

A-576-78

A-576-78

Superintendent Norman D. Inkster, Royal Canadian Mounted Police (*Appellant*)

v.

William Patrick Radey (*Respondent*)

Court of Appeal, Urie, Ryan and Le Dain JJ.—
Ottawa, April 11 and 12, 1979.

Prerogative writs — Prohibition — Appeal from order of Trial Division prohibiting the continuing of trial, held pursuant to Royal Canadian Mounted Police Act — Prohibition granted on ground that proceedings barred by s. 721(2) of Criminal Code — Whether s. 721(2) of Criminal Code applies to proceedings under Part II of Royal Canadian Mounted Police Act for trial of a service offence — If so, whether or not it deprives trial officer of jurisdiction justifying an order of prohibition — Appeal allowed — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 721(2) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 3, 27.

APPEAL.

COUNSEL:

Luther P. Chambers and Duff Friesen for appellant.
William B. Gill, Q.C. for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Gill Cook, Calgary, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is an appeal from an order of the Trial Division prohibiting Superintendent Norman D. Inkster of the Royal Canadian Mounted Police from continuing with the trial of the respondent William Patrick Radey pursuant to the provisions of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9 on charges of having committed major service offences.

The ground on which the order of prohibition was granted was that the proceedings are barred by subsection 721(2) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, which provides:

721. ...

(2) No proceedings shall be instituted more than six months after the time when the subject-matter of the proceedings arose.

Le surintendant Norman D. Inkster de la Gendarmerie royale du Canada (*Appellant*)

a. c.

William Patrick Radey (*Intimé*)

Cour d'appel, les juges Urie, Ryan et Le Dain—
Ottawa, les 11 et 12 avril 1979.

Brefs de prérogative — Prohibition — Appel contre une ordonnance rendue par la Division de première instance interdisant la poursuite d'un procès tenu en vertu de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada — Prohibition accordée au motif que la procédure en cause est interdite par l'art. 721(2) du Code criminel — Il s'agit de savoir si l'art. 721(2) est applicable aux procédures intentées en vertu de la Partie II de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada dans le cadre d'un procès relatif à une infraction ressortissant au service — Dans l'affirmative, il s'agit de savoir si cet article rend incompetent l'officier qui préside le procès au point de justifier une ordonnance de prohibition — Appel accueilli — Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 721(2) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 3, 27.

APPEL.

AVOCATS:

Luther P. Chambers et Duff Friesen pour l'appellant.
William B. Gill, c.r. pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Gill Cook, Calgary, pour l'intimé.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit de l'appel d'une ordonnance rendue par la Division de première instance interdisant au surintendant Norman D. Inkster de la Gendarmerie royale du Canada, de poursuivre le procès de l'intimé William Patrick Radey en vertu des dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, c. R-9, sur des accusations d'infraction majeure ressortissant au service.

L'ordonnance de prohibition a été délivrée sur le fondement du paragraphe 721(2) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, qui est ainsi libellé:

721. ...

(2) Aucune procédure ne doit être intentée plus de six mois après que l'objet des procédures a pris naissance.

The order is attacked on the ground that subsection 721(2) does not apply to proceedings under Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act* for the trial of a service offence, and on the further ground that if it does apply it does not deprive the trial officer of jurisdiction so as to justify an order of prohibition.

The respondent, a corporal in the Royal Canadian Mounted Police, was charged on September 11, 1978 with having committed certain service offences on March 24, 1977 and between May 6, 1977 and June 2, 1977. The trial began on October 5, 1978 before a service tribunal composed of Superintendent Inkster. At the outset a motion was made on behalf of the respondent for dismissal of the charges on the ground that the trial officer was without jurisdiction. The motion was dismissed and the respondent applied to the Federal Court for a writ of prohibition which resulted in the order from which the present appeal is brought.

The question whether subsection 721(2) of the *Criminal Code* applies to the proceedings instituted against the respondent under the provisions of Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act* turns on the application of section 27 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 to these proceedings. Section 27 reads:

27. (1) Where an enactment creates an offence,

(a) the offence shall be deemed to be an indictable offence if the enactment provides that the offender may be prosecuted for the offence by indictment;

(b) the offence shall be deemed to be one for which the offender is punishable on summary conviction if there is nothing in the context to indicate that the offence is an indictable offence; and

(c) if the offence is one for which the offender may be prosecuted by indictment or for which he is punishable on summary conviction, no person shall be considered to have been convicted of an indictable offence by reason only of having been convicted of the offence on summary conviction.

(2) All the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences apply to indictable offences created by an enactment, and all the provisions of the *Criminal Code* relating to summary conviction offences apply to all other offences created by an enactment, except to the extent that the enactment otherwise provides.

On s'attaque à l'ordonnance en alléguant, d'une part, que le paragraphe 721(2) n'est pas applicable aux procédures intentées en vertu de la Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* dans le cadre d'un procès relatif à une infraction ressortissant au service et, d'autre part, qu'advenant que ce paragraphe soit malgré tout applicable, il ne rend pas incompetent l'officier qui préside au procès au point de justifier une ordonnance de prohibition.

Le 11 septembre 1978, l'intimé, un caporal dans la Gendarmerie royale du Canada, a été accusé d'infractions ressortissant au service commises le 24 mars 1977 et entre le 6 mai et le 2 juin 1977. Le procès a commencé le 5 octobre 1978 devant un tribunal du service composé du surintendant Inkster. Dès le début des procédures, une requête a été introduite au nom de l'intimé pour demander le rejet des accusations en raison de l'incompétence de l'officier présidant au procès. Sur rejet de cette requête, l'intimé a demandé à la Cour fédérale un bref de prohibition qui lui a été délivré sous la forme de l'ordonnance faisant l'objet du présent appel.

Pour déterminer si le paragraphe 721(2) du *Code criminel* est applicable aux procédures instituées contre l'intimé en vertu de la Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, il faut examiner si l'article 27 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23 est applicable aux présentes procédures. En voici le libellé:

27. (1) Quand un texte législatif crée une infraction,

a) l'infraction est réputée un acte criminel si le texte législatif décreète que le contrevenant peut être poursuivi pour l'infraction au moyen d'un acte d'accusation;

b) l'infraction est réputée une infraction pour laquelle le contrevenant est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité si rien dans le contexte n'indique que l'infraction est un acte criminel; et

c) si l'infraction est une infraction pour laquelle le contrevenant peut être poursuivi au moyen d'un acte d'accusation ou pour laquelle il est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, nul n'est réputé avoir été déclaré coupable d'un acte criminel pour l'unique raison qu'il a été déclaré coupable de l'infraction sur déclaration sommaire de culpabilité.

(2) Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.

(3) In a commission, proclamation, warrant or other document relating to criminal law or procedure in criminal matters

(a) a reference to an offence for which the offender may be prosecuted by indictment shall be construed as a reference to an indictable offence; and

(b) a reference to any other offence shall be construed as a reference to an offence for which the offender is punishable on summary conviction.

Section 3 of the *Interpretation Act* provides:

3. (1) Every provision of this Act extends and applies, unless a contrary intention appears, to every enactment, whether enacted before or after the commencement of this Act.

(2) The provisions of this Act apply to the interpretation of this Act.

(3) Nothing in this Act excludes the application to an enactment of a rule of construction applicable thereto and not inconsistent with this Act.

The question, as I see it, is whether the provisions of Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act* evince an intention that section 27 of the *Interpretation Act* should not apply to the offences created by that Part.

Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, under the heading "Discipline", provides in sections 25 to 45 for the definition, trial and punishment of offences which are known as major and minor service offences. The major service offences specified in section 25 of the Act obviously relate to matters of discipline. They are not, generally speaking, offences of the public character punishable under the *Criminal Code* or other statutes of a criminal law nature, although they might in some cases give rise to prosecution under the criminal law. The same is true of section 26, which makes it a minor service offence to violate or fail to comply with any standing order of the Commissioner or any regulation made under the authority of Part I. Part II contains special provisions for arrest, detention, investigation and charge, trial by a service tribunal presided over by an officer of the Force, punishment, and appeal to the Commissioner who decides after receiving the recommendation of a Board of Review. Speaking of the provisions of sections 30 and 31 of the former *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1952, c. 241, which specified offences and

(3) Dans une commission, une proclamation, un mandat ou autre document relatif au droit criminel ou à la procédure en matière criminelle

a) la mention d'une infraction pour laquelle le contrevenant peut être poursuivi au moyen d'un acte d'accusation doit s'interpréter comme une mention d'un acte criminel; et

b) la mention de toute autre infraction doit s'interpréter comme une mention d'une infraction pour laquelle le contrevenant est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Et voici le libellé de l'article 3 de la *Loi d'interprétation*:

3. (1) A moins qu'une intention contraire n'apparaisse, chacune des dispositions de la présente loi s'étend et s'applique à tout texte législatif, que celui-ci soit édicté avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Les dispositions de la présente loi s'appliquent à sa propre interprétation.

(3) Rien dans la présente loi n'exclut l'application, à un texte législatif, d'une règle d'interprétation qui s'y applique et qui n'est pas incompatible avec la présente loi.

A notre avis, la question consiste à déterminer si les dispositions de la Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* donnent à entendre que l'article 27 de la *Loi d'interprétation* ne s'applique pas aux infractions prévues dans cette partie.

Sous l'intitulé «Discipline», la Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* contient, dans ses articles 25 à 45, des dispositions relatives à la définition, au procès et aux peines applicables à des infractions qualifiées d'infractions majeures et d'infractions mineures ressortissant au service. Évidemment, les infractions majeures ressortissant au service, spécifiées dans l'article 25 de la Loi, se rapportent à la discipline. De façon générale, il ne s'agit pas d'infractions punissables en vertu du *Code criminel* ou d'autres lois pénales, quoique, dans certains cas, elles peuvent donner lieu à des poursuites en vertu du droit pénal. Il en est de même de l'article 26 qui déclare coupable d'une infraction mineure ressortissant au service tout membre qui viole un ordre permanent du Commissaire ou quelque règlement établi sous le régime de la Partie I. La Partie II contient des dispositions spéciales relatives aux arrêts, à la détention, aux enquêtes et accusations, au procès devant un tribunal du service présidé par un officier de la Gendarmerie, aux peines et finalement aux appels devant le Commissaire, lequel rend sa décision sur recommandation de la Commission de révision. Se référé-

provided for their trial and punishment, Rand J. in *The Queen v. White* [1956] S.C.R. 154 said at p. 159: "Parliament has specified the punishable breaches of discipline and has equipped the Force with its own courts for dealing with them and it needs no amplification to demonstrate the object of that investment. Such a code is prima facie to be looked upon as being the exclusive means by which this particular purpose is to be attained." This characterization applies, if anything, with even greater force to the provisions of Part II of the present Act which are more elaborate in their regulation of the institution of proceedings, the mode of trial and the right of appeal. There has undoubtedly been an increased judicialization of the managerial or administrative power of discipline, but the "offences" which are the object of this very special disciplinary code are not in my opinion offences of the kind contemplated by section 27 of the *Interpretation Act* which are offences of a public nature to be tried in the regular courts of criminal jurisdiction. I am, therefore, of the view that section 27 does not apply to the provisions of Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, and accordingly subsection 721(2) of the *Criminal Code* does not apply to them.

I would allow the appeal and set aside the order of the Trial Division, but I would make no order as to costs.

* * *

URIE J.: I agree.

* * *

RYAN J.: I agree.

rant aux dispositions des articles 30 et 31 de l'ancienne *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1952, c. 241, définissant les infractions ainsi que les procédures et les peines y afférentes, le juge Rand s'est ainsi exprimé dans l'arrêt *La Reine c. White* [1956] R.C.S. 154, à la page 159: [TRADUCTION] «Le Parlement a prévu les contraventions à la discipline punissables et a doté la Gendarmerie de tribunaux pour en connaître, et il n'a pas besoin d'explicitier davantage pour faire comprendre le but de ces dispositions. Un code semblable doit avant tout être considéré comme le seul moyen d'atteindre ce but spécial.» Ce commentaire s'applique avec une vigueur encore plus grande, si possible, aux dispositions de la Partie II de la présente loi, lesquelles sont plus précises et détaillées relativement aux procédures, aux procès et au droit d'appel. Le pouvoir de gestion ou d'administration concernant la discipline revêt, certes, un caractère de plus en plus judiciaire, mais à notre avis les «infractions» faisant l'objet de ce code disciplinaire très spécial ne sont pas de celles envisagées à l'article 27 de la *Loi d'interprétation*, lesquelles sont des infractions de caractère public faisant l'objet de procès devant les tribunaux ordinaires de compétence pénale. Nous sommes donc d'avis que l'article 27 n'est pas applicable aux dispositions de la Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, et qu'en conséquence le paragraphe 721(2) du *Code criminel* ne leur est pas applicable.

Nous sommes d'avis d'accueillir l'appel et d'annuler l'ordonnance de la Division de première instance, mais nous ne rendons aucune ordonnance relative aux dépens.

* * *

LE JUGE URIE: J'y souscris.

h

* * *

LE JUGE RYAN: J'y souscris.