externe d’examen établi en vertu de la partie II pour étudier certains griefs en vertu de la partie III (paragraphe 33(1)) ne tient pas d’audiences publiques; ce comité siège à huis clos (paragraphe 35(10)) pour traiter des griefs déposés par les membres contre la GRC. Le mandat de la Commission établi en vertu de la partie VII pour examiner les plaintes du public est, par sa nature même, d’intérêt public et les audiences de la Commission, s’il en est, sont publiques (paragraphe 45.45(11)).

Les décisions prises par le commissaire en vertu des parties III à V concernent les membres. Elles portent sur les droits et les responsabilités d’un membre de la Gendarmerie. Les recommandations faites par

⁶ On pourrait prétendre que le personnel civil permanent qui, aux termes de l’art. 10(1), est nommé ou employé en vertu de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-33], n’est pas «nommé ou employé sous le régime de la [Loi]» (*Loi sur la GRC*) (je souligne), au sens de l’art. 45.35(1).

gered by a specific complaint against the conduct of a given member, are member-oriented, for sure, but they can also be, when circumstances permit, policy-oriented. A perusal of the recommendations made by the Commission since the beginning of its operations in 1988, examples of which are to be found in the Commission's annual reports to Parliament, illustrates the important policy role the Commission has played, and I did not hear the Attorney General argue that it was not within the Commission's jurisdiction to make policy recommendations. Indeed a major input of the Commission would be lost if it could not make these types of recommendations.

Parliament has chosen to establish, standing somewhere in between an External Review Committee whose narrow powers are confined to labour grievances of individual members and boards of inquiry whose vast powers include that of investigating the conduct of the Force itself (subsection 24(1)), a Public Complaints Commission given the power, notably when its chairman "considers it advisable in the public interest" (subsection 45.43(1)), to investigate the conduct of members and others employed in the RCMP and make recommendations to the Minister and the Commissioner. In so doing, Parliament must have intended the Commission to play precisely the policy role, circumscribed as it may be by the context of the individual conduct being investigated, which it has been playing since its inception and which was contemplated by the Solicitor General in his remarks to the House of Commons on February 5, 1986:⁷

I do not think it would be desirable for us to set up a permanent body of inquiry into policy matters within the RCMP. I think it is more appropriate that we should have a complaints commission which, in looking at specific complaints of specific behaviour, would have a chance to review that and to look at any related information it felt was appropriate. There is no question that it would have the ability to make findings which reflect on policy, and so it should.

⁷ *House of Commons Debates*, 1st Sess., 3rd Parl., vol. vii, at p. 10498.

la Commission en vertu de la partie VII, même si elles découlent d'une plainte portée spécifiquement contre la conduite d'un membre de la Gendarmerie, concernent les membres, bien sûr, mais elles peuvent aussi, quand les circonstances le permettent, traiter de questions de principe. Il suffit de jeter un coup d'œil aux recommandations faites par la Commission depuis sa création en 1988, et dont on trouvera des exemples dans les rapports annuels de la Commission déposés au Parlement, pour constater le rôle important que la Commission a joué au niveau des questions de principe; pourtant, je n'ai pas entendu le procureur général affirmer qu'il n'était pas du ressort de la Commission de faire des recommandations sur des questions de principe. En fait, la Commission serait amputée d'une partie importante de son rôle si elle ne pouvait pas faire ce genre de recommandations.

Le législateur a choisi d'établir, à mi-chemin entre un Comité externe d'examen dont les pouvoirs spécifiques sont limités aux griefs présentés dans le cadre des relations du travail par les membres de la GRC, et des commissions d'enquête dont les vastes pouvoirs leur permettent d'enquêter sur la conduite de la Gendarmerie elle-même (paragraphe 24(1)), une Commission des plaintes du public à qui il a conféré le pouvoir, notamment quand son président «estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte» (paragraphe 45.43(1)), d'enquêter sur la conduite des membres et autres personnes employées à la GRC et de faire des recommandations au ministre et au commissaire. En agissant ainsi, le législateur doit avoir eu l'intention de confier à la Commission précisément ce rôle politique—aussi limité soit-il par le fait que l'enquête porte sur la conduite d'une personne en particulier—que la Commission assume depuis sa création et qu'envisageait déjà le solliciteur général dans ses observations à la Chambre des communes le 5 février 1986:

Je ne pense pas que ce soit souhaitable d'établir un organisme d'enquête permanent pour étudier les questions de politique qui touchent la GRC. Selon moi, il vaut mieux avoir une commission d'examen des plaintes qui, en étudiant les circonstances entourant des plaintes précises portant sur un comportement précis, pourra examiner en même temps tout renseignement connexe qu'elle jugera approprié. Il n'y a aucun doute que la commission serait autorisée à tirer des conclusions au sujet de la politique de la GRC, comme il se doit.

⁷ *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 33^e lég., vol. vii, à la p. 10498.

I shall come back later on to the respective roles of the Commission and of a board of inquiry appointed pursuant to subsection 24(1).

The Attorney General's first argument, based as it is on the Commissioner's ultimate responsibility for taking action, fails: there is no incompatibility between the Commissioner's power to act and the Commission's power to recommend.

The Attorney General's second line of argument is of a more technical nature. He submits that given the statutory role of the Commissioner in the public complaints process, an interpretation of the Act which gives jurisdiction to the Commission over the Commissioner was not contemplated by Parliament. The effect of such an interpretation, the argument goes, is to render the Commissioner the final arbiter of a complaint in respect of the Commissioner's own conduct, thus imposing the contradictory task of accepting or rejecting findings or recommendations which may run contrary to the Commissioner's personal interest, and acting appropriately upon such findings or recommendations.

That there are some drafting anomalies in Part VII of the Act that could easily have been avoided is readily conceded. As noted by the Trial Judge, the definition of "member," in subsection 2(1) of the Act, would make the Commission members, including the Chairman, subject to the public complaints process under a strict or literal application of section 45.35 of the Act. And as argued by the Attorney General, a system which would allow the ultimate decision-maker to conduct an investigation of his own conduct, would be a strange animal indeed. The Court must, nevertheless, do its best to give some meaning to the imprecise wording used by Parliament.

A complaint may be made concerning the conduct of "any member or other person appointed or employed under the authority of this Act" (subsection 45.35(1)). "Member," as defined in subsection 2(1), includes a person who has been appointed as an officer under section 5 of the Act, the very section that provides for the appointment of "an officer, to be

Je reviendrai sur les rôles respectifs de la Commission et d'une commission d'enquête constituée aux termes du paragraphe 24(1).

a Le premier argument du procureur général, se fondant sur la responsabilité ultime du commissaire de prendre les mesures qui s'imposent, doit être rejeté: il n'y a pas d'incompatibilité entre le pouvoir d'agir du commissaire et le pouvoir de faire des recommandations conféré à la Commission.

b Le deuxième argument du procureur général est plus technique que le premier. Il fait valoir qu'étant donné le rôle que confère la Loi au commissaire dans la procédure de règlement des plaintes du public, le législateur n'a pas envisagé que la Loi puisse être interprétée d'une façon qui soumette le commissaire à la compétence de la Commission. Selon l'argument du procureur général, une telle interprétation ferait en sorte que le commissaire serait l'arbitre ultime d'une plainte concernant sa propre conduite, lui imposant ainsi la tâche contradictoire d'accepter ou de rejeter des conclusions ou des recommandations pouvant aller à l'encontre de ses intérêts personnels, et de prendre les mesures dictées par ces conclusions ou recommandations.

c Que la partie VII de la Loi comporte quelques maladresses de rédaction, qui auraient facilement pu être évitées, je le concède aisément. Comme le note le juge de première instance, selon la définition du mot «membre», au paragraphe 2(1) de la Loi, les membres de la Commission, y compris le président, sont assujettis à la procédure de règlement des plaintes du public en vertu d'une interprétation stricte ou littérale de l'article 45.35 de la Loi. Et il est vrai, comme le soutient le procureur général, qu'un système en vertu duquel le responsable ultime serait autorisé à mener une enquête sur sa propre conduite serait un animal étrange. La Cour doit néanmoins faire de son mieux pour donner un sens au texte imprécis utilisé par le législateur.

d Une plainte peut être portée concernant la conduite «d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de [la Loi]» (paragraphe 45.35(1)). Le mot «membre», défini au paragraphe 2(1), comprend une personne nommée en qualité d'officier en vertu de l'article 5 de la Loi, et c'est précisément l'article 5 qui prévoit la nomination

known as the Commissioner.” That amended definition of “member” was adopted in 1986 at the same time as Part VII.⁸

Parliament could not have ignored, in using the words it used in subsection 43.35(1) which is the cornerstone of the new public complaints process it was setting up, that these words allowed for a complaint against the very conduct of the Commissioner himself. Furthermore, these same words are used in paragraph 45.35(1)(b) and it is unquestionable that these words allow for a complaint to be made to the Commissioner himself. The very same words used twice in the same subsection should, according to ordinary canons of construction, be given the same meaning. This should be especially so with respect to a word, “member,” which is expressly defined in the interpretation section of the Act. I further note that the complaint, when it is made to the RCMP rather than to the Commission, need not be made to the Commissioner himself: it can be made to “any member,” which suggests the possibility of a complaint concerning the conduct of the Commissioner being made, for example, to the Deputy Commissioner.

From then on, of course, the process of dealing with the complaints is set up in a general way and built, as it should be, on the premise that the Commissioner “has the control and management of the Force and all matters connected therewith” (subsection 5(1) of the Act). Given the fact that the Commissioner, by the very words of subsection 45.35(1), could be the target of an investigation, given the fact that this investigation could be made without the participation of the RCMP and of the Commissioner (scenario No. 6a) and given the fact that the Commissioner is given by subsection 5(2) of the Act the power to delegate any of his powers, duties or functions under Part VII of the Act except those found in subsections 45.46(1) and (2), it could safely be assumed by Parliament that whenever a complaint filed concerning the conduct of the Commissioner were to be processed by the RCMP rather than by the Commission, the Commissioner would ask his Deputy Commissioner to take charge of the process up to the final review stage (subsections 45.46(1) and (2)), where the Commissioner himself would have to take

«[d]’un officier, appelé commissaire». Cette définition modifiée du mot «membre» a été adoptée en 1986 en même temps que la partie VII⁸.

a Le législateur ne peut pas avoir ignoré, en choisissant les mots qu’il a utilisés au paragraphe 45.35(1), qui est la pierre de touche de la nouvelle procédure de règlement des plaintes du public établi par cet article, qu’une plainte pourrait ainsi être portée contre la conduite du commissaire. Qui plus est, ces mêmes mots sont repris à l’alinéa 45.35(1)b) et il est incontestable qu’ils signifient qu’une plainte peut être déposée auprès du commissaire lui-même. Les mêmes mots utilisés deux fois dans le même paragraphe doivent, selon les principes d’interprétation reconnus, avoir la même signification. Ceci est encore plus vrai quand il s’agit d’un mot—«membre» —qui est expressément défini dans la Loi. Je note également qu’il n’est pas nécessaire que la plainte, quand elle est portée devant la GRC plutôt que devant la Commission, soit déposée auprès du commissaire lui-même: elle peut être déposée auprès «d’un membre», ce qui laisse supposer qu’une plainte concernant la conduite du commissaire puisse être déposée, par exemple, auprès du sous-commissaire.

Au-delà de cette précision, bien entendu, la procédure concernant le traitement des plaintes est énoncée de façon générale et se fonde, comme il se doit, sur le postulat fondamental selon lequel le commissaire «a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s’y rapporte» (paragraphe 5(1) de la Loi). Compte tenu du fait que le commissaire, selon le texte même du paragraphe 45.35(1), peut faire l’objet d’une enquête, que cette enquête peut être menée sans la participation de la GRC ni du commissaire (scénario n° 6a) et que le paragraphe 5(2) de la Loi confère au commissaire le pouvoir de déléguer les pouvoirs ou fonctions que lui attribue la Loi et ceux qui lui incombent aux termes de la partie VII, à l’exception des pouvoirs énoncés aux paragraphes 45.46(1) et (2), le législateur pouvait présumer en toute confiance que, dans les cas où une plainte concernant la conduite du commissaire devrait être examinée par la GRC plutôt que par la Commission, le commissaire demanderait au sous-commissaire de prendre en charge la procédure d’examen jusqu’à la révision finale (paragraphes 45.46(1) et (2)), étape à laquelle le commissaire

⁸ R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8.

⁸ L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8.

over. I might add that I see in this power of delegation given to the Commissioner with respect to most of his role in the public complaints process, another indication that his own conduct could be investigated.

The Attorney General's second argument, therefore, is reduced to the submission that the fact that the Commissioner cannot delegate his powers and duty of final review under subsections 45.46(1) and (2), is a decisive indication that his own conduct was not meant to be investigated under Part VII.

Again, in my view, this submission fails. One has to be reminded that the Commissioner, within the RCMP, always has the last word, and that includes the last word with respect to what he, personally, should do. No one in the Force can dictate to him what to do and it would have been pervasive of the Commissioner's authority within the RCMP to allow the Commission to make non-binding findings and recommendations, even with respect to his own conduct, to someone in the Force other than the Commissioner himself. Under the Act, the Commissioner is only accountable to the Minister, under whose "direction" (subsection 5(1)) he has "the control and management of the Force and all matters connected therewith." That hierarchy is very much respected in section 45.46: should, for example, the Commissioner decide not to act on a recommendation concerning his own conduct, the final say will belong to the Minister, to whom the Commission Chairman also sends his final report, and to the public, which, if it has not yet been informed of the proceedings through a public hearing held pursuant to section 45.44, will be informed through the annual report of the Commission that the Minister "shall cause . . . to be laid before each House of Parliament" (section 45.34).

The end result, in my view, is that found by MacKay J. in his remarkably well-drafted reasons: the Commission, whenever it feels it has to rise to the occasion in the interest of the public, has all the tools it needs to investigate a complaint directed at the conduct of the Commissioner himself.

repréndrait les choses en main. J'ajouterais que je vois dans ce pouvoir de délégation accordé au commissaire, pour ce qui concerne la plus grande partie de son rôle dans la procédure d'examen des plaintes du public, un autre indice faisant présumer que sa conduite peut elle aussi faire l'objet d'une enquête.

Le deuxième argument du procureur général se réduit donc à ceci: le fait que le commissaire ne puisse déléguer ses pouvoirs de révision finale prévus aux paragraphes 45.46(1) et (2) est un indice probant selon lequel le législateur n'a pas prévu à la partie VII que la conduite du commissaire puisse faire l'objet d'une enquête.

Ici encore, à mon avis, cet argument doit être rejeté. Il faut se rappeler que le commissaire, au sein de la GRC, a toujours le dernier mot, ce qui suppose qu'il a également toute latitude pour décider de ce qu'il doit faire personnellement. Aucun membre de la Gendarmerie ne peut lui dicter sa conduite et c'eût été de s'ingérer dans le pouvoir que détient le commissaire au sein de la GRC que d'autoriser la Commission à tirer des conclusions et à faire des recommandations non obligatoires, même pour ce qui a trait à la propre conduite du commissaire, à un membre de la Gendarmerie autre que le commissaire lui-même. En vertu de la Loi, le commissaire n'est comptable qu'au ministre, et, sous sa «direction» (paragraphe 5(1)), il a «pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte». Cette hiérarchie est scrupuleusement respectée au paragraphe 45.46: par exemple, si le commissaire décide de ne pas suivre une recommandation concernant sa propre conduite, le dernier mot revient au ministre, à qui le président de la Commission fait également parvenir son rapport final, et au public qui, s'il n'a pas déjà été informé de la procédure au moyen d'une audience publique tenue aux termes de l'article 45.44, en sera informé dans le rapport annuel de la Commission que le ministre «fait déposer devant chaque chambre du Parlement» (article 45.34).

À mon avis, la solution est celle retenue par le juge MacKay au terme d'un raisonnement remarquablement formulé: chaque fois qu'elle estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, la Commission dispose de tous les outils dont elle a besoin pour enquêter sur une plainte concernant la conduite du commissaire.

It is true, as suggested by the Attorney General, that the process does not expressly provide for the situation where a complaint is directed at the conduct of the Commissioner and that, by not doing so, it expressly gives the Commissioner a role in the process which is *prima facie* incompatible with his standing as a person whose conduct is investigated.

Yet one can hardly have expected Parliament to openly invite the public to file complaints against the Commissioner and to devise a distinct mechanism for these rare occasions where a member of the public would have a legitimate complaint against the very conduct of the Commissioner himself. When the occasion arises, as it did in the present instance, the process can easily be adapted and there is, indeed, very little to adapt when one keeps in mind the respective roles of the Commissioner and of the Commission Chairman as well as the Commissioner's power of delegation.

I have taken note of the Attorney General's fear that the Commissioner, because of his unique position within the Force, could become a lightning rod for complaints by persons, including disgruntled members, who feel aggrieved or who seek a form of retaliation for perceived injustice. That fear, in my view, has little foundation. The Commission itself will not use its power under section 45.43 unless the Commission Chairman considers it "advisable in the public interest." A frivolous complaint against the Commissioner's conduct would be dismissed by the person to whom he would have delegated his power under section 45.36, and even if the dissatisfied complainant were to refer his complaint to the Commission for review, the Commission Chairman, if he is satisfied that the complaint is without merit, would so inform the Minister and the complainant and that would be the end of the matter (scenario No. 7a).

I have been therefore satisfied that the Commissioner is a "member" whose conduct can be investigated by the Commission and that the total independence of the Commission *vis-à-vis* the Force and *vis-à-vis* the Commissioner ensures that (a) the decision

Il est vrai, comme le laisse entendre le procureur général, que la procédure ne prévoit pas expressément la situation où la plainte concerne la conduite du commissaire et que, par cette omission, elle donne expressément au commissaire un rôle à jouer dans cette procédure, ce qui est, à première vue, incompatible avec le fait que c'est sa propre conduite qui fait l'objet de l'enquête.

Et pourtant, on peut difficilement s'attendre à ce que le législateur ait invité ouvertement le public à déposer des plaintes contre le commissaire et qu'il ait conçu un mécanisme distinct pour ces très rares occasions où un membre du public pourrait avoir un sujet de plainte légitime contre la conduite du commissaire. Si l'occasion se présente, comme c'est le cas en l'espèce, la procédure peut facilement être adaptée et il y a, en fait, peu de choses à modifier si l'on tient compte des rôles respectifs du commissaire et du président de la Commission, ainsi que du pouvoir de délégation du commissaire.

J'ai pris note des craintes du procureur général selon lesquelles le commissaire, du fait de sa position unique au sein de la Gendarmerie, pourrait devenir le bouc émissaire faisant l'objet de toutes les plaintes portées par des individus, y compris par certains membres mécontents, qui se sentent lésés ou qui cherchent à prendre leur revanche sur une injustice présumée. À mon avis, ces craintes ne sont guère fondées. La Commission elle-même ne fait pas usage du pouvoir qui lui est attribué à l'article 45.43, à moins que le président de la Commission estime «dans l'intérêt public d'agir de la sorte». Une plainte futile concernant la conduite du commissaire serait immédiatement rejetée par le titulaire de la délégation de pouvoir autorisée à l'article 45.36 et, même si le plaignant non satisfait demandait que sa plainte soit renvoyée devant la Commission pour examen, le président de la Commission, une fois convaincu que la plainte n'est pas fondée, en informerait le ministre et le plaignant, mettant ainsi un terme à l'affaire (scénario n° 7a).

Je suis donc convaincu que le commissaire est un «membre» dont la conduite peut faire l'objet d'une enquête par la Commission et que l'autonomie complète de la Commission à l'égard de la Gendarmerie et à l'égard du commissaire a pour objet d'assurer

of the Commission to file a complaint against and/or to investigate the conduct of the Commissioner; (b) the investigation of such complaint by the Commission; and (c) the findings and recommendations of the Commission with respect to such complaint, can be made, conducted and arrived at without any interference from the Force or from the Commissioner and without interfering with the Commissioner's ultimate authority over the control and management of the Force.

Question 1 should be answered in the affirmative.

Question 2(i): Jurisdiction of the Commission in regard to complaints concerning the conduct of a person who retires or ceases to be appointed under the Act before initiation of the complaint.

A plain reading of subsection 45.35(1) and a close reading of the extracts drawn to our attention by counsel of the *Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police* (the *Marin Report*, 1976); of volume 1 of the Second Report of the Commission of Inquiry concerning certain activities of the Royal Canadian Mounted Police [*Freedom and Security under the Law* (the *McDonald Report*, 1981)]; of the *Annual Report 1989-90* of the RCMP Public Complaints Commission and of the Debates in the House of Commons, has led me to the conclusion that status of membership in the Force is essential at the time of complaint.

A complaint under Part VII is directed at the conduct of a member. By the very definition of "member" in section 2 of the Act, a former member is not a member. To argue that a complaint can be directed at the conduct of a former member is to argue against the plain meaning of the very words used by Parliament.

The public complaints process supposes that at the time the complaint is made the Commissioner is in a position of authority over the person whose conduct is complained of. The complaint may be made to a member of the Force (paragraph 45.35(1)(b)); the

qu'elle peut a) décider de déposer une plainte contre le commissaire ou d'enquêter sur la conduite de celui-ci; b) mener son enquête à bonne fin; et c) faire ses constatations et ses recommandations relativement à cette plainte, sans aucune ingérence de la Gendarmerie ou du commissaire et sans porter atteinte à la pleine autorité du commissaire sur la GRC et tout ce qui s'y rapporte.

Il faut donc répondre à la question n° 1 par l'affirmative.

Question 2(i): La compétence de la Commission à l'égard des plaintes concernant la conduite d'une personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être une personne nommée sous le régime de la Loi avant le dépôt de la plainte.

Une simple lecture du paragraphe 45.35(1) et une étude attentive des extraits portés à notre attention par les procureurs et tirés du *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada* (le *Rapport Marin*, 1976); du premier volume du deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada [*La liberté et la sécurité devant la loi*] (le *Rapport McDonald*, 1981); du *Rapport annuel 1989-90* de la Commission des plaintes du public contre la GRC et des débats de la Chambre des communes, m'ont amené à conclure que la personne faisant l'objet de la plainte doit nécessairement être membre de la Gendarmerie au moment du dépôt de la plainte.

Une plainte portée en vertu de la partie VII concerne la conduite d'un membre. Selon la définition même du mot «membre» à l'article 2 de la Loi, un ancien membre n'est pas un membre. Soutenir qu'une plainte peut concerner la conduite d'un ancien membre va à l'encontre du sens clair des mots utilisés par le législateur.

La procédure de règlement des plaintes du public suppose qu'au moment du dépôt de la plainte le commissaire est en position d'autorité relativement à la personne qui fait l'objet de la plainte. La plainte peut être déposée auprès d'un membre de la Gendarmerie

Commissioner has the obligation to notify the member (subsections 45.35(4), 45.37(3)); the Commissioner may attempt to dispose informally of the complaint with the consent of the member (subsection 45.36(1)); the Commissioner may make rules governing the procedures to be followed by the Force in notifying persons (section 45.38). One would have expected Parliament if it intended to give the Commissioner any authority over someone who was no longer a member of the Force or to impose upon the Commissioner any legal and enforceable duty, such as that of giving notice of a complaint, with respect to someone who was no longer within his reach, to have done so expressly.

Furthermore, the fact that no period of limitation has been set by Parliament with respect to public complaints is an indication, in my view, that it was not contemplated that complaints be filed once the member whose conduct was the subject-matter of the complaint was no longer a member of the Force. As observed by the learned Trial Judge, to hold that complaints may be filed any time against former members is to hold that members of the RCMP and others employed with the RCMP would carry never ending obligations after their service ends which have no ready counterpart in the Public Service. Such an unusual purpose would require clear expression.

Finally, this interpretation would seem to remedy the second mischief identified by MacGuigan J.A. in the *RCMP Reference*,⁹ that is, the pillorying of members of the Force. The possibility of allowing complaints to be filed with respect to the conduct of former members does not appear, from a perusal of the documents hereinbefore referred to, to have ever been contemplated. It is indeed remarkable that Parliament did not retain the suggestion contained in the *Marin Report* that the complaint process should apply to complaints alleging the failure of the Force

⁹ *Supra*, note 4.

(alinéa 45.35(1)*b*)); le commissaire a l'obligation d'aviser le membre visé par la plainte (paragraphes 45.35(4) et 45.37(3)); le commissaire peut essayer de régler à l'amiable la plainte avec le consentement du membre (paragraphe 45.36(1)); le commissaire peut établir des règles pour régir la procédure à suivre par la Gendarmerie lorsqu'elle avise les personnes intéressées (article 45.38). Si le législateur avait eu l'intention d'étendre l'autorité du commissaire à des personnes qui ne sont plus membres de la Gendarmerie ou de lui imposer une obligation légale et exécutoire, comme la signification d'un avis de plainte, relativement à une personne qui ne relève plus de son autorité, il y a lieu de croire qu'il se serait exprimé de façon expresse.

En outre, le fait que le législateur n'ait fixé aucune prescription concernant les plaintes du public est un indice, à mon avis, qu'il n'envisageait pas que les plaintes puissent être déposées contre un membre de la GRC une fois qu'il n'en est plus membre. Comme le fait observer le savant juge de première instance, prétendre que des plaintes peuvent être déposées à n'importe quel moment contre d'anciens membres équivaut à prétendre que les membres de la GRC et d'autres personnes employées par la GRC ne pourront jamais se libérer de leurs obligations après avoir quitté le service, situation qui ne se retrouve nulle part ailleurs dans la fonction publique. Un objectif aussi peu commun doit être exprimé de façon claire et précise.

Enfin, cette interprétation semble porter remède au deuxième abus signalé par le juge MacGuigan, J.C.A., dans le *Renvoi concernant la GRC*⁹, c'est-à-dire la mise au pilori des membres de la Gendarmerie. D'après les documents auxquels nous avons fait référence ci-dessus, il ne semble pas que la possibilité d'autoriser le dépôt de plaintes concernant la conduite d'anciens membres de la GRC ait jamais été envisagée. Il convient en effet de noter que le législateur n'a pas retenu la recommandation faite dans le *Rapport Marin* selon laquelle le processus devrait s'appliquer aux plaintes dénonçant le défaut, par la

⁹ Voir note 4 ci-dessus.

itself to meet public expectations¹⁰ and chose to vest in boards of inquiry appointed by the Minister or the Commissioner pursuant to subsection 24(1) of the Act rather than in the Commission the more general power of investigating the conduct of the Force itself.

Clearly, in my view, Parliament intended to restrict, and did indeed restrict, the jurisdiction of the Commission to that of looking at specific complaints of specific behaviour and avoided setting up, to use the words of the Solicitor General previously quoted, "a permanent body of inquiry into policy matters within the RCMP." To accept the Commission's argument that its jurisdiction extends to complaints filed after the discharge of the member whose conduct is complained of, is to transform the Commission into that very permanent body of inquiry which Parliament opted not to set up, preferring instead to provide for the appointment on an *ad hoc* basis of boards of inquiry. The public and the Commission were given the right to initiate complaints, but only with respect to the specific conduct of present members of the Force. Whether Parliament should have gone further is not for me to decide.

I appreciate that the conduct of members in the late stage of their career might escape public scrutiny by the Commission as complaints may not always in practical terms be filed prior to their discharge. But their conduct would nevertheless be subject to civil and criminal proceedings, if need be, or to other sorts of inquiry. It is not my role to fill what might be seen by some people as a loophole in the legislation nor am I prepared to assume that retiring members will behave in such a way prior to their discharge as to benefit from that loophole while risking other forms, maybe more prejudicial, of inquiries. This is in my view the type of *in terrorem* argument which was rightly dismissed by Cory J. in *Maurice v. Priel*.¹¹

¹⁰ See: RCMP Public Complaints Commission, *Annual Report 1989-90*, at p. 63.

¹¹ [1989] 1 S.C.R. 1023, at p. 1032.

Gendarmerie, de répondre aux aspirations du public¹⁰ et qu'il a choisi d'accorder à des commissions d'enquête nommées par le ministre ou le commissaire, aux termes du paragraphe 24(1) de la Loi, plutôt qu'à la Commission elle-même, le pouvoir général de faire enquête sur la conduite des membres de la GRC.

De toute évidence, à mon avis, le législateur avait l'intention de restreindre, ce qu'il a effectivement fait, la compétence de la Commission à l'examen de plaintes précises portant sur des comportements précis et il s'est bien gardé d'établir, pour reprendre les mots du solliciteur général, «un organisme d'enquête permanent pour étudier les questions de politique qui touchent la GRC». Accepter l'argument de la Commission selon lequel sa compétence s'étend aux plaintes déposées après le renvoi d'un membre dont la conduite fait l'objet d'une plainte équivaut à faire de la Commission cet organisme d'enquête permanent que le législateur a précisément choisi de ne pas établir, optant plutôt pour la constitution de commissions d'enquête spéciales. Le public et la Commission ont le droit de porter plainte, mais uniquement en ce qui a trait à la conduite spécifique des membres de la Gendarmerie toujours en activité. Ce n'est pas à moi de décider si le législateur aurait dû aller plus loin dans cette voie.

Je me rends bien compte que la conduite des membres, dans les derniers moments de leur carrière, peut échapper à l'examen public de la Commission, étant donné qu'en pratique les plaintes ne peuvent pas toujours être déposées avant leur renvoi. La conduite des membres pourrait néanmoins faire l'objet de procédures au civil ou au criminel, si besoin est, ou de tout autre type d'enquête. Mon rôle n'est pas de pallier ce que d'aucuns considèrent comme une lacune de la Loi, et je ne suis non plus disposé à supposer qu'au seuil de leur retraite les membres agiront de façon à tirer profit de cette lacune tout en s'exposant à d'autres types d'enquête, dont les effets sur leur réputation peuvent être encore plus néfastes. À mon avis, il s'agit là d'un argument fondé sur la crainte qui a été rejeté à bon droit par le juge Cory dans l'arrêt *Maurice c. Priel*.¹¹

¹⁰ Voir: Commission des plaintes du public contre la GRC, *Rapport annuel, 1989-1990*, à la p. 64.

¹¹ [1989] 1 R.C.S. 1023, à la p. 1032.

My decision, of course, is based on the wording of the RCMP Act and on the special role of the Commission under that Act. One has to be careful, in cases like this, not to follow blindly decisions reached in a different statutory context and with respect to more typical disciplinary tribunals. That being said, I note that I have reached the same result as that reached by the Supreme Court of Canada in *Maurice v. Priel*¹² and by the Ontario Court of Appeal in *Chalmers v. Toronto Stock Exchange*.¹³ In *Sansfaçon c. Tribunal des professions*,¹⁴ Lévesque J. reached a different conclusion in a case where *An Act respecting the Barreau du Québec* [R.S.Q., c. B-1] expressly granted the Bar Discipline Committee jurisdiction over persons who were no longer members of the Bar.

I would answer question 2(i) in the negative.

Question 2(ii) Jurisdiction of the Commission in regard to complaints concerning the conduct of a person who retires or ceases to be appointed under the Act after the complaint is initiated but before the complaint is resolved.

The Attorney General here again relies upon the meaning to be ascribed to the word "member" in section 45.35. He submits that the statutory definition of "member" in section 2 of the Act clearly means that the public complaints process comes to a halt when the member whose conduct is being investigated ceases to be a member of the Force. He adds that when reference was intended to be made to former members, it was done expressly, such as in paragraph 23(3)(a) [as am. *idem*, s. 14] and subsection 49(2) [as am. *idem*, s. 20] of the Act and in section 76 and paragraph 92(1)(g) of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*¹⁵ (the "RCMP Regulations").

¹² *Supra*, note 11.

¹³ (1989), 70 O.R. (2d) 532 (leave denied by the Supreme Court of Canada on February 22, 1990, S.C.C. 21710 [(1990), 105 N.R. 398]).

¹⁴ 15 April 1993, 500-05-017992-924 (Que. Sup. Ct.).

¹⁵ SOR/88-361.

Bien entendu, ma décision se fonde sur le texte de la Loi sur la GRC et sur le rôle spécial qui est conféré à la Commission en vertu de cette Loi. Il faut se garder, dans des cas comme celui en l'espèce, de suivre aveuglément les décisions rendues dans un contexte législatif différent et au sujet de tribunaux disciplinaires plus traditionnels. Cela dit, je me rends compte que j'en arrive à la même conclusion que la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Maurice c. Priel*¹² et la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Chalmers v. Toronto Stock Exchange*¹³. Dans l'arrêt *Sansfaçon c. Tribunal des professions*¹⁴, le juge Lévesque est parvenu à une conclusion différente dans une cause dans laquelle la *Loi sur le Barreau du Québec* [L.R.Q., ch. B-1] étendait expressément la compétence du Comité de discipline du Barreau aux personnes n'étant plus membres de cette corporation.

Je répondrais donc à la question 2(i) par la négative.

Question 2(ii) La compétence de la Commission à l'égard des plaintes concernant la conduite d'une personne qui a pris sa retraite ou qui a cessé d'être une personne nommée sous le régime de la Loi, après le dépôt de la plainte mais avant son règlement.

Le procureur général s'appuie de nouveau sur le sens à donner au mot «membre» utilisé à l'article 45.35. Il prétend que la définition du mot «membre» à l'article 2 de la Loi signifie clairement que la procédure de règlement des plaintes du public ne s'applique plus lorsque le membre dont la conduite fait l'objet de l'enquête cesse d'être membre de la GRC. Il ajoute que, chaque fois que le législateur a voulu faire référence aux anciens membres, il l'a fait expressément, comme en témoignent l'alinéa 23(3)(a) [mod., *idem*, art. 14] et le paragraphe 49(2) [mod., *idem*, art. 20] de la Loi, ainsi que l'article 76 et l'alinéa 92(1)(g) du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* (1988)¹⁵ (le «Règlement sur la GRC»).

¹² Voir note 11 ci-dessus.

¹³ (1989), 70 O.R. (2d) 532 (l'autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada a été refusée le 22 février 1990, C.S.C. 21710 [(1990), 105 N.R. 398]).

¹⁴ 15 avril 1993, 500-05-017992-924 (C.S.Q.).

¹⁵ DORS/88-361.

With respect, the submission made on behalf of the Attorney General begs the question. There is no doubt that a complaint can only relate to conduct in the performance of duties or functions under the Act and that conduct by someone who at the time of conduct is not a member or who is no longer a member cannot be the subject-matter of the complaint. In other words, it is clear that the only conduct that can be investigated is conduct by a member in the performance of his or her duties or functions. The question remains, however, whether such conduct can only be investigated while the member concerned is still a member of the Force.

Contrary to the situation that existed with respect to question 2(i), once the complaint is filed and the possibility given to the Commission to conduct its own investigation or hold its own hearing, it does not matter whether or not the Commissioner is in a position of authority over the person whose conduct is being investigated. The notice of the decision to institute a hearing is sent by the Commission Chairman, not by the Commissioner, to the member (subsection 45.44(1)) and thereafter there is no need whatsoever for the Commissioner to communicate with the member nor is there any duty imposed on the Commissioner to so communicate. Even after he has received the report of the Commission and reviewed the complaint, the Commissioner is under no duty to inform the member of his decision to act or not to act on the recommendations (subsection 45.46(2)).

Furthermore, even had there been such a duty, the Commissioner would presumably have been in a position of authority, after the complaint was filed and before retirement or discharge of the member, to request the member to participate in the investigation notwithstanding the fact that he was no longer to be a member of the Force. As noted by counsel for the Attorney General of Canada, the Act and the RCMP Regulations require the issuance of a discharge before a resignation or retirement can take effect; it is simply not within the power of a member to unilaterally resign or retire from the Force. The Commissioner could therefore either require that the status of the member be maintained until the conclusion of the

Avec égards, l'argument présenté au nom du procureur général élude la question. Il ne fait aucun doute qu'une plainte ne peut porter que sur la conduite d'une personne dans l'exercice de ses fonctions prévues à la Loi et que la conduite d'une personne qui, à l'époque des faits reprochés, n'était pas membre ou n'était plus membre ne peut faire l'objet de la plainte. Autrement dit, il est clair que la seule conduite pouvant faire l'objet d'une enquête est la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, il reste à savoir si cette conduite ne peut faire l'objet d'une enquête que lorsque le membre visé est toujours membre de la GRC.

Contrairement à la situation prévue à la question 2(i), une fois que la plainte est portée et que la Commission a eu la possibilité de mener sa propre enquête ou de tenir sa propre audience, il n'est pas pertinent que le commissaire soit en position d'autorité vis-à-vis la personne dont la conduite fait l'objet de l'enquête. L'avis relatif à la décision de tenir une audience est transmis par le président de la Commission, et non par le commissaire, au membre visé (paragraphe 45.44(1)) et, à partir de ce moment, il n'est pas nécessaire que le commissaire communique avec le membre visé, et il n'est d'ailleurs aucunement tenu de le faire. Même après avoir reçu le rapport de la Commission et avoir révisé la plainte, le commissaire n'est nullement tenu d'informer le membre de sa décision de suivre les recommandations qui lui ont été faites ou de s'en écarter (paragraphe 45.46(2)).

De plus, même en supposant l'existence d'une telle obligation, on peut présumer que le commissaire aurait été dans une position d'autorité, après le dépôt de la plainte et avant la mise à la retraite ou le renvoi du membre, et aurait pu lui demander de participer à l'enquête, malgré qu'il ne soit plus membre de la GRC. Comme le fait observer l'avocat du procureur général du Canada, la Loi et le Règlement sur la GRC exigent la signification d'un avis de renvoi avant qu'un membre puisse démissionner ou prendre sa retraite; il n'est tout simplement pas du pouvoir d'un membre de la GRC de décider unilatéralement de démissionner ou de prendre sa retraite. Le commissaire pourrait donc soit exiger que le membre reste en

investigation or issue the discharge on the condition that the member participate in the investigation.¹⁶

Strong support for this interpretation is to be found in the position adopted by the Commissioner himself in the exercise of his authority under section 45.38 of the Act, when he made rules respecting public complaints in the form of Standing Orders,¹⁷ which include the following provision:

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

Rule 10 does not, of course, apply to investigations made by the Commission but it is a clear indication that even in the eyes of the Commissioner himself when he conducts his own investigation, the fact that a person whose conduct is investigated is no longer a member of the Force, is no practical or theoretical obstacle to the continuation of the inquiry. Surely, what the Commissioner can do, before discharge, to ensure the continuation of his own investigation, he can do to ensure the continuation of the Commission's investigation.

The fact that no mention is made of "former members" is of no consequence. It is clear, as I have already indicated, that conduct of former members is caught by the process only if former members were members at the time of conduct. As the defining moments retained by Parliament were the time of conduct and the time of complaint rather than the time of membership, there was no need to refer to "former members." The sections of the Act and the Regulations we have been referred to that use the

¹⁶ Interestingly, in *Maurice v. Priel*, *supra* note 11, Cory J. noted at p. 1032, in answer to the *in terrorem* argument that members could resign from the Law Society just before discipline hearing were commenced, that "[I]n any event, it should be noted that the Act has now been amended to provide that a member cannot resign from the Law Society without the approval of the Benchers" and in *Chalmers v. Toronto Stock Exchange*, *supra* note 13, Finlayson J.A., at p. 542, also noted that "Many governing statutes have anticipated this situation by requiring permission to resign".

¹⁷ *Commissioner's Standing Orders (Public Complaints)*, SOR/88-522.

fonction jusqu'à la conclusion de l'enquête, soit émettre l'avis de renvoi à la condition que le membre visé participe à l'enquête¹⁶.

a Cette interprétation est fortement appuyée par la position adoptée par le commissaire lui-même dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré à l'article 45.38 de la Loi, quand il établit des règles concernant les plaintes du public sous forme d'ordres permanents¹⁷, qui renferment la disposition suivante:

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

c Bien entendu, la Règle 10 ne s'applique pas aux enquêtes menées par la Commission, mais elle indique clairement que, même dans l'esprit du commissaire quand il tient sa propre enquête, le fait que la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte ne soit plus membre de la Gendarmerie ne constitue un obstacle ni théorique ni pratique à la poursuite de cette enquête. De toute évidence, ce que le commissaire peut faire, avant le renvoi, pour assurer la poursuite de sa propre enquête, il peut aussi le faire pour assurer la poursuite de l'enquête de la Commission.

f Le fait que l'expression «ancien membre» ne soit pas mentionnée ne porte pas à conséquence. Il est clair, comme je l'ai déjà indiqué, que les anciens membres sont visés par la procédure uniquement s'ils étaient membres de la Gendarmerie au moment où la conduite qui leur est reprochée s'est produite. Puisque le législateur a retenu, comme éléments déterminants, le moment où la conduite reprochée a eu lieu et celui du dépôt de la plainte, plutôt que le moment d'appartenance à la GRC, il n'était pas nécessaire de

¹⁶ Je note avec intérêt que, dans l'arrêt *Maurice c. Priel*, note 11 ci-dessus, le juge Cory fait observer ce qui suit à la p. 1032, en réponse à l'argument fondé sur la crainte selon lequel les membres peuvent démissionner de la Law Society juste avant l'audition en matière de discipline: «De toute façon, il convient de souligner que la Loi a été modifiée de manière à ce qu'une personne ne puisse démissionner comme membre de la Law Society sans l'autorisation de son conseil»; dans l'arrêt *Chalmers v. Toronto Stock Exchange*, note 13 ci-dessus, le juge Finlayson, J.C.A., à la p. 542, fait également remarquer ce qui suit: [TRADUCTION] «Bon nombre de lois applicables ont envisagé cette situation et portent qu'il est nécessaire d'obtenir une autorisation pour démissionner».

¹⁷ *Ordres permanents du Commissaire (plaintes du public)*, DORS/88-522.

words “former member” are either benefit provisions which, had it not been for that explicit reference, would not have applied to former members, or, and I am referring to subsection 49(2) of the Act, offence provisions that make a special exception in favour of former members.

A more decisive argument, however, is to be found in the very nature of the Commission. As I have said earlier, the public complaints process cannot and should not be equated with disciplinary proceedings which are already dealt with in Part IV of the Act. The objects and purposes of disciplinary proceedings are very different from the objects and purposes of Part VII of the Act. They are decision-oriented. They generally determine the guilt or innocence of the person complained against. They end up, if necessary, in some form of punishment. They are directed at the individual’s status as a member, and whether that status should continue in light of the individual’s alleged past misconduct. Where that individual is no longer member of the profession or trade in issue, the proceedings simply lose their *raison d’être* and are discontinued, unless, of course, there are provisions to the contrary in the applicable legislation (see note 16).

By contrast, the objects and purposes of Part VII of the Act are recommendations-oriented. The recommendations of the Commission aim at preventing the recurrence of conduct found to be questionable through suggestions made to the individual complained against (if he or she is still a member of the RCMP) and the Force in general. In the end, it may be said that the Commission, in investigating a complaint, is expressing a positive concern for the individual complained against as well as a collective and prospective concern for the Force and the Canadian public. To use the words of MacGuigan J.A. in the *RCMP Reference*,¹⁸ “the Commission is rather like an ombudsman with an opportunity to persuade the ultimate authority, the Commissioner.”

¹⁸ *Supra*, note 4, at p. 560.

faire référence aux «anciens membres». Les articles de la Loi et du Règlement qu’on nous a cités qui font emploi des mots «ancien membre» sont des articles qui, ou bien accordent des avantages dont seraient exclus les anciens membres n’eût été de cette référence explicite ou bien, et je me réfère spécifiquement au paragraphe 49(2) de la Loi, créent des infractions comportant une exception spéciale en faveur des anciens membres.

Toutefois, l’argument le plus probant se trouve dans la nature même de la Commission. Comme je l’ai déjà dit, la procédure de règlement des plaintes du public ne peut pas et ne doit pas être comparée aux procédures disciplinaires déjà visées à la partie IV de la Loi. Les buts et objectifs des procédures disciplinaires sont très différents de ceux poursuivis à la partie VII de la Loi. Ces procédures disciplinaires mènent à des décisions; elles servent généralement à déterminer la culpabilité ou l’innocence de la personne qui fait l’objet de la plainte. Au besoin, une forme quelconque de punition en découle. Elles s’adressent à la personne visée en tant que membre de la GRC, pour déterminer si elle peut conserver ce statut à la lumière de la faute alléguée. Si la personne visée n’est plus membre de la profession ou du métier en question, la procédure perd tout simplement sa raison d’être et elle est abandonnée à moins, bien entendu, que la loi habilitante ne contienne des dispositions contraires (voir note 16).

Au contraire, les buts et objectifs de la partie VII de la Loi mènent à des recommandations. Les recommandations de la Commission visent à prévenir la répétition de conduites jugées répréhensibles en faisant des suggestions appropriées à la personne dont la conduite a fait l’objet d’une plainte (si elle est toujours membre de la GRC) et à la Gendarmerie en général. Au bout du compte, on peut dire que la Commission, en enquêtant sur une plainte, s’intéresse de façon constructive à la personne dont la conduite fait l’objet de la plainte, et recherche, pour l’avenir, le bien collectif de la Gendarmerie et du public canadien. Pour reprendre les mots du juge MacGuigan, J.C.A., dans le *Renvoi concernant la GRC*¹⁸, «la Commission agit plutôt comme un protecteur du citoyen capable de persuader l’autorité ultime, le commissaire».

¹⁸ Voir note 4, à la p. 560.

This is why decisions pertaining to the jurisdiction of discipline committees over former members with respect to complaints filed while they were members, are not necessarily relevant.¹⁹ Of interest, however, are these observations by Disbery J., in *Samuels*, at page 646:

He was, at the time the charge was laid and also when he participated in the hearing in November, a member on the register and as such, subject to the disciplinary powers of the College and answerable to its discipline committee for any misconduct which might be proved to have been committed by him while he was such a member. He cannot prevent the final determination of the charge by the simple device of having his name struck from the register by his deliberate failure to pay his fee. There is nothing in the Act prohibiting the discipline committee from completing proceedings commenced while a doctor is a member of the College, at a time after he has ceased to be a member

It will also be useful to refer to these observations by Chief Justice Bayda, who delivered the majority opinion of the Saskatchewan Court of Appeal in *Maurice v. Priel*,²⁰ which was eventually upheld by the Supreme Court:

The intent of the disciplinary provisions is to discipline the legal practitioners of this province for their professional misdeeds primarily (but not exclusively) through the use of an economic deterrent. The offending practitioner may be required to pay a fine or suffer the economic set back of a suspension from practise or even a complete disbarment. The intent is to punish — so that in the end the object of the Act may be achieved. The object is to protect the public and foster its well-being through the maintenance of high professional standards in the practice of law and in the administration of justice generally.

It is important to keep in mind what the intent is not. The intent of the disciplinary provisions is not to lay down precedents for future guidance of practitioners, although that may be one of the salutary effects consequent upon the taking of disciplinary proceedings. The intent is not to make declarations or pronouncements about what is and what is not unprofessional misconduct. The intent is not to engage in some hollow, high-minded act either of censure or sanctimony directed at some long past misdeed or misconduct. In fact, the proceedings are not directed at conduct at all. They are directed at an individual. They are not in the nature of proceedings *in rem* but are

¹⁹ See: *R. v. Saskatchewan College of Physicians and Surgeons et al., Ex p. Samuels* (1966), 58 D.L.R. (2d) 622 (Sask. Q.B.); *Bohnet v. Law Society of Alberta* (1992), 90 D.L.R. (4th) 373 (Alta. Q.B.).

²⁰ (1987), 46 D.L.R. (4th) 416 (Sask. C.A.), at p. 425.

Voilà pourquoi les décisions qui se rattachent à la compétence des comités disciplinaires sur les anciens membres concernant les plaintes portées contre eux pendant qu'ils étaient membres, ne sont pas nécessairement pertinentes¹⁹. Il est toutefois intéressant de noter les observations formulées par le juge Disbery, dans l'arrêt *Samuels*, à la page 646:

[TRADUCTION] Lorsque les accusations ont été portées et aussi lors de l'audience en novembre, il était membre en règle et, en tant que tel, il était assujéti aux pouvoirs disciplinaires de l'Ordre des médecins et devait donc répondre devant le Comité de discipline de toute faute commise pendant qu'il était membre et dont le Comité pouvait faire la preuve. Il ne peut empêcher l'Ordre de rendre sa décision finale relativement à l'accusation portée contre lui en refusant délibérément de payer sa cotisation pour que son nom soit rayé du tableau de l'Ordre. Aucune disposition de la Loi n'empêche le Comité de discipline de mener à terme la procédure engagée pendant que le médecin était membre de l'Ordre des médecins, même si cette procédure se termine après qu'il a cessé d'être membre

Il est également utile de citer les observations du juge en chef Bayda, qui a prononcé l'opinion majoritaire de la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'arrêt *Maurice v. Priel*²⁰, maintenu en Cour suprême:

[TRADUCTION] Les dispositions disciplinaires ont pour but de sanctionner les fautes commises par les avocats de cette province dans l'exercice de leur profession en appliquant, principalement (mais non exclusivement), des moyens de dissuasion d'ordre économique. L'avocat contrevenant peut être tenu de payer une amende ou de subir les conséquences économiques qu'entraîne une suspension ou même une radiation permanente du tableau de l'Ordre. L'intention est de punir—de sorte que l'objectif de la Loi puisse ultimement être atteint. Le but est de protéger le public et de promouvoir son bien-être en assurant le maintien de normes professionnelles élevées dans la pratique du droit et dans l'administration de la justice en général.

Il est important de garder à l'esprit quelle n'est pas l'intention de ces dispositions disciplinaires. Leur intention n'est pas d'établir des précédents sur lesquels les avocats pourront adapter leur conduite dans l'avenir, bien qu'il s'agisse peut-être là de l'un des effets bénéfiques découlant de ces procédures disciplinaires. Leur intention n'est pas non plus de faire des déclarations pour démarquer une conduite professionnelle d'une conduite non professionnelle. Il ne s'agit pas de faire de la censure ou de la morale, sur un ton noble et vain, au sujet des fautes passées. En fait, ces procédures ne mettent pas l'accent sur la conduite, mais bien sur la personne. Elles ne tiennent pas

¹⁹ Voir: *R. v. Saskatchewan College of Physicians and Surgeons et al., Ex p. Samuels* (1966), 58 D.L.R. (2d) 622 (B.R. Sask.); *Bohnet v. Law Society of Alberta* (1992), 90 D.L.R. (4th) 373 (B.R. Alb.).

²⁰ (1987), 46 D.L.R. (4th) 416 (C.A. Sask.), à la p. 425.

proceedings *in personam*. If the individual for some reason cannot effectively be disciplined, the enactments do not intend that the proceedings should be taken anyway so that at least the conduct may be "disciplined" by the making of an appropriate pronouncement. Without an individual who can respond to the disciplinary measures the proceedings come to naught.

In the case at bar, I have no difficulty in reaching the conclusion that the public complaints proceedings are to some extent in the nature of proceedings *in rem*. Parliament did not go through the whole business of setting up a new and independent commission with a view to restore the confidence of the Canadian people in the handling of complaints by the RCMP, to have complaints duly filed concerning the specific conduct of members of the Force summarily abandoned on the ground that the members concerned were discharged from the Force after the filing of the complaint.

I would answer question 2(ii) in the affirmative.

When I examine questions No. 2(i) and (ii) as a whole, it seems to me that there is some logic in the answer given to each of them. Because the Commission is not a permanent nor even an *ad hoc* commission of inquiry on the conduct of the Force itself, it was given no jurisdiction to hear complaints related, at the time of their filing, to former members of the Force; and because the Commission is something more than a disciplinary tribunal, it was given jurisdiction to continue an investigation notwithstanding the fact that the member concerned ceases, at some point in time between the filing of the complaint and its resolution, to be a member of the Force.

As a result, the two mischiefs identified by MacGuigan J.A. in the *RCMP Reference*²¹ have been taken into account: the confidence of the public in the process set out to examine specific complaints made with respect to the conduct of members of the RCMP has been restored through the establishment of a commission entirely independent from the RCMP; and the possibility of a pillorying of the members has been considerably reduced by the fact that the Commission is not allowed to entertain complaints filed

de la nature d'une action réelle (*in rem*), mais bien d'une action personnelle (*in personam*). Si, pour une raison quelconque, il est impossible de punir la personne visée, la Loi ne prévoit pas que la procédure doive tout de même être intentée pour, à tout le moins, «condamner» la conduite alléguée en rendant une décision appropriée. Si les mesures disciplinaires ne peuvent s'appliquer contre personne, alors la procédure n'aboutit à rien.

En l'espèce, je n'ai aucune difficulté à conclure que la procédure de règlement des plaintes du public participe dans une certaine mesure de la nature d'une procédure réelle (*in rem*). Si le législateur a pris la peine d'établir une commission nouvelle et indépendante en vue de rétablir la confiance des Canadiens dans la procédure de traitement des plaintes par la GRC, ce n'est certes pas dans l'intention que des plaintes dûment portées pour dénoncer la conduite des membres de la GRC soient sommairement abandonnées parce que ceux-ci ont été libérés de la Gendarmerie après le dépôt de la plainte.

Je répondrais donc à la question 2(ii) par l'affirmative.

Si l'on examine les questions 2(i) et (ii) ensemble, à mon avis, on peut tirer une certaine logique de la réponse donnée à chacune d'entre elles. Étant donné que la Commission n'est pas une commission d'enquête permanente, ni même spéciale, chargée d'enquêter sur la conduite de la Gendarmerie elle-même, elle n'est pas compétente pour connaître des plaintes ayant trait, au moment de leur dépôt, à d'anciens membres de la Gendarmerie; et parce que la Commission ne peut être assimilée à un comité de discipline, on lui a donné compétence pour poursuivre l'enquête même si le membre visé cesse d'être membre de la Gendarmerie entre le dépôt de la plainte et son règlement.

De cette façon, les deux abus signalés par le juge MacGuigan, J.C.A., dans le *Renvoi sur la GRC*²¹ sont évités: la confiance du public dans la procédure établie pour examiner des plaintes spécifiques concernant la conduite des membres de la GRC est rétablie grâce à la création d'une commission entièrement indépendante de la GRC, et la possibilité que les membres puissent être mis au pilori est considérablement amoindrie par le fait que la Commission n'est pas autorisée à entendre les plaintes dénonçant la

²¹ *Supra*, note 4.

²¹ Voir note 4 ci-dessus.

with respect to the conduct of persons who are no longer members of the RCMP.

The Commission, in its *Annual Report, 1989-90*, at page 106, has suggested that “much has happened since the Marin Commission reported in 1976,” that “the thinking behind the solutions adopted in Part VII may well have been overtaken by general developments in the field of external review” and that “at some point there should be a re-examination of the application of the major policy issues to Part VII of the *RCMP Act*.”

The Court, absent re-examination, which is not in its domain, would certainly welcome clarification, for clarification, as appears from these reasons, is definitely needed.

CONCLUSION

The three questions raised for the opinion of the Court in the stated case should therefore be answered in the manner suggested by MacKay J.

The appeal and the cross-appeal should be dismissed. Costs should be allowed to Mr. Jensen on the cross-appeal as against the Commission. Costs should be allowed to the Commission on the appeal as against the Attorney General of Canada.

HUGESSEN J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I agree.

* * *

APPENDIX

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8 and by S.C. 1990, c. 8.

PART III

GRIEVANCES

Presentation of Grievances

. . .

32. (1) The Commissioner constitutes the final level in the grievance process and the Commissioner's decision in respect of any grievance is final and binding and, except for judicial

conduite de personnes qui ne sont plus membres de la GRC.

Dans son *Rapport annuel, 1989-90*, à la page 111, la Commission fait observer que «bien des choses se sont passées depuis le rapport de la Commission Marin, en 1976», que «l'idée qui a présidé aux solutions adoptées dans la Partie VII a peut-être été dépassée par les événements dans le domaine de l'examen par un organisme externe» et qu'«à un moment donné, il faudrait réexaminer l'application des grandes questions de principe à la partie VII de la *Loi sur la GRC*».

Ne pouvant effectuer ce réexamen, qui n'est pas de son ressort, la Cour accueillerait certainement de façon très favorable des précisions sur ces questions, précisions qui s'imposent, comme en témoignent les présents motifs.

CONCLUSION

Il faut donc répondre aux trois questions posées dans le mémoire spécial visant à obtenir l'opinion de la Cour de la manière suggérée par le juge MacKay.

L'appel principal et l'appel incident devraient être rejetés. Les dépens de l'appel incident devraient être adjugés à M. Jensen à l'encontre de la Commission. Les dépens de l'appel principal devraient être adjugés à la Commission à l'encontre du procureur général du Canada.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

* * *

ANNEXE

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8 et par L.C. 1990, ch. 8

PARTIE III

GRIEFS

Présentation des griefs

. . .

32. (1) Le commissaire constitue le dernier niveau de la procédure applicable aux griefs; sa décision est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi*

review under the *Federal Court Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

(2) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a grievance referred to the Committee under section 33, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the disposition of the grievance the reasons for not so acting.

. . . .
PART IV

DISCIPLINE

. . . .
Informal Disciplinary Action

42. . . .

(6) The Commissioner constitutes the final level in the appeal process with respect to appeals taken by officers from informal disciplinary action referred to in any of paragraphs 41(1)(e) to (g) and with respect to appeals taken by members, other than officers, from informal disciplinary action referred to in paragraph 41(1)(g) and the Commissioner's decision on any such appeal is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Court Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

. . . .
Appeal

45.16

(6) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a case referred to the Committee under section 45.15, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the appeal the reasons for not so acting.

(7) A decision of the Commissioner on an appeal under section 45.14 is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Court Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

. . . .
PART V

DISCHARGE AND DEMOTION

. . . .
Appeal

45.26

sur la Cour fédérale, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

(2) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur un grief renvoyé devant le Comité conformément à l'article 33; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

. . . .
PARTIE IV

DISCIPLINE

. . . .
Mesures disciplinaires simples

42. . . .

(6) Le commissaire constitue le dernier niveau de la procédure d'appel relativement aux appels interjetés par des officiers contre les mesures disciplinaires simples visées aux alinéas 41(1)(e) à (g) et relativement aux appels interjetés par des membres, autres que les officiers, contre la mesure disciplinaire simple visée à l'alinéa 41(1)(g); la décision du commissaire à cet égard est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

. . . .
Appel

45.16 . . .

(6) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur une affaire qui a été renvoyée devant le Comité conformément à l'article 45.15; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

(7) La décision du commissaire portant sur un appel interjeté en vertu de l'article 45.14 est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

. . . .
PARTIE V

RENOI ET RÉTROGRADATION

. . . .
Appel

45.26 . . .

(5) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a case referred to the Committee under section 45.25, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the appeal the reasons for not so acting.

(6) A decision of the Commissioner on an appeal under section 45.24 is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Court Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

· · ·
PART VI

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION

Establishment and Organization of Commission

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

(6) No member of the Force is eligible to be appointed or to continue as a member of the Commission.

45.3 (1) The Commission Chairman is the chief executive officer of the Commission and has supervision over and direction of the work and staff of the Commission.

· · ·
Annual Report

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

PART VII

PUBLIC COMPLAINTS

Receipt and Investigation of Complaints

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

(a) the Commission;

(5) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur une affaire qui a été renvoyée devant le Comité conformément à l'article 45.25; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

(6) La décision du commissaire portant sur un appel interjeté en vertu de l'article 45.24 est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur la Cour fédérale*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

· · ·
PARTIE VI

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Constitution et organisation de la Commission

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

(6) Un membre de la Gendarmerie ne peut faire partie de la Commission.

45.3 (1) Le président de la Commission en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel.

· · ·
Rapport annuel

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

PARTIE VII

PLAINTES DU PUBLIC

Réception et enquête

45.35 (1) Tout membre du public qui a un sujet de plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci peut, qu'il en ait ou non subi un préjudice, déposer une plainte auprès soit:

a) de la Commission;

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

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

(2) Every complaint under subsection (1) shall be acknowledged in writing, if the complaint is in writing or if the complainant requests that the complaint be so acknowledged.

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

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

45.36 (1) The Commissioner shall consider whether a complaint under subsection 45.35(1) can be disposed of informally and, with the consent of the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint, may attempt to so dispose of the complaint.

(2) No answer or statement made, in the course of attempting to dispose of a complaint informally, by the complainant or the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint shall be used or receivable in any criminal, civil or administrative proceedings other than, where the answer or statement was made by a member, a hearing under section 45.1 into an allegation that with intent to mislead the member gave the answer or statement knowing it to be false.

(3) Where a complaint is disposed of informally, a record shall be made of the manner in which the complaint was disposed of, the complainant's agreement to the disposition shall be signified in writing by the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint shall be informed of the disposition.

(4) Where a complaint is not disposed of informally, the complaint shall be investigated by the Force in accordance with rules made pursuant to section 45.38.

(5) Notwithstanding any other provision of this Part, the Commissioner may direct that no investigation of a complaint under subsection 45.35(1) be commenced or that an investigation of such a complaint be terminated if, in the Commissioner's opinion,

(a) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided under any other Act of Parliament;

(b) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or

(c) having regard to all the circumstances, investigation or further investigation is not necessary or reasonably practicable.

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

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

(2) Il est accusé réception par écrit des plaintes déposées conformément au paragraphe (1), si le plaignant le demande ou si la plainte a été faite par écrit.

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

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

45.36 (1) Le commissaire doit considérer si la plainte peut être réglée à l'amiable et, moyennant le consentement du plaignant et du membre ou de la personne visés par la plainte, il peut tenter de la régler ainsi.

(2) Les réponses ou déclarations faites, dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable, par le plaignant ou par le membre ou l'autre personne, dont la conduite fait l'objet de la plainte, ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables dans des poursuites pénales, civiles ou administratives, sauf s'il s'agit d'une audience tenue en vertu de l'article 45.1 portant sur l'allégation selon laquelle un membre a fait une telle réponse ou déclaration, qu'il savait fausse, dans l'intention de tromper.

(3) Tout règlement amiable doit être consigné et approuvé par écrit par le plaignant; il doit de plus être notifié au membre ou à la personne visés par la plainte.

(4) À défaut d'un tel règlement, la plainte fait l'objet d'une enquête par la Gendarmerie selon les règles établies en vertu de l'article 45.38.

(5) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le commissaire peut refuser qu'une plainte fasse l'objet d'une enquête ou ordonner de mettre fin à une enquête déjà commencée si, à son avis:

a) il est préférable de recourir, au moins initialement, à une procédure prévue par une autre loi fédérale;

b) la plainte est futile ou vexatoire ou a été portée de mauvaise foi;

c) compte tenu des circonstances, il n'est pas nécessaire ou raisonnablement praticable de procéder à une enquête ou de poursuivre l'enquête déjà commencée.

(6) Where the Commissioner makes a direction in respect of a complaint pursuant to subsection (5), the Commissioner shall give notice in writing to the complainant and, if the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint has been notified under subsection 45.35(4), to that member or other person, of the direction and the reasons therefor and the right of the complainant to refer the complaint to the Commission for review if the complainant is not satisfied with the direction.

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

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

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

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

45.38 The Commissioner may make rules governing the procedures to be followed by the Force in notifying persons under this Part and in investigating, disposing of or otherwise dealing with complaints under this Part.

45.39 The Commissioner shall notify in writing the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint of the status of the investigation of the complaint to date not later than forty-five days after being notified of the complaint and monthly thereafter during the course of the investigation unless, in the Commissioner's opinion, to do so might adversely affect or hinder any investigation that is being or may be carried out in respect of the complaint.

45.4 On completion of the investigation of a complaint, the Commissioner shall send to the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint a report setting out

- (a) a summary of the complaint;
- (b) the results of the investigation;
- (c) a summary of any action that has been or will be taken with respect to resolution of the complaint; and
- (d) in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the right of the complainant to refer the complaint to the Com-

(6) Le commissaire, s'il rend une décision conformément au paragraphe (5), transmet au plaignant et, lorsqu'ils ont été avisés conformément au paragraphe 45.35(4), au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte, un avis écrit de la décision, de ses motifs et du droit du plaignant de renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen, en cas de désaccord.

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

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

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

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

45.38 Le commissaire peut établir des règles pour régir la procédure que doit suivre la Gendarmerie lorsqu'elle enquête sur une plainte ou tente de la régler, ou, de façon générale, lorsqu'elle traite d'une plainte.

45.39 Au plus tard quarante-cinq jours après avoir été avisé d'une plainte et, par la suite, tous les mois pendant la durée de l'enquête, le commissaire avise par écrit le plaignant et le membre ou l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte, de l'état d'avancement de l'enquête, pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite de toute enquête sur la question.

45.4 Au terme de l'enquête, le commissaire transmet au plaignant et au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte un rapport comportant les éléments suivants:

- a) un résumé de la plainte;
- b) les résultats de l'enquête;
- c) un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte;
- d) s'il s'agit d'une plainte déposée en vertu du paragraphe 45.35(1), la mention du droit qu'a le plaignant, en cas de

mission for review if the complainant is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force.

Reference to Commission

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

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

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

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

45.42 (1) The Commission Chairman shall review every complaint referred to the Commission pursuant to subsection 45.41(1) or initiated under subsection 45.37(1) unless the Commission Chairman has previously investigated, or instituted a hearing to inquire into, the complaint under section 45.43.

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

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

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

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

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

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

(2) Notwithstanding any other provision of this Part, where the Commission Chairman investigates, or institutes a hearing to inquire into, a complaint pursuant to subsection (1), the

désaccord sur le règlement de la plainte par la Gendarmerie, de renvoyer la plainte devant la Commission pour examen.

Renvoi devant la Commission

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

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

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

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

45.42 (1) Le président de la Commission examine chacune des plaintes qui sont renvoyées devant la Commission conformément au paragraphe 45.41(1) ou qui sont portées en application du paragraphe 45.37(1), à moins qu'il n'ait déjà fait enquête ou convoqué une audience pour faire enquête en vertu de l'article 45.43.

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

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

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

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

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

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

(2) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, en cas d'enquête ou de convocation d'une audience conformément au paragraphe (1), la Gendarmerie n'est pas tenue

Force is not required to investigate, report on or otherwise deal with the complaint before the report under subsection (3) or the interim report under subsection 45.45(14) with respect to the complaint has been received by the Commissioner.

(3) On completion of an investigation under paragraph 45.42(3)(c) or subsection (1), the Commission Chairman shall prepare and send to the Minister and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit unless the Commission Chairman has instituted, or intends to institute, a hearing to inquire into the complaint under that paragraph or subsection.

45.44 (1) Where the Commission Chairman decides to institute a hearing to inquire into a complaint pursuant to subsection 45.42(3) or 45.43(1), the Commission Chairman shall assign the member or members of the Commission to conduct the hearing and send a notice in writing of the decision to the Minister, the Commissioner, the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint and, in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant.

(2) Where a complaint that is to be the subject of a hearing concerns conduct occurring in the course of providing services pursuant to an arrangement entered into under section 20, the member of the Commission appointed for the province in which the conduct occurred shall be assigned, either alone or with other members of the Commission, to conduct the hearing.

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

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

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

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

(5) The parties and any other person who satisfies the Commission that the person has a substantial and direct interest in a complaint before the Commission shall be afforded a full and ample opportunity, in person or by counsel, to present evidence, to cross-examine witnesses and to make representations at the hearing.

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

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

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

d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque autre mesure à cet égard avant que le commissaire n'ait reçu le rapport visé au paragraphe (3) ou le rapport provisoire visé au paragraphe 45.45(14).

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

45.44 (1) Le président de la Commission, s'il décide de convoquer une audience pour enquêter sur une plainte en vertu des paragraphes 45.42(3) ou 45.43(1), désigne le ou les membres de la Commission qui tiendront l'audience, transmet un avis écrit de sa décision au ministre et en signifie copie au ministre, au commissaire, au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte et, dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), au plaignant.

(2) Dans les cas où la plainte faisant l'objet de l'audience porte sur la conduite, dans le cadre de services fournis en exécution d'arrangements conclus en vertu de l'article 20, le membre de la Commission représentant la province où la cause de la plainte a pris naissance doit être désigné, seul ou avec d'autres membres de la Commission, pour tenir l'audience.

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

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

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

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

(5) Les parties et toute personne qui convainc la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans la plainte dont celle-ci est saisie doivent avoir toute latitude de présenter des éléments de preuve à l'audience, d'y contre-interroger les témoins et d'y faire des observations, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat.

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

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

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

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

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

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

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

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

(10) Where the witness is a member, no answer or statement made in response to a question described in subsection (9) shall be used or receivable against the witness in any hearing under section 45.1 into an allegation of contravention of the Code of Conduct by the witness, other than a hearing into an allegation that with intent to mislead the witness gave the answer or statement knowing it to be false.

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

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

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

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

(14) On completion of a hearing, the Commission shall prepare and send to the Minister and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission sees fit.

45.46 (1) On receipt of a report under subsection 45.42(3), 45.43(3) or 45.45(14), the Commissioner shall review the complaint in light of the findings and recommendations set out in the report.

(2) After reviewing a complaint in accordance with subsection (1), the Commissioner shall notify the Minister and the Commission Chairman in writing of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint, and where

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

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

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

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

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

(10) Dans le cas où le témoin est un membre, les réponses ou déclarations faites à la suite des questions visées au paragraphe (9) ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables contre lui au cours d'une audience tenue en vertu de l'article 45.1 et portant sur l'allégation selon laquelle il a contrevenu au code de déontologie, autre qu'une audience portant sur l'allégation selon laquelle il a fait une telle réponse ou déclaration, qu'il savait fausse, dans l'intention de tromper.

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

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

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

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

(14) Au terme de l'audience, la Commission établit et transmet au ministre et au commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées.

45.46 (1) Sur réception du rapport visé aux paragraphes 45.42(3), 45.43(3) ou 45.45(14), le commissaire révisé la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport.

(2) Après révision de la plainte conformément au paragraphe (1), le commissaire avise, par écrit, le ministre et le président de la Commission de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. S'il choisit de s'écarter des

the Commissioner decides not to act on any findings or recommendations set out in the report, the Commissioner shall include in the notice the reasons for not so acting.

(3) After considering a notice under subsection (2), the Commission Chairman shall prepare and send to the Minister, the Commissioner and the parties a final report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit.

45.47 The Commissioner shall

- a*) establish and maintain a record of all complaints received by the Force under this Part; and
- b*) on request, make available to the Commission any information contained in the record.

conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis.

(3) Après examen de l'avis visé au paragraphe (2), le président de la Commission établit et transmet au ministre, au commissaire et aux parties un rapport écrit final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées.

45.47 Le commissaire:

- a*) établit et conserve un dossier de toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie en application de la présente partie;
- b*) fournit à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier.