

T-1299-91

T-1299-91

**William Stuart Leach (Applicant)**

v.

**Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police and Attorney General of Canada (Respondents)**

INDEXED AS: *LEACH v. ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION (T.D.)*

Trial Division, MacKay J.—Vancouver, June 6; Ottawa, June 24, 1991.

*RCMP — RCMP Public Complaints Commission investigating complaints excessive force used during arrests — RCMP Act, ss. 45.43(1) and 45.42(3)(c) authorizing Chairman to investigate “or” initiate hearing — “Or” used in conjunctive sense — Chairman authorized to institute hearing after initiating investigation — Commission and Chairman authorized only to conduct hearing and make written recommendations — Cannot grant relief, determine liability or impose sanctions — Hearing not violating principles of fairness — Anticipation of adverse recommendations on which Commissioner could act not basis to prohibit hearing or action by Commissioner on recommendation — Lack of opportunity to be heard before Chairman making final report or Commissioner’s action not unfair as hearing not tantamount to preliminary inquiry — Parts VI and VII not inconsistent with Charter.*

*Construction of statutes — RCMP Act, ss. 45.43(1) and 45.42(3)(c) authorizing Chairman to investigate “or” initiate hearing — Applying words-in-total-context approach, “or” used in conjunctive or inclusive sense — Chairman authorized to institute hearing after initiating investigation — Interpretation supported by use of “or” in conjunctive sense in other provisions in Part VII — Consistent with purposes of Act, i.e. protection of public from private investigation of complaints and prevention of pillorying of Force members.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — RCMP Public Complaints Commission Chairman cannot grant relief, determine liability or impose sanctions — Authorized only to conduct hearing and make written recommendations — Only Commissioner able to act — Charter, s. 7 guarantee of right not to be deprived of life, liberty and security of person except in accordance with principles of fundamental justice, not violated by absence of reference to principles of natural justice in RCMP Act, Parts VI and VII — Provisions attempt to ensure compliance with natural justice principles.*

**William Stuart Leach (requérant)**

c.

**a La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le Procureur général du Canada (intimés)**

**b RÉPERTORIÉ: LEACH c. COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (1<sup>re</sup> INST.)**

**c Section de première instance, juge MacKay—Vancouver, 6 juin; Ottawa, 24 juin 1991.**

*GRC — Enquête de la Commission des plaintes du public contre la GRC sur des plaintes d’usage excessif de force — L’art. 45.43(1) et 45.42(3)c de la Loi sur la GRC habilite le président de la Commission à convoquer une audience «ou» à tenir une enquête — Le mot «ou» s’emploie dans son sens conjonctif — Le président est habilité à convoquer une audience après avoir ordonné une enquête — La Commission et son président ne sont habilités qu’à tenir l’audience et à faire des recommandations par écrit — Ils ne sont pas habilités à ordonner des mesures de réparation, à conclure à la responsabilité ou à prononcer une sanction — La tenue de l’audience ne contrevient pas aux principes d’équité — La possibilité de recommandations défavorables que pourrait suivre le Commissaire ne justifie pas une interdiction de l’audience ou des mesures que pourrait prendre le Commissaire sur recommandation — L’impossibilité de se faire entendre avant que la Commission ne fasse son rapport final ou que le Commissaire ne prenne des mesures n’est pas inique, puisque l’audience n’équivaut pas à une enquête préliminaire sur des infractions criminelles — Les parties VI et VII ne vont pas à l’encontre de la Charte.*

*Interprétation des lois — L’art. 45.43(1) et 45.42(3)c de la Loi sur la GRC habilite le président à tenir une enquête «ou» à convoquer une audience — Interprété selon le contexte, «ou» s’emploie dans son sens inclusif ou conjonctif — Le président est habilité à convoquer l’audience après le début de l’enquête — Cette interprétation est corroborée par l’emploi du terme «ou» dans son sens conjonctif dans d’autres dispositions de la partie VII — Elle est conforme à l’objet de la Loi, qui est de protéger le public contre la tenue d’enquêtes secrètes sur les plaintes et de prévenir la mise au pilori des membres de la Gendarmerie.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — La Commission des plaintes du public contre la GRC n’est pas habilitée à ordonner des mesures de réparation, à conclure à la responsabilité ou à prononcer une sanction — Elle n’est habilitée qu’à tenir une audience et à faire des recommandations par écrit — Seul le Commissaire peut prendre des mesures concrètes — Que les parties VI et VII de la Loi sur la GRC ne fassent pas mention des principes de justice naturelle ne constitue pas une violation de l’art. 7 de la Charte, selon lequel il ne peut être porté atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu’en conformité avec les*

*Constitutional law — Charter of Rights — Criminal process — RCMP Public Complaints Commission Chairman initiating hearing into complaints excessive force used during arrests — Charter, s. 11 right of person charged with offence not to be compelled to be witness in proceedings against him, not applicable to Commission's proceedings — Applicant not charged with offence — No penal consequences resulting from hearing.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — RCMP Public Complaints Commission Chairman initiating hearing under RCMP Act, Part VII into complaints excessive force used during arrests — Charter, s. 15 not applicable to Part VII, which does not involve discrimination on enumerated or analogous grounds.*

This was an application by an RCMP officer to prohibit the RCMP Public Complaints Commission from conducting a hearing into complaints that excessive force had been used during the arrest of the complainants, and to prohibit the Commissioner from acting on any of the Commission Chairman's recommendations. An internal investigation determined that only sufficient force to effect the arrests had been used, and that the RCMP Code of Conduct had not been breached. The Crown prosecutor decided not to lay criminal charges against the applicant. Upon complainants' request for review, the Public Complaints Commission was established. The Commission's processes are set out in Part VII of the RCMP Act. The Commission and its Chairman cannot grant relief, determine liability or impose sanctions against any member of the Force. They have authority only to conduct a hearing and report in writing. Only the Commissioner is authorized to take action. Upon review of the complaint, the Chairman decided to institute a hearing. The applicant submitted that the Chairman, having completed an investigation under subsection 45.43(1) was *functus officio* and had no jurisdiction to institute a hearing. Under both subsection 45.43(1) and paragraph 45.42(3)(c), the Chairman may investigate "or" institute a hearing. The applicant argued that "or" was used in its exclusive or disjunctive sense, so that the Chairman may undertake one or other of the courses of action, but not both and that the procedures established under Part VII were unfair in three respects: (1) the Commission had unlimited authority to report in writing, including recommending prosecution or disciplinary action; (2) the Commissioner had unrestricted authority to take action upon receipt of the report without giving a person who may be adversely affected an opportunity to be heard; and (3) there was a similar lack of opportunity before the Chairman makes a final report. The issues were whether the Commission Chairman had jurisdiction to institute a hearing; whether the procedures under Part VII of the RCMP Act were fair; and whether Parts VI and VII of the Act were consistent with Charter sections 7, 11, 15 and 32 and *Constitution Act, 1982*, section 52.

*principes de justice fondamentale — Leurs dispositions visent à garantir l'observation des principes de justice naturelle.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC a convoqué une audience d'enquête sur des plaintes d'usage excessif de la force au cours d'arrestations — Le droit, garanti par l'art. 11 de la Charte, de l'inculpé de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui-même ne s'applique pas aux procédures de la Commission — Le requérant n'est pas poursuivi au criminel — L'audience ne peut avoir aucune conséquence pénale.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC a convoqué, en application de l'art. 18 de la Loi sur la GRC, une audience d'enquête sur des plaintes d'usage excessif de la force au cours d'arrestations — L'art. 15 de la Charte ne s'applique pas à la partie VII, qui n'est pas discriminatoire, au regard des motifs de distinction énumérés et des motifs comparables.*

Requête intentée par un agent de la GRC pour faire interdire à la Commission des plaintes du public contre la GRC de tenir une audience d'enquête sur des plaintes d'usage excessif de la force au cours de l'arrestation des plaignants, et au Commissaire de donner suite aux recommandations que pourrait faire le président de la Commission. Une enquête interne avait conclu qu'il n'y avait eu recours qu'à la force nécessaire aux arrestations et qu'il n'y avait eu aucune violation du Code de déontologie de la GRC. L'avocat de la Couronne a décidé qu'il n'y avait pas lieu à poursuite au criminel. La Commission des plaintes du public est intervenue sur plainte des plaignants. Le processus d'intervention de la Commission est prévu à la partie VII de la Loi sur la GRC. La Commission et son président ne sont habilités à ordonner des mesures de réparation, à conclure à la responsabilité ou à imposer une sanction contre aucun membre de la GRC. Ils ont pour seul pouvoir de tenir une audience et de faire un rapport écrit. Seul le Commissaire peut prendre des mesures. En l'espèce, le président de la Commission a décidé, après examen de la plainte, de convoquer une audience d'enquête. Le requérant soutient que le président, ayant terminé son enquête sous le régime du paragraphe 45.43(1), était dessaisi de l'affaire et n'avait plus compétence pour convoquer une audience. Selon le paragraphe 45.43(1) comme l'alinéa 45.42(3)c), le président peut tenir une enquête «ou» convoquer une audience. Le requérant fait valoir que le mot «ou» s'emploie dans son sens exclusif ou disjonctif, c'est-à-dire que le président peut prendre soit l'une soit l'autre des mesures prévues, mais non pas les deux à la fois; et que la procédure instituée par la partie VII laisse à désirer à trois égards: (1) pouvoir illimité de la Commission pour faire un rapport, par lequel elle peut recommander des poursuites pénales ou des mesures disciplinaires; (2) pouvoir du Commissaire, saisi du rapport d'enquête, de prendre des mesures dont la portée n'est astreinte à aucune limite, sans que la personne visée puisse se faire entendre; et (3) même impossibilité de se faire entendre avant que le président fasse son rapport final. Il échet d'examiner si le président de la Commission avait compétence pour convoquer une audience d'enquête, si la procédure établie par la partie VII de la Loi sur la GRC est équitable, et si les parties VI et VII de la même Loi sont compatibles avec les articles 7, 11, 15 et 32 de la Charte, et l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

*Held*, the application should be dismissed.

The Chairman was not *functus officio*. He acted within his statutory authority in instituting the hearing. Applying the words-in-total-context approach to statutory construction, the word “or” in both subsection 45.43(1) and paragraph 45.42(3)(c) is used in its inclusive or conjunctive sense and the Chairman is authorized to institute a hearing after initiating an investigation, whether or not that investigation has been concluded to his satisfaction except for the report to the Commissioner. This construction is supported by the use of “or” in its inclusive or conjunctive sense in other provisions of Part VII and by subsection 45.43(3), which requires the Chairman to report his findings and recommendation to the Minister and Commissioner on completion of an investigation, unless he has instituted a hearing. Subsection 45.43(3) would seem to indicate that Parliament contemplated that the Chairman might institute a hearing after investigating a complaint. Finally, this interpretation is consistent with the purposes of the Act, namely, the protection of the public from having complaints investigated privately and, on the other hand, to prevent the pillorying of members of the Force. If public confidence in the Force and its processes is to be maintained, the Commission, through its Chairman, must be free to determine when a hearing is warranted. A decision to institute a hearing necessarily implies at least a preliminary investigation of a complaint by the Commission Chairman.

The hearing did not violate principles of fairness. The applicant anticipated that the hearing body might make recommendations adverse to him, which could be acted upon and ultimately be the matter of comment in the Chairman's final report. Any such outcome is mere speculation. An order of prohibition cannot be issued against a purely speculative action. The applicant also urged that the hearing was tantamount to a preliminary enquiry into criminal conduct, with the attendant public notoriety, without giving him an opportunity to deny or respond to any adverse characterization of his actions. The conduct complained of must be subject to examination and report to achieve the purpose of the hearing and of the review process, which was to find facts about the incident giving rise to the complaint, to review the process of investigation conducted by the Force and to consider the use of certain tactics by the officers in the course of their duties. Criminal prosecution was not an objective of the hearing and the time limit for disciplinary action had expired.

Parts VI and VII are not inconsistent with Charter, section 7 which guarantees the right not to be deprived of life, liberty and security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. Section 7 is not violated by the absence of reference to principles of natural justice or to the duty of fairness in the statutory provisions, which attempt to ensure that the hearing process accords with “principles of fundamental justice”.

Charter, section 11 (which guarantees the right of any person charged with an offence not to be compelled to be a witness in proceedings against him), is not applicable to the Commission's hearing. The applicant was not charged with an

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

Le président n'était pas dessaisi de l'affaire. Il a agi dans les limites de sa compétence légale en convoquant l'audience d'enquête. Envisagé dans son contexte conformément aux principes d'interprétation des lois, le mot «ou» s'emploie dans son sens inclusif ou conjonctif au paragraphe 45.43(1) comme à l'alinéa 45.42(3)c), et le président est habilité à convoquer une audience après avoir ordonné une enquête, que celle-ci ait été terminée ou non à sa satisfaction, à part le rapport destiné au Commissaire. Cette interprétation est corroborée par l'emploi du mot «ou» dans son sens inclusif ou conjonctif dans d'autres dispositions de la partie VII et au paragraphe 45.43(3), qui fait au président obligation de soumettre au ministre et au Commissaire ses conclusions et recommandations à l'issue de l'enquête, à moins qu'il n'ait déjà convoqué une audience. Le libellé du paragraphe 45.43(3) favorise l'interprétation selon laquelle le législateur entendait prévoir que le président pourrait convoquer une audience après avoir terminé l'enquête sur une plainte. Enfin, cette interprétation est conforme à l'objet de la Loi, qui est de protéger le public contre la tenue d'enquêtes secrètes sur les plaintes, et de prévenir la mise au pilori des membres de la GRC. Pour préserver la confiance du public dans la GRC et dans ses méthodes, il faut que la Commission ait la faculté, par la voix de son président, de décider quand une audience s'impose. La décision de convoquer une audience présuppose à tout le moins, par la force des choses, une enquête préliminaire du président de la Commission sur la plainte.

L'audience ne contrevient pas aux principes d'équité. Le requérant prévoyait que l'organisme d'enquête pourrait faire des recommandations défavorables à son égard, que ces dernières pourraient être appliquées et qu'elles pourraient faire l'objet du rapport final du président. Pareille issue est pure conjecture. Rien ne justifie une ordonnance de prohibition contre une action dont on ne peut que conjecturer sur la survenance. Le requérant soutient encore que l'audience équivaut à une enquête préliminaire sur des infractions criminelles, avec toute la notoriété publique qui s'y attache, sans qu'il ait la possibilité de réfuter une caractérisation défavorable éventuelle de ses actes ou d'y répondre. Les agissements faisant l'objet d'une plainte doivent être examinés ouvertement et faire l'objet d'un rapport, si l'on veut atteindre le but de l'audience et du processus de contrôle, qui est de rechercher la vérité au sujet de l'incident ayant provoqué la plainte, de contrôler le processus d'enquête interne de la GRC et d'examiner le recours à certaines méthodes par les agents impliqués dans l'exercice de leurs fonctions. La poursuite au criminel ne constituait pas l'objectif de l'audience, et il y avait prescription pour ce qui était des mesures disciplinaires.

Les parties VI et VII ne sont pas incompatibles avec l'article 7 de la Charte, selon lequel il ne peut être porté atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. L'article 7 n'est pas violé par l'absence de toute mention des principes de justice naturelle dans ces dispositions législatives, qui visent à garantir que le processus d'audience soit en conformité avec les «principes de justice fondamentale».

L'article 11 de la Charte (selon lequel tout inculpé a le droit de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui) ne s'applique pas aux procédures d'audience de la Commission. Le requérant n'est

offence and the hearing cannot result in any penal consequences.

Nor does the hearing violate equality rights guaranteed by Charter, section 15. As Part VII does not involve discrimination based on enumerated or analogous grounds, section 15 does not apply.

pas poursuivi au criminel et l'audience ne peut avoir aucune conséquence pénale.

L'audience ne porte pas non plus atteinte aux droits à l'égalité que garantit l'article 15 de la Charte. Celui-ci ne s'applique pas en l'espèce puisque les dispositions de la partie VII ne sont pas discriminatoires, au regard des motifs de distinction énumérés ou des motifs comparables.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] ss. 7, 11, 13, 15, 32.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
- Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63, s. 52.
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.
- Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 45.35, 45.36, 45.38, 45.41, 45.42, 45.43, 45.44, 45.45, 45.46 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366; (1990), 72 O.R. (2d) 701 (note); 68 D.L.R. (4th) 641; 55 C.C.C. (3d) 472; 110 N.R. 81; 41 O.A.C. 161.

##### CONSIDERED:

*O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; (1987), 45 D.L.R. (4th) 527; [1988] 1 W.W.R. 216; 19 B.C.L.R. (2d) 273; 38 C.C.C. (3d) 233; 80 N.R. 127.

##### REFERRED TO:

*Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Rankin (Re)*, [1991] 1 F.C. 226; (1990), 38 F.T.R. 23 (T.D.); *Ferguson Bus Lines Ltd. v. Amalgamated Transit Union, Local 1374*, [1990] 2 F.C. 586; (1990), 68 D.L.R. (4th) 699; 43 Admin. L.R. 18; 108 N.R. 293 (C.A.); *Pacific Trollers Association v. Attorney General of Canada et al.*, T-1921-86, McNair J., order dated 2/9/86, not reported, F.C.T.D.; *Estrada v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317; 1 Imm. L.R. (2d) 24 (F.C.T.D.); *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *Stubart*

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 11, 13, 15, 32.
- Code criminel*, L.R.C. (1985), chap. C-46.
- Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 63, art. 52.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
- Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. R-10, art. 45.35, 45.36, 45.38, 45.41, 45.42, 45.43, 45.44, 45.45, 45.46 (édictees par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> supp.), chap. 8, art. 16).

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366; (1990), 72 O.R. (2d) 701 (note); 68 D.L.R. (4th) 641; 55 C.C.C. (3d) 472; 110 N.R. 81; 41 O.A.C. 161.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; (1987), 45 D.L.R. (4th) 527; [1988] 1 W.W.R. 216; 19 B.C.L.R. (2d) 273; 38 C.C.C. (3d) 233; 80 N.R. 127.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; (1978), 12 A.R. 449; 89 D.L.R. (3d) 161; 7 Alta. L.R. (2d) 370; 23 N.R. 565; *Rankin (Re)*, [1991] 1 C.F. 226; (1990), 38 F.T.R. 23 (1<sup>re</sup> inst.); *Ferguson Bus Lines Ltd. c. Syndicat uni du transport, section locale 1374*, [1990] 2 C.F. 586; (1990), 68 D.L.R. (4th) 699; 43 Admin. L.R. 18; 108 N.R. 293 (C.A.); *Pacific Trollers Association c. Procureur général du Canada et autre*, T-1921-86, le juge McNair, ordonnance en date du 2-9-86, non publié, C.F. 1<sup>re</sup> inst.; *Estrada c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317; 1 Imm. L.R. (2d) 24 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60

*Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536; [1984] CTC 294; (1984), 84 DTC 6305; 53 N.R. 241; *Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, [1991] 1 F.C. 529; (1990), 34 F.T.R. 1; 123 N.R. 120 (C.A.); *Mahon v. Air New Zealand Ltd.*, [1984] A.C. 808 (P.C.); *Duncan v. Canada (Minister of National Defence)*, [1990] 3 F.C. 560; (1990), 55 C.C.C. (3d) 28; 32 F.T.R. 189 (T.D.); *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210; 9 D.L.R. (4th) 79; 42 C.P.C. 109; 3 O.A.C. 40 (C.A.); *Meade v. Canada*, [1991] 3 F.C. 365 (T.D.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

N.R. 321 (C.A.); *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536; [1984] CTC 294; (1984), 84 DTC 6305; 53 N.R. 241; *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.); *Mahon v. Air New Zealand Ltd.*, [1984] 1 A.C. 808 (P.C.); *Duncan v. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1990] 3 C.F. 560; (1990), 55 C.C.C. (3d) 28; 32 F.T.R. 189 (1<sup>re</sup> inst.); *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210; 9 D.L.R. (4th) 79; 42 C.P.C. 109; 3 O.A.C. 40 (C.A.); *Meade c. Canada*, [1991] 3 C.F. 365 (1<sup>re</sup> inst.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

## AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. V, 1st Sess., 33rd Parl., 34 Eliz. II, 1985.  
 Canada. Commission of Inquiry concerning certain activities of the Royal Canadian Mounted Police. 2nd Report. *Freedom and Security under the Law*, Ottawa: Supply & Services Canada, 1981 (The MacDonald Commission Report).  
 Canada. *The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*, Ottawa: Information Canada, 1976 (The Marin Commission Report).  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

## COUNSEL:

*Gordon P. Macdonald* for applicant.  
*D. J. Sorochan* for respondent Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission.  
*P. F. Partridge* for respondent Attorney General of Canada.  
*Steven M. Kelliher* for complainants Michael and Steven Cooper.

## SOLICITORS:

*Macdonald & McNeely*, Victoria, for applicant.  
*Swinton & Company*, Vancouver, for respondent Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Attorney General of Canada.  
*Steven M. Kelliher*, Victoria, for complainants Michael and Steven Cooper.

## DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre des communes*. Vol. V, 1<sup>re</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Parl., 34 Eliz. II, 1985.  
 Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 2<sup>e</sup> Rapport. *La liberté et la sécurité devant la loi*, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1981 (Rapport de la commission MacDonald).  
 Canada. *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: Information Canada, 1976 (Rapport de la commission Marin).  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto: Butterworths, 1983.

## AVOCATS:

*Gordon P. Macdonald* pour le requérant.  
*D. J. Sorochan* pour l'intimée Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.  
*P. F. Partridge* pour l'intimé procureur général du Canada.  
*Steven M. Kelliher* pour les plaignants Michael et Steven Cooper.

## PROCUREURS:

*Macdonald & McNeely*, Victoria, pour le requérant.  
*Swinton & Company*, Vancouver, pour l'intimée Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé procureur général du Canada.  
*Steven M. Kelliher*, Victoria, pour les plaignants Michael et Steven Cooper.

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

MACKAY J.: This is an application for prohibition orders, pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*.<sup>1</sup> The first order sought would preclude the conducting of a hearing by the respondent Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission ("the Commission") into two complaints filed by a father and his son, Michael Cooper and Steven Cooper, against the applicant Leach and others, all of whom were RCMP officers stationed in British Columbia. The second order sought would preclude the respondent Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police ("the Commissioner") from acting on any recommendation which may be made by the Chairman of the Commission pursuant to the two complaints filed by the Coopers.

In addition to those two respondents named in the notice of motion filed herein, counsel for the applicant, having raised constitutional issues relating to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*,<sup>2</sup> acting in accord with the *Constitutional Question Act*<sup>3</sup> of British Columbia, gave notice to the Attorneys General of the province and of Canada that the constitutional validity of portions of the *Royal Canadian Mounted Police Act*<sup>4</sup> would be challenged.

Counsel for the Attorney General of Canada appeared for the hearing of the application and indicated that the Attorney General of Canada sought standing in his own right in the proceedings. I ordered that he be added as a party respondent and that the style of cause be amended to reflect that status.

Counsel for the applicant had also given notice of the application to counsel representing others among RCMP officers implicated in the complaints of the Coopers, and to counsel for the Coopers. The latter appeared briefly in the course of the hearing, was permitted to intervene and on behalf of the Coopers expressed their interest in having the matter of a hearing by the Commission

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. F-7, as amended.

<sup>2</sup> Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

<sup>3</sup> R.S.B.C. 1979, c. 63.

<sup>4</sup> R.S.C., 1985, c. R-10, as amended.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE MACKAY: Il y a en l'espèce requête, en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>1</sup>, en ordonnances de prohibition: la première pour interdire à la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada («la Commission»), intimée, de tenir une audience pour enquêter sur deux plaintes déposées par Michael Cooper et son fils Steven Cooper contre le requérant Leach et d'autres, tous agents de la GRC en poste en Colombie-Britannique; la seconde pour interdire au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada («le Commissaire»), intimé, de donner suite aux recommandations que pourrait faire le président de la Commission à la suite des deux plaintes déposées par les Cooper.

Outre les deux intimés nommés dans l'avis de requête introduit en l'espèce, l'avocat du requérant, ayant soulevé des questions constitutionnelles touchant la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>2</sup> et se conformant à la loi dite *Constitutional Question Act*<sup>3</sup> de la Colombie-Britannique, a notifié aux procureurs généraux de cette province et du Canada qu'il contesterait la constitutionnalité de certaines dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*<sup>4</sup>.

L'avocat du procureur général du Canada, comparissant à l'audition de la requête, a fait savoir que ce dernier demandait à être partie de son propre chef à l'instance. J'ai ordonné que le procureur général du Canada soit ajouté en qualité de partie intimée et que l'intitulé de la cause soit modifié en conséquence.

L'avocat du requérant avait également notifié la requête aux avocats des autres agents de la GRC visés par les plaintes des Cooper, ainsi qu'à l'avocat de ces derniers. Celui-ci comparut brièvement à l'audition, se vit accorder l'autorisation d'intervenir et exprima, au nom des Cooper, son souhait de voir la tenue de l'audience de la Commission sans délai inutile puisque deux ans s'étaient écoulés

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), chap. F-7, modifié.

<sup>2</sup> qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

<sup>3</sup> R.S.B.C. 1979, chap. 63.

<sup>4</sup> L.R.C. (1985), chap. R-10, modifié.

proceed, and without unnecessary delay since it was now two years since the events giving rise to their complaints.

Matters leading to this application may be summarized as follows. The applicant participated with others in the arrest of Michael Cooper and Steven Cooper at Langford, B.C. on May 27, 1989. Both were subsequently charged with offences. Thereafter on June 25 Michael and Steven Cooper complained to the RCMP at Colwood detachment that they had been assaulted and excessive force had been used by the applicant and others in effecting the arrests on May 27. Counsel for the applicant at the hearing indicated that it was acknowledged that the applicant had applied a carotid restraint hold in arresting Michael Cooper, though it was not conceded that that in itself constituted excessive force.

The complaints led initially to two investigations. The first was an internal RCMP investigation conducted by Staff Sergeant McCombe of the RCMP detachment at Colwood. The investigation apparently consisted of obtaining statements from the Coopers and written responses to questions posed to each of the officers involved, who were not interviewed in relation to the incident. As a result of the investigation, Chief Superintendent Clarke wrote to each of the complainants on September 13, 1989 advising that the investigation revealed that only sufficient force was used to effect their respective arrests, that the investigation revealed no breaches of the RCMP Code of Conduct, and that the allegation of assault had been referred to regional Crown counsel with all the investigational material for a decision as to laying charges against the police officers.

By letters dated September 28, 1989, Chief Superintendent Clarke advised each of the claimants that the results of the criminal investigation, forwarded to regional Crown counsel, led the latter to decide that criminal charges were not warranted. The applicant, who was advised on July 11 that he was the subject of a criminal investigation as a result of the complaints, was advised at the same times as the Coopers of the results of the internal investigation and of the Crown prosecutor's decision that criminal charges were not warranted.

depuis la survenance du fait qui était à l'origine de leurs plaintes.

Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit. Le requérant participa avec d'autres à l'arrestation de Michael Cooper et de Steven Cooper, le 27 mai 1989 à Langford, en Colombie-Britannique. Ces deux derniers ont fait subséquemment l'objet de poursuites pénales. Par la suite, le 25 juin, Michael et Steven Cooper se sont plaints au détachement de la GRC à Colwood qu'ils avaient été victimes de voies de fait et d'usage excessif de la force de la part du requérant et d'autres qui procédèrent à l'arrestation le 27 mai. À l'audition, l'avocat du requérant reconnaissait que celui-ci avait appliqué une prise carotidienne à Michael Cooper au moment de son arrestation, sans pour autant admettre que pareille prise constituait un recours excessif à la force.

Les plaintes ont provoqué à l'origine deux enquêtes. La première était une enquête interne de la GRC, menée par le sergent d'état-major McCombe du détachement de la GRC à Colwood. Il appert qu'elle consistait à recueillir les déclarations des Cooper ainsi que les réponses écrites aux questions posées à chacun des agents impliqués, sans que ceux-ci fussent interrogés de vive voix sur l'incident. À l'issue de l'enquête, le surintendant principal Clarke a écrit le 13 septembre 1989 à chacun des deux plaignants pour les informer que selon cette enquête, les agents n'avaient eu recours qu'à la force nécessaire pour les arrêter, qu'il n'y avait eu aucune violation du Code de déontologie de la GRC, et que les plaintes de voies de fait avaient été transmises à l'avocat de la Couronne régional avec les résultats de l'enquête afin que celui-ci décidât s'il y avait lieu de traduire en justice les agents de police impliqués dans l'affaire.

Par lettre en date du 28 septembre 1989, le surintendant principal Clarke a informé chacun des plaignants que l'avocat de la Couronne régional, saisi des résultats de l'enquête, a décidé qu'il n'y avait pas lieu à poursuite au criminel. Le requérant, qui avait été informé le 11 juillet qu'il faisait l'objet d'une enquête de police par suite des plaintes, a été informé en même temps que les Cooper des résultats de l'enquête interne ainsi que de la décision de l'avocat de la Couronne régional de ne pas intenter des poursuites judiciaires.

Thereafter, by separate letters, date-stamped as received in each case on November 15, 1989, Michael Cooper and Steven Cooper wrote to the respondent Commission, expressing dissatisfaction with the RCMP disposition, and requesting review, of their respective complaints.

The respondent Public Complaints Commission was established pursuant to Part VI of the *Royal Canadian Mounted Police Act* [hereinafter RCMP Act] and its processes are set out in Part VII of the same Act.<sup>5</sup> Those processes, following receipt of a complaint from a member of the public as in this case, may be summarized, except for the quoted provisions authorizing the Chairman to investigate or institute a hearing into a complaint, as follows.

(1) The Chairman of the Commission furnishes the respondent Commissioner with a copy of the complaint and the latter returns to the Chairman the record of the RCMP's investigation of the complaint and the notice of its disposition previously sent to the complainant.<sup>6</sup>

(2) The Commission Chairman reviews the complaint<sup>7</sup> and

i) if satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP he so reports in writing to the Minister (the Solicitor General of Canada), the respondent Commissioner, the member whose conduct is the subject matter of the complaint, and the complainant;<sup>8</sup>

ii) if he is not satisfied the Chairman may initiate other action; thus

45.42. . . .

(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.

<sup>5</sup> R.S.C., 1985, c. R-10, as am. by S.C. 1986, c. 11, s. 15 (R.S.C., 1985, (2nd Supp.), c. 8, s. 16).

<sup>6</sup> *Supra*, note 4, s. 45.41(2).

<sup>7</sup> *Id.*, s. 45.42(1).

<sup>8</sup> *Id.*, s. 45.42(2).

Par la suite, par lettres séparées dont le timbre dateur indiquait qu'elles furent reçues le 15 novembre 1989, Michael Cooper et Steven Cooper ont informé la Commission intimée qu'ils n'étaient pas satisfaits de la suite donnée à l'affaire par la GRC et pour lui demander d'examiner leurs plaintes.

La Commission des plaintes du public, intimée en l'espèce, a été instituée en application de la partie VI de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et sa procédure est prévue à la partie VII de la même Loi<sup>5</sup>. Cette procédure, qui fait suite à la réception de la plainte d'un particulier comme en l'espèce, peut se résumer comme suit, à part les dispositions citées ci-dessous qui autorisent le président à tenir une enquête ou à convoquer une audience pour enquêter sur la plainte:

(1) Le président de la Commission transmet une copie de la plainte au Commissaire, lequel lui fait tenir alors le dossier de l'enquête de la GRC sur la plainte ainsi que la décision, qui a été notifiée au plaignant<sup>6</sup>.

(2) Le président de la Commission examine la plainte<sup>7</sup> et

i) s'il est satisfait de la décision de la GRC, en informe par écrit le ministre (c'est-à-dire le Solliciteur général du Canada), le Commissaire intimé, le membre de la GRC dont la conduite fait l'objet de la plainte, et le plaignant<sup>8</sup>;

ii) s'il n'est pas satisfait de la décision, peut prendre d'autres mesures, savoir:

45.42. . . .

(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.

<sup>5</sup> L.R.C. (1985), chap. R-10, mod. par S.C. 1986, chap. 11, art. 15 (L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), chap. 8, art. 16).

<sup>6</sup> Note 4, *supra*, art. 45.41(2).

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 45.42(1).

<sup>8</sup> *Ibid.*, art. 45.42(2).



(3) On completion of an investigation by the Commission Chairman, he prepares a report in writing, to be sent to the Minister and the respondent Commissioner, with his findings and recommendations with respect to the complaint, unless the Chairman has instituted or plans to institute a hearing to inquire into the complaint.<sup>9</sup>

(4) In addition to situations where the Chairman is not satisfied with disposition of a complaint by the RCMP, he may deal with a complaint in other circumstances. Thus,

**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.

(5) Where the Commission Chairman decides to institute a hearing into a complaint, the Act provides in considerable detail for the arrangements to be made including notice to all the parties, the designation of persons to conduct the hearing, the sittings of the member or members constituting the Commission for purposes of the hearing, the rights of persons interested and the right of any witness to be represented by counsel, and provisions for evidence to be considered and for it to be precluded from being used or received in any hearing into alleged breach of the RCMP Code of Conduct other than a hearing for giving misleading or false testimony.<sup>10</sup>

(6) On completion of any hearing the Commission is required to submit to the Minister and to the respondent Commissioner a report in writing setting out findings and recommendations concerning the complaint, as the Commission sees fit.<sup>11</sup>

(7) Upon receipt of a report from the Commission or its Chairman, whether that be upon investigation without a hearing or after a public hearing, the respondent Commissioner has an obligation to review the complaint in light of the findings and recommendations in the Commission's report, and to notify the Minister and the Chairman of any further action in relation to the complaint, and

<sup>9</sup> *Id.*, s. 45.43(3).

<sup>10</sup> *Id.*, ss. 45.44, 45.45.

<sup>11</sup> *Id.*, s. 45.45(14).

(3) Au terme de son enquête, le président de la Commission établit et fait tenir au ministre et au Commissaire intimé un rapport écrit énonçant ses conclusions et recommandations, à moins qu'il n'ait convoqué ou n'envisage de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte<sup>9</sup>.

(4) Le président de la Commission peut se saisir de la plainte en dehors des cas où il n'est pas satisfait de la décision de la GRC, comme suit:

**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 la 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.

(5) Dans le cas où le président de la Commission décide de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte, la Loi prévoit en détail les mesures à prendre, y compris la signification à toutes les parties, la désignation des personnes chargées de tenir l'audience, les séances du ou des membres constituant la Commission aux fins de l'enquête, les droits des intéressés et le droit de tout témoin de se faire représenter par avocat, les preuves recevables devant la Commission et celles qui sont admissibles et inadmissibles à l'audience d'enquête sur une plainte de violation du Code de déontologie de la GRC, sauf l'audience d'enquête sur un faux témoignage ou un témoignage donné dans l'intention de tromper<sup>10</sup>.

(6) Au terme de l'audience, la Commission est tenue d'établir et de faire tenir au ministre et au Commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées<sup>11</sup>.

(7) Sur réception du rapport soumis par la Commission ou par le président, que ce soit au terme d'une enquête avec ou sans audience, le Commissaire intimé est tenu de réexaminer la plainte à la lumière des conclusions et recommandations figurant au rapport de la Commission, et d'informer le ministre et le président de toute nouvelle mesure qu'il prend à l'égard de la plainte.

<sup>9</sup> *Ibid.*, art. 45.43(3).

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 45.44, 45.45.

<sup>11</sup> *Ibid.*, art. 45.45(14).

where no action on findings of the report is to be taken, the Commissioner is to provide notice, including his reasons for not acting, to the Minister and the Commission Chairman.<sup>12</sup>

(8) After consideration of the notice provided by the respondent Commissioner, the Commission Chairman has the last word: he prepares and sends to the Minister, the Commissioner and the parties a final report in writing with such findings and recommendations as he sees fit.<sup>13</sup>

The Public Complaints Commission and its Chairman are not authorized by the legislation to grant relief to the complainant or anyone else, or to make any determination relating to liability, criminal, civil, or disciplinary, against any member of the RCMP or to impose any sanctions, penal or otherwise. Their authority is to review or investigate or conduct a hearing, and to report in writing with findings and recommendations as they see fit. The authority for any action arising from the report of the Commission or its Chairman rests with the respondent Commissioner.

In this case, following receipt of the two complaints from the Coopers, the Chairman of the Commission followed the initial steps set out by statute. After his initial review he advised the respondent Commissioner in August that he considered further investigation was warranted and he had decided to investigate further as provided for in paragraph 45.42(3)(c) of the Act. Thereafter, the Director of Complaints for the Commission interviewed the Coopers, and invited the RCMP officers involved, including the applicant, to be interviewed but the applicant and the others declined.

The applicant learned of the hearing process for investigation of the Coopers' complaints upon receipt of notice from the Chairman of the respondent Commission. By notice of decision to institute a hearing and assignment of hearing members, dated November 26, 1990, the Chairman of the Commission, after referring to the nature of the respective complaints of the Coopers who were identified in each case as the complainant, and naming the RCMP members involved,

Au cas où il ne donne pas suite aux conclusions du rapport, il doit motiver cette décision dans la notification au ministre et au président de la Commission<sup>12</sup>.

<sup>a</sup> (8) Après examen du compte rendu du Commissaire intimé, c'est le président de la Commission qui a le dernier mot: il établit et fait tenir au ministre, au Commissaire et aux parties un rapport écrit final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées<sup>13</sup>.

<sup>b</sup> La Commission des plaintes du public et son président ne sont pas habilités par la Loi à ordonner des mesures de réparation en faveur du plaignant ou de qui que ce soit d'autre, ni à conclure à la responsabilité pénale, civile ou disciplinaire d'un membre de la GRC, ni à prononcer une sanction pénale ou autre. Ils ont pour seul pouvoir d'examiner, d'enquêter ou de tenir une audience, et de rapporter par écrit les conclusions et recommandations qu'ils estiment indiquées. C'est au Commissaire intimé qu'il appartient de prendre des mesures à la suite du rapport de la Commission ou de son président.

<sup>c</sup> En l'espèce, le président de la Commission, saisi des deux plaintes émanant des Cooper, a pris les mesures initiales prévues par la Loi. Après instruction initiale, il a informé le Commissaire intimé en août qu'à son avis, une enquête approfondie s'imposait et qu'il avait décidé de la tenir conformément à l'alinéa 45.42(3)c) de la Loi. Par la suite, le directeur des plaintes de la Commission a interrogé les Cooper et invité les agents de la GRC impliqués, dont le requérant, à une entrevue, mais ces derniers ont tous décliné l'invitation.

<sup>d</sup> Le requérant a été mis au courant du processus d'audience d'enquête sur les plaintes des Cooper par l'avis reçu du président de la Commission intimée. Par avis de décision de convoquer une audience et d'en désigner les membres en date du 26 novembre 1990, le président de la Commission, après avoir rappelé la nature des plaintes des Cooper, respectivement identifiés comme le plaignant dans chacune d'elles, et nommé les agents de la GRC impliqués, a désigné certaines personnes

<sup>12</sup> *Id.*, s. 45.46(1),(2).

<sup>13</sup> *Id.*, s. 45.46(3).

<sup>12</sup> *Ibid.*, art. 45.46(1),(2).

<sup>13</sup> *Ibid.*, art. 45.46(3).

designated certain persons "to conduct a hearing into this complaint" pursuant to subsection 45.44(1) of the Act and gave notice as follows:

TAKE NOTICE that in respect of this complaint, I have decided to institute a hearing pursuant to paragraph 45.42(3)(c) of the Act to inquire into all matters touching upon this complaint and to hear all evidence relevant thereto to ensure a full and fair hearing in respect of this complaint and to report at the conclusion of the hearing such findings of fact and recommendations as are warranted.

By notices of re-assignment of hearing members, dated March 20, 1991, the Chairman of the Commission, gave notice that a designated person would sit as chairperson of the members assigned to conduct a hearing into the complaints, replacing the chairperson originally designated. This notice includes the following reference to the decision to institute a hearing:

TAKE NOTICE that in respect of this complaint, I instituted a hearing pursuant to subsection 45.43(1) of the Act by Notice of Decision to Institute a Hearing and Assignment of Hearing Members, dated November 26, 1990.

It is noted that the statutory authority referred to by the Chairman in these notices differs. In the notice of November 26, 1990 the hearing is said to be initiated pursuant to paragraph 45.42(3)(c), and in the notice of March 20, 1991 it is said to have been instituted pursuant to subsection 45.43(1).

Counsel for the respondent Commission submits as facts, in a statement of facts and law, in part, as follows.

10. The Cooper complaints could not be resolved by the investigation and review process of the Commission because matters of credibility between the versions of the events advanced by the complainants and the Royal Canadian Mounted Police officers could not be determined from the material available to the Commission.

11. On November 26, 1990, Dr. Richard Gosse, Chairman of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission notified the Applicant, William Stuart Leach, that he had decided to institute a hearing to inquire into the Cooper complaints.

12. The hearing was instituted because the Chairman was unable to conclude his investigation by any other means because of outstanding issues of fact. In addition, the hearing was to look into the appropriateness of the Royal Canadian Mounted Police policy on the application of the carotid restraint hold, a potentially lethal hold, in situations such as arose in the Cooper complaints.

13. The investigation by the Commission has not been completed and therefore no investigation report has been prepared,

[TRADUCTION] «pour tenir l'audience d'enquête sur cette plainte» conformément au paragraphe 45.44(1) de la Loi, et a signifié ce qui suit:

[TRADUCTION] IL EST PORTÉ À VOTRE CONNAISSANCE qu'au sujet de cette plainte, j'ai décidé de convoquer une audience conformément à l'alinéa 45.42(3)c) de la Loi pour enquêter sur toutes les questions et entendre tous les témoignages qui s'y rapportent en vue d'une audition pleine et équitable de la plainte, et pour rapporter, à l'issue de l'audience, les conclusions et recommandations qui s'imposent.

Par avis de nouvelle désignation des membres chargés de l'audience en date du 20 mars 1991, le président de la Commission annonça le remplacement du président initialement désigné de l'audience. On peut lire dans le nouvel avis cette mention de la décision de convoquer une audience:

[TRADUCTION] IL EST PORTÉ À VOTRE CONNAISSANCE qu'au sujet de cette plainte, j'ai convoqué une audience conformément au paragraphe 45.43(1) de la Loi par avis de décision de convoquer une audience et d'en désigner les membres, en date du 26 novembre 1990.

Il y a lieu de noter qu'il y a divergence entre les deux avis susmentionnés au sujet du texte de loi dont le président tient son pouvoir en la matière. L'avis du 26 novembre 1990 indique que l'audience est convoquée conformément à l'alinéa 45.42(3)c), alors que celui du 20 mars 1991 invoque le paragraphe 45.43(1).

L'avocat de la Commission intimée articule entre autres les faits suivants dans son exposé des points de fait et de droit:

10. Les plaintes des Cooper ne pouvaient être réglées par le processus d'enquête et d'examen de la Commission qui ne pouvait se fonder sur les éléments de preuve produits pour départager les versions des faits respectivement avancées par les plaignants et par les agents de la Gendarmerie royale du Canada impliqués.

11. Le 26 novembre 1990, M. Richard Gosse, président de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, notifia au requérant William Stuart Leach qu'il avait décidé de convoquer une audience pour enquêter sur les plaintes des Cooper.

12. Le président a dû convoquer l'audience parce qu'il lui était impossible de mener à terme son enquête par quelque autre moyen que ce soit, vu les points de fait non encore résolus. En outre, l'audience devait enquêter sur la légitimité de la politique de la Gendarmerie royale du Canada pour ce qui était de recourir, dans les situations comme celle qui était à l'origine des plaintes des Cooper, à la prise carotidienne, qui était une prise potentiellement mortelle.

13. L'enquête de la Commission n'a pas été menée à terme, c'est pourquoi il n'y a pas eu un rapport d'enquête, tel que le

pursuant to section 45.43 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, RSC CR-10 [sic].

Counsel also reported at the hearing of this application, as background, that the hearing in question was one of two hearings, both ordered at the same time, into different complaints, by the Coopers and by another person, which involved reported use of a carotid restraint hold by officers of the same detachment in generally similar circumstances involving the arrest of citizens. The other hearing had already commenced and expert evidence to be called for both hearings was intended to be heard once for both together.

### The positions of the parties

The applicant, as earlier noted seeks orders of prohibition against the respondent Commission prohibiting the conducting of a hearing into the complaints of the Coopers and prohibiting the respondent Commissioner from acting on any recommendation made by the Chairman of the respondent Commission arising from those complaints. The grounds of the motion for relief are set out as follows:

1. Part VI and VII of the R.C.M.P. Act is inconsistent with the Constitution Act 1982 and consequently is of no force and effect. The applicant relies on Sections 7, 11, 15, 32 and 52 of the Constitution Act.

2. The Chairman of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, having completed an investigation pursuant to Section 45.43(1) of the R.C.M.P. Act is *functus officio* and has no jurisdiction to institute a hearing to inquire into the complaints of Michael Cooper and Steven Cooper.

When this matter was heard counsel for the applicant did not concentrate on arguments relating to the first of these grounds, that is, the claim that relevant portions of the RCMP Act were inconsistent with provisions of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)* [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and were of no force and effect, though that submission was responded to in written submissions and in argument by counsel for the Commission and by counsel for the Attorney General. Aside from grounds notified, counsel for the applicant argued that the process established under Part VII of the RCMP Act constituted an unfair process which, in light of

prévoit l'article 45.43 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, LRC CR-10 [sic].

Devant la Cour, l'avocat de la Commission intimée a également fait savoir, à titre d'information, que l'audience en question était l'une des deux ordonnées en même temps pour enquêter sur des plaintes différentes, émanant des Cooper et d'une autre personne, qui se plaignait du recours à la prise carotidienne de la part des agents du même détachement, dans des conditions comparables au cours d'une arrestation. L'autre audience avait déjà commencé et des experts convoqués pour les deux devaient témoigner une seule fois mais pour les deux audiences.

### La thèse respective des parties

Comme noté plus haut, le requérant conclut aux ordonnances de prohibition pour interdire à la Commission intimée de tenir une audience d'enquête sur les plaintes des Cooper, et au Commissaire intimé de donner suite aux recommandations que pourrait faire le président de la Commission intimée à la suite de ces plaintes. Voici les motifs de la requête:

[TRADUCTION] 1. Les parties VI et VII de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada vont à l'encontre de la Loi constitutionnelle de 1982 et sont nuls de ce fait. Le requérant invoque à cet effet les articles 7, 11, 15, 32 et 52 de la Loi constitutionnelle.

2. Le président de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, ayant terminé une enquête sous le régime du paragraphe 45.43(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada est, de ce fait, dessaisi de l'affaire et n'a plus compétence pour convoquer une audience d'enquête sur les plaintes de Michael Cooper et de Steven Cooper.

Devant la Cour, l'avocat du requérant n'a pas développé le premier de ces deux motifs, savoir que les dispositions en cause de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* allaient à l'encontre de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)* [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et étaient invalides de ce fait, bien que l'avocat de la Commission et celui du procureur général y eussent répondu dans leur mémoire comme dans leur argumentation orale respective. Outre les motifs signifiés par écrit, l'avocat du requérant a encore fait valoir que la procédure prévue à la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* était

recent decisions concerning public inquiries, ought to be prohibited.

For the respondent Commission counsel submitted additional facts as noted, i.e., that the Chairman's investigation of the Coopers' complaints could not be and was not completed because of different versions of events giving rise to the complaints and thus the Chairman's decision to proceed with a hearing at which the complainants and the RCMP officers involved would be called as witnesses. He also submitted that the inquiry would be concerned with the use of the carotid restraint hold, admittedly used in arrest of at least one of the Coopers, a hold which is said to be potentially lethal, though it is apparently included in RCMP training and in policy manuals. While ordinarily this Court frowns upon the direct representation of statutory bodies in proceedings concerning judicial review of their activities,<sup>14</sup> an exception is acknowledged in relation to issues concerning their jurisdiction,<sup>15</sup> issues which are at the heart of this application. In any event, no question was raised about the propriety of direct representation in this matter by the respondent Commission.

For the Attorney General of Canada, counsel took a position generally supportive of that adopted by the Commission. Surprisingly counsel differed on two aspects. First it was argued that the Chairman's authority under paragraph 45.42(3)(c) was somewhat different from that argued by the Commission, as will be noted below. Second, counsel submitted that the scope of any hearing was limited to matters directly related to the complaints arising from conduct of the RCMP officers involved, and did not extend to including a more wide ranging hearing, for example, concerning the use of the carotid restraint hold. Interestingly enough counsel for the applicant conceded that if the hearing was concerned only with the use

une procédure inique qui devrait être interdite à la lumière de la jurisprudence récente en matière d'enquêtes publiques.

De son côté, l'avocat de la Commission intimée a présenté d'autres éléments d'information comme noté plus haut, savoir que l'enquête effectuée par le président sur les plaintes des Cooper ne pouvait pas être et n'a pas été menée à bien en raison de la divergence entre les versions des faits à l'origine de ces plaintes, ce qui expliquait la décision du président de convoquer une audience au cours de laquelle les plaignants et les agents de la GRC impliqués seraient cités comme témoins. Il a également fait savoir que la nouvelle enquête devait porter sur le recours à la prise carotidienne, dont on dit qu'elle peut causer la mort et dont il a été reconnu qu'elle avait été utilisée lors de l'arrestation de l'un au moins des Cooper, bien qu'elle figure dans les manuels de formation et d'action de la GRC. Alors que normalement, la Cour désapprouve la représentation directe des organismes créés par la loi dans les instances de contrôle judiciaire les concernant<sup>14</sup>, une exception s'applique aux matières touchant leur compétence<sup>15</sup>, lesquelles sont au cœur de la requête en l'espèce. Quoiqu'il en soit, la représentation directe de la Commission intimée dans cette affaire n'a donné lieu à aucune contestation.

De son côté, le procureur général du Canada, par son avocat, partage dans l'ensemble la position adoptée par la Commission. Chose étonnante, il s'en écarte sur deux points. En premier lieu, il soutient que le pouvoir que le président tient de l'alinéa 45.42(3)c) est quelque peu différent de celui que fait valoir la Commission, comme nous le verrons plus loin. En second lieu, il soutient que la portée de l'audience est limitée aux questions touchant directement les plaintes sur les agissements des agents de la GRC impliqués, mais ne s'étend pas aux questions plus générales comme, par exemple, le recours à la prise carotidienne. Ce qui est fort intéressant, c'est que l'avocat du requérant a admis que si l'audience était exclusivement con-

<sup>14</sup> Following up on *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, at p. 709, per Estey J.; *Rankin (Re)*, [1991] 1 F.C. 226 (T.D.), at pp. 233-234, per Denault J.

<sup>15</sup> *Ferguson Bus Lines Ltd. v. Amalgamated Transit Union, Local 1374*, [1990] 2 F.C. 586 (C.A.), per Mahoney J.A.

<sup>14</sup> Règle définie par *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la p. 709, le juge Estey; voir *Rankin (Re)*, [1991] 1 C.F. 226 (1<sup>re</sup> inst.), aux pp. 233 et 234, le juge Denault.

<sup>15</sup> *Ferguson Bus Lines Ltd. c. Syndicat uni du transport, section locale 1374*, [1990] 2 C.F. 586 (C.A.), le juge Mahoney, J.C.A.

of the restraint hold in police enforcement activities his client would have no objection to appearing and being questioned as a witness. His concern was with the apparent focus of the hearing on the applicant's conduct at the time of the Coopers' arrests. In my view the notice of motion, seeking orders of prohibition, neither gave notice of concern about, nor required for its disposition, a decision about the appropriate scope, or terms of reference, of the hearing instituted by the Commission, aside from concern about inquiring as to the conduct of the applicant. If there were terms of reference they were not before this Court, other than those apparent from the notice of the Chairman of the Commission, dated November 26, 1990, "to inquire into all matters touching upon this complaint and to hear all evidence relevant thereto to ensure a full and fair hearing in respect of this complaint and to report at the conclusion of the hearing such findings of fact and recommendations as are warranted". I do not propose to discuss further "the scope of the hearing" in the sense raised by counsel for the Attorney General.

Counsel for the Attorney General also raised as a preliminary issue that the application for relief, sought by originating motion, should be dismissed because in the circumstances the nature of relief sought was a declaration concerning the constitutional validity of portions of the RCMP Act. Precedents were referred to<sup>16</sup> but I decline to adopt this approach in light of the applicant's insistence that a declaration was not the relief sought. In my view, this Court's task is to rule upon the motion before it in relation to the relief here requested.

### The issues

Essentially this application raises three issues, concerning:

1. The authority of the Commission Chairman to institute a hearing;
2. The fairness of procedures under Part VII of the RCMP Act; and

<sup>16</sup> See: *Pacific Trollers Association v. Attorney General of Canada et al.* (not reported, Court No. T-1921-86, McNair J., order dated September 2, 1986 (F.C.T.D.)); *Estrada v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317 (F.C.T.D.).

sacrée au recours aux prises d'immobilisation dans les fonctions de police, son client ne verrait aucune objection à comparaître comme témoin. Ce à quoi il s'opposait, c'était le fait que l'audience était manifestement focalisée sur la conduite du requérant au moment de l'arrestation des Cooper. À mon sens, l'avis de requête en ordonnances de prohibition ne demande pas une décision sur l'étendue du mandat de l'audience convoquée par la Commission, le seul sujet de préoccupation étant l'enquête sur les agissements du requérant. Aucun autre mandat n'a été porté à la connaissance de la Cour, à part celui qui ressort de l'avis en date du 26 novembre 1990 du président de la Commission et qui était d'«enquêter sur toutes les questions et entendre tous les témoignages qui s'y rapportent en vue d'une audition pleine et équitable de la plainte, et [de] rapporter, à l'issue de l'audience, les conclusions et recommandations qui s'imposent». Je ne m'étendrai donc pas sur «l'étendue du mandat de l'audience» telle qu'en a fait état l'avocat du procureur général.

Celui-ci a également fait valoir une fin de non-recevoir, savoir que le recours, introduit par requête introductive d'instance, doit être rejeté parce qu'en l'espèce, elle vise à un jugement déclaratoire sur la constitutionnalité d'une partie de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Il a cité à cet effet différents précédents<sup>16</sup>, mais je n'adopterai pas cette approche vu l'insistance du requérant sur le fait qu'il ne conclut pas à jugement déclaratoire. À mon avis, il incombe à la Cour de se prononcer sur la requête dont elle a été saisie et eu égard à la mesure de réparation qui y est visée.

### Les points litigieux

Essentiellement la requête porte sur les trois questions suivantes:

1. Le pouvoir du président de la Commission de convoquer une audience;
2. L'équité des procédures prévues à la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*; et

<sup>16</sup> Voir *Pacific Trollers Association c. Procureur général du Canada et autre* (numéro du greffe T-1921-86, le juge McNair, ordonnance en date du 2 septembre 1986, non publiée (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)); *Estrada c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1987), 8 F.T.R. 317 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

3. The consistency of Parts VI and VII of the RCMP Act with sections 7, 11, 15, 32 of the Charter and section 52 of the *Constitution Act, 1982*.

The balance of these reasons deals with each of these issues in turn.

The authority of the Commission Chairman to institute a hearing

The applicant submits in the notice of motion that the Chairman of the Commission "having completed an investigation pursuant to Section 45.43(1) of the *R.C.M.P. Act* is *functus officio* and has no jurisdiction to institute a hearing". I assume the statutory reference may have been in error and that the motion may have intended to refer to paragraph 45.42(3)(c), referred to as the authority for the decision in the Chairman's notice of decision to institute a hearing of November 26, 1990. However, both statutory provisions may here be invoked by the Chairman if the later Notice of March 20, 1991 is taken at face value, and both have essentially the same grammatical structure in providing for the Chairman's authority. Thus, subsection 45.43(1) provides, as we have seen,

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 . . . . [Underlining emphasis added.]

Paragraph 45.42(3)(c) provides:

45.42. . . .

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

(c) investigate the complaint further or institute a hearing to inquire into the complaint. [Underlining emphasis added.]

The submission, applicable to either provision, is that the word "or" is used in its exclusive or disjunctive sense, so that the Chairman may undertake one or other of the courses of action, but not both, referred to in the section. Counsel for the Attorney General of Canada submitted that these provisions contemplate the institution of a hearing after an investigation by the Chairman was completed. For the Commission it was submitted that

3. La conformité des parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* avec les articles 7, 11, 15, 32 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

<sup>a</sup> J'examinerai ces trois questions l'une après l'autre.

Le pouvoir du président de la Commission de convoquer une audience

<sup>b</sup> Le requérant soutient dans son avis de requête que le président de la Commission «ayant terminé une enquête sous le régime du paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* est, de ce fait, dessaisi de l'affaire et n'a plus compétence pour convoquer une audience». Je présume que le renvoi au texte de loi a été fait par erreur et que le requérant voulait vraiment invoquer l'alinéa 45.42(3)c, cité dans l'avis de décision du président de convoquer une audience, en date du 26 novembre 1990. Cependant, l'une et l'autre dispositions peuvent fort bien être invoquées par le président si on s'en tient à la formulation de son avis du 20 mars 1991, et les deux présentent essentiellement la même construction grammaticale pour prévoir le pouvoir du président. Ainsi donc, le paragraphe 45.43(1) prévoit, comme nous l'avons vu, ce qui suit:

<sup>c</sup> 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 . . . [Passages non soulignés dans l'original.]

L'alinéa 45.42(3)c porte:

<sup>d</sup> 45.42. . . .

(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;

<sup>e</sup> c) soit tenir une enquête plus approfondie ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte. [Passages non soulignés dans l'original.]

<sup>f</sup> L'argument du requérant, applicable à l'une ou l'autre disposition, veut que le mot «ou» ait été employé en l'occurrence dans son sens exclusif ou disjonctif, c'est-à-dire que le président peut prendre soit l'une soit l'autre des mesures prévues mais non pas les deux. L'avocat du procureur général du Canada soutient par contre que ces dispositions prévoient la convocation d'une audience après qu'une enquête aura été effectuée par le président.

the word “or” was here used in its inclusive or conjunctive sense, sometimes treated as synonymous with “and”, so that the Chairman was not limited to either one of the two courses of action but might undertake both. In this case it was submitted that the investigation having been initiated, it was not possible to complete it because of conflicting statements of events and thus the decision to further the process, and to facilitate the reporting on the complaints, by instituting a hearing.

It is my conclusion that the word “or” in both of these provisions is used in its inclusive or conjunctive sense and that the Commission Chairman is authorized to institute a hearing after initiating an investigation, whether or not that investigation has been concluded to his satisfaction except for the report to the Commissioner. The Court of Appeal<sup>17</sup> and the Supreme Court of Canada<sup>18</sup> have indicated the proper approach to statutory construction, summed up by E. A. Driedger, in *Construction of Statutes*:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.<sup>19</sup>

When one examines other provisions of Part VII of the Act there are some where the word “or” also appears to be used in its inclusive or conjunctive sense.<sup>20</sup> Moreover, subsection 45.43(3) of the Act seems clearly to indicate that a decision to investigate a complaint does not preclude a decision by the Chairman to institute a hearing; indeed, the words support the construction that Parliament contemplated that the Chairman might institute a hearing after investigating a complaint. That section provides:

De son côté, la Commission fait valoir que le mot «ou» est employé dans son sens inclusif ou conjonctif, parfois comme synonyme de «et» et qu'ainsi, le président n'était pas limité à prendre soit l'une soit l'autre mesure, mais pouvait les prendre et l'une et l'autre. Il soutient qu'en l'espèce, il n'a pas été possible de mener à bien l'enquête entreprise en raison de la divergence des versions des faits de part et d'autre, d'où la décision de convoquer une audience pour mener à terme l'enquête et faciliter la préparation du rapport sur les plaintes dont s'agit.

Je conclus que le mot «ou» figurant dans l'une et l'autre dispositions a un sens inclusif ou conjonctif, et que le président de la Commission est habilité à convoquer une audience après avoir ordonné une enquête, que celle-ci ait été terminée ou non à sa satisfaction, à part le rapport destiné au Commissaire. La Cour d'appel<sup>17</sup> et la Cour suprême du Canada<sup>18</sup> ont indiqué la bonne méthode d'interprétation des lois, résumée comme suit par E. A. Driedger dans *Construction of Statutes*:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots doivent être interprétés selon le contexte, dans leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur<sup>19</sup>.

En examinant les autres dispositions de la partie VII de la Loi, on peut en voir certaines où il appert que le mot «ou» est aussi employé dans un sens inclusif ou conjonctif<sup>20</sup>. Qui plus est, le paragraphe 45.43(3) de la Loi semble indiquer clairement que la décision d'enquêter sur une plainte n'exclut pas la possibilité pour le président de convoquer une audience; en effet, le libellé de cette disposition favorise l'interprétation selon laquelle le législateur entendait prévoir que le président pourrait convoquer une audience après avoir entrepris l'enquête sur une plainte. Voici ce que prévoit ce paragraphe:

<sup>17</sup> *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346 (C.A.), at p. 352, per MacGuigan J.A.

<sup>18</sup> *Stuart Investments Ltd. v. The Queen*, [1984] 1 S.C.R. 536, at p. 578, per Estey J.

<sup>19</sup> 2nd ed. 1983, p. 87.

<sup>20</sup> See the use of “or”: at the end of paragraph 45.35(1)(b); in the phrase “any criminal, civil or administrative proceedings” in subsection 45.36(2); in section 45.38; in the opening words of subsection 45.42(3) and at the end of paragraph 45.42(3)(b).

<sup>17</sup> *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346 (C.A.), à la p. 352, le juge MacGuigan, J.C.A.

<sup>18</sup> *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, à la p. 578, le juge Estey.

<sup>19</sup> 2<sup>e</sup> éd. 1983, p. 87.

<sup>20</sup> Voir l'emploi du mot «or» à la fin de l'alinéa 45.35(1)(b) du texte anglais; et du mot «ou» dans le membre de phrase «poursuites pénales, civiles ou administratives» au paragraphe 45.36(2); à l'article 45.38; au début du paragraphe 45.42(3); et à la fin de l'alinéa 45.42(3)(b).



## 45.43. . . .

(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.

Finally, this interpretation is consistent with the object of the Act and the intention of Parliament as expressed in the Act. Counsel for the Commission referred to Commission Reports<sup>21</sup> which led to the legislation in question and to the comments of the then Solicitor General in introducing the legislation in Parliament<sup>22</sup> as suitable background for understanding the purpose or object of the provisions of Parts VI and VII of the Act. Some of that background has been referred to in the Court of Appeal by Mr. Justice MacGuigan who summed up the purposes of the legislation, at least so far as it provides for review of complaints from the public, as follows:

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 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.<sup>23</sup>

Those purposes of the legislation, in my view, are best served by the interpretation of "or" in either paragraph 45.42(3)(c) or subsection 45.43(3) in its inclusive or conjunctive sense, and

<sup>21</sup> *Freedom and Security under the Law*, Report of the MacDonald Commission (1981), at pp. 101 ff.; *The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*, (The Marin Commission Report, 1976).

<sup>22</sup> *House of Commons Debates* (Wed. Sept. 11, 1985) Vol. V, 1st Sess., 33rd Parl., at pp. 6518-6519.

<sup>23</sup> *Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re)*, [1991] 1 F.C. 529 (C.A.) at p. 556.

## 45.43. . . .

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

Enfin, cette interprétation est conforme à l'objet de la Loi et à la volonté du législateur telle qu'elle s'y exprime. L'avocat de la Commission cite les rapports de commission<sup>21</sup> qui ont abouti à cette Loi ainsi que la déclaration faite par le solliciteur général de l'époque, à la présentation du projet de loi au Parlement<sup>22</sup>, à titre de travaux préparatoires qui permettent de saisir le but ou l'objet des parties VI et VII de la Loi. Certains de ces travaux préparatoires ont été évoqués en Cour d'appel par le juge MacGuigan qui résumait l'objectif de la Loi en ce qui concerne l'examen des plaintes du public, comme suit:

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 les plaintes. Mais il ressort à l'évidence d'autres éclaircissements fournis par le solliciteur général que l'on voulait aussi se protéger contre un autre abus, à savoir la mise au pilori des membres de la Gendarmerie (Débats, 11 septembre 1985, à la page 6519):

Ce projet 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.

Cette observation indique que l'on se prémunit également contre les deux abus<sup>23</sup>.

Je pense que pour atteindre ces deux objectifs de la Loi, il faut interpréter le mot «ou» figurant à l'alinéa 45.42(3)c) ou au paragraphe 45.43(3) dans son sens inclusif ou conjonctif et, ainsi qu'il a

<sup>21</sup> *La liberté et la sécurité devant la loi*, rapport de la commission MacDonald (1981), aux p. 101 et s.; *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* (Rapport de la commission Marin, 1976).

<sup>22</sup> *Débats de la Chambre des communes* (Mercredi 11 septembre 1985), Vol. V, 1<sup>re</sup> session, 33<sup>e</sup> Parl., aux p. 6518 et 6519.

<sup>23</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re)*, [1991] 1 C.F. 529 (C.A.), à la p. 556.

as indicated, authorizing the Commission Chairman to decide to institute a hearing, in addition to initiating any investigation of a complaint. If the Commission is to serve to maintain confidence of the public generally in the Force and its processes, the Commission through its Chairman must be free to determine when a hearing is warranted. He can hardly make such a determination without at least a preliminary investigation of the matter, for example considering the nature and circumstances of the complaint, who the complainant is and whether the complainant claims to be the victim of alleged misconduct, the thoroughness of any earlier investigation by the Force, whether the disposition of the complaint by the Force has been satisfactory to the complainant, technical assessment of the evidence likely to be adduced at any hearing, and so on. In my view, a decision to institute a hearing, which will serve both purposes identified by MacGuigan J.A., necessarily implies at least a preliminary investigation of a complaint, by the Commission Chairman.

In light of this construction of the statutory provisions pursuant to which the hearing here was instituted, whether that be taken as paragraph 45.42(3)(c) or subsection 45.43(1), Parliament is seen to have authorized a hearing in addition to any investigation by the Commission Chairman. Thus I do not accept the applicant's submission that the Chairman was *functus officio* before instituting the hearing.

#### The fairness of procedures under Part VII of the RCMP Act

For the applicant it was submitted that the orders sought should be granted because of serious issues of lack of fairness in the procedures established by Part VII of the RCMP Act. There were two aspects of this submission dealt with in argument, the first relating to the statutory provisions themselves, the second relating to the nature of the hearing here instituted by the Commission Chairman.

The procedures established by Part VII were said by counsel for the applicant to create serious issues of lack of fairness in three respects. The first

été noté plus haut, comme habitant le président de la Commission à décider de convoquer une audience même s'il a entrepris une enquête sur la plainte. Si la Commission a pour mandat de préserver la confiance du public dans la Gendarmerie et dans ses méthodes, il faut qu'elle ait la faculté, par la voix de son président, de décider quand une audience s'impose. On voit mal que le président puisse prendre pareille décision avant d'entreprendre au moins une enquête préliminaire sur l'affaire, par exemple, en examinant la nature et les circonstances de la plainte, l'identité du plaignant et la question de savoir s'il prétend avoir été la victime des méfaits supposés, la minutie de toute enquête antérieure par la Gendarmerie, la question de savoir si le plaignant a été satisfait de la suite donnée par la Gendarmerie à la plainte, l'évaluation technique des preuves et témoignages susceptibles d'être produits à l'audience, etc. À mon avis, la décision de convoquer une audience, qui visera les deux objectifs définis par le juge MacGuigan, J.C.A., présuppose à tout le moins, par la force des choses, une enquête préliminaire du président de la Commission sur la plainte.

À la lumière de cette interprétation des dispositions législatives en application desquelles l'audience a été convoquée en l'espèce, qu'il s'agisse de l'alinéa 45.42(3)c) ou du paragraphe 45.43(1), on peut dire que le législateur autorise la convocation d'une audience en sus de toute enquête faite par le président de la Commission. Je n'accueille donc pas l'argument du requérant selon lequel le président a épuisé sa compétence avant la convocation de l'audience.

#### L'équité des procédures prévues à la partie VII de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada

Le requérant soutient qu'il y a lieu aux ordonnances recherchées par ce motif que l'équité des procédures prévues à la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* est sérieusement en doute. Son argumentation porte sur deux facettes de cette question, savoir d'une part les dispositions législatives elles-mêmes, et d'autre part la nature de l'audience convoquée en l'espèce par le président de la Commission.

Selon l'avocat du requérant, la procédure instituée par la partie VII laisse sérieusement à désirer, sur le plan de l'équité, à trois égards. Il y a d'abord

is in the unlimited authority of the hearing body, the Commission, to report in writing "setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission sees fit"<sup>24</sup> so that it is possible for the Commission to recommend prosecution or disciplinary action. The second is the authority of the respondent Commissioner upon receipt of the report to take action, the scope of which is not restricted, without providing opportunity for a person who may be adversely affected to be heard.<sup>25</sup> The third is a similar lack of opportunity before the Commission Chairperson makes a final report after considering a report from the Commissioner of any action he has or will take, or his refusal to act, in relation to the report from the hearing.<sup>26</sup>

In my view these concerns of the applicant do not warrant the relief sought at this stage. They anticipate that the hearing body may make recommendations adverse to the applicant, that those may be acted upon and may ultimately be the matter of comment in the Commission Chairman's final report on the complaint. Any such outcome at this stage is mere speculation. The hearing body, to serve the purposes of the legislation, will be concerned with protecting the interests of the Coopers as complainants, and of the applicant and other officers involved. It will be concerned to assess the RCMP's internal processes for dealing with the complaints.

There may well be need for the hearing body, the Commission, the Commission Chairman, or the Commissioner to have concern for procedural fairness, particularly in relation to persons whose interests may be adversely affected by their reports or their actions.<sup>27</sup> So far as the hearing process itself is concerned the Act does include specific provisions intended to ensure this. Yet there will be other circumstances, including some identified by the applicant's concerns, where issues of proce-

le pouvoir illimité de l'organe d'enquête, c'est-à-dire la Commission, de faire un rapport écrit «énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées»<sup>24</sup>, de telle façon qu'il est loisible à la Commission de recommander des poursuites pénales ou des mesures disciplinaires. Il y a en deuxième lieu le pouvoir qu'a le Commissaire intimé, saisi du rapport d'enquête, de prendre des mesures dont la portée n'est astreinte à aucune limite, et sans que la personne visée puisse se faire entendre.<sup>25</sup> Il y a en troisième lieu la même impossibilité de se faire entendre avant que le président de la Commission fasse son rapport final, une fois informé des mesures que le Commissaire a prises ou va prendre ou de son refus de donner suite au rapport de l'audience d'enquête.<sup>26</sup>

À mon avis, ces préoccupations exprimées par le requérant ne justifient pas les mesures de réparation recherchées en cet état de l'affaire. Elles présupposent que l'organisme d'enquête pourrait faire des recommandations défavorables au requérant, que ces recommandations pourraient être appliquées et pourraient faire l'objet du rapport final du président de la Commission sur la plainte. Pareille issue est pure conjecture en ce stade de l'affaire. Pour appliquer la Loi conformément à son esprit, l'organisme d'enquête veillera à protéger les intérêts des Cooper en leur qualité de plaignants, tout comme les intérêts du requérant et des autres agents impliqués. Il veillera à vérifier le processus d'enquête interne de la GRC sur les plaintes.

Il faut peut-être bien que l'organisme d'enquête, c'est-à-dire la Commission, son président ou le Commissaire, veille à garantir l'équité procédurale, en particulier à l'égard des personnes dont les intérêts pourront être affectés par leurs rapports ou leurs actions.<sup>27</sup> En ce qui concerne le processus d'audition lui-même, la Loi prévoit des dispositions expresses à cet effet. Il y aura pourtant d'autres circonstances dont certaines ont inspiré les inquitudes du requérant et où l'équité procédurale n'est

<sup>24</sup> *Supra*, note 4, s. 45.45(14).

<sup>25</sup> *Supra*, note 4, s. 45.46(1) and (2).

<sup>26</sup> *Supra*, note 4, s. 45.46(3).

<sup>27</sup> See *Mahon v. Air New Zealand Ltd.*, [1984] A.C. 808 (P.C.), per Lord Diplock, at pp. 820-821; *Duncan v. Canada (Minister of National Defence)*, [1990] 3 F.C. 560 (T.D.).

<sup>24</sup> Note 4, *supra*, art. 45.45(14).

<sup>25</sup> Note 4, *supra*, art. 45.46(1) et (2).

<sup>26</sup> Note 4, *supra*, art. 45.46(3).

<sup>27</sup> Voir *Mahon v. Air New Zealand Ltd.*, [1984] 1 A.C. 808 (P.C.), lord Diplock, aux p. 820 et 821; *Duncan c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1990] 3 C.F. 560 (1<sup>re</sup> inst.).

dural fairness are not spelled out in the statute. That in itself is no basis for stopping the process by an order of prohibition in anticipation that those responsible will ignore their responsibilities. They have the advice of able counsel who can be expected to be concerned that there be no plausible claim that their reports or decisions are tainted, and should be set aside, for failure to observe the duty of fairness or ignoring principles of natural justice that may be applicable.

There is no basis for an order of prohibition against an action the occurrence of which, at this stage, is purely speculative and may not involve any real question of improper exercise of discretion.

The second aspect of unfairness is said to arise from the nature of the hearing itself as identified in the notices of the Chairman dated November 26, 1990, which speak of the nature of the Coopers' complaints alleging assault and the use of excessive force in effecting their arrests. The allegations are said to be related to the commission of criminal offences, both provided for in the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46], and the notice of the Chairman is that "I have decided to institute a hearing . . . upon this complaint and to hear all evidence relevant thereto to ensure a full and fair hearing in respect of this complaint and to report at the conclusion of the hearing such findings of fact and recommendations as are warranted". It is said that the notice from the Chairman indicates the Commission will inquire into whether the applicant, or other officers involved, committed acts which constitute criminal offences. On the basis of recent decisions, in particular the Supreme Court decision in *Starr*,<sup>28</sup> it is urged that the hearing here be precluded because, in effect, it is tantamount to a preliminary enquiry into conduct prohibited under the criminal law. Counsel also argues that the decision in *Nelles*<sup>29</sup> supports the grant of an order of prohibition. Whether or not the hearing results in a finding of criminal conduct by the applicant, he will not escape public notoriety arising from any adverse characterization of his

<sup>28</sup> *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366.

<sup>29</sup> *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.), at p. 220.

pas prévue dans la Loi. Ce fait ne suffit pas à justifier l'interdiction de la procédure par une ordonnance de prohibition en prévision du cas où les autorités responsables oublieront leurs responsabilités. Ces dernières bénéficient des conseils de conseillers juridiques compétents qui veilleront certainement à ce que personne ne puisse se plaindre de façon plausible que leurs rapports ou décisions soient entachés et doivent être infirmés, pour inobservation de l'obligation d'équité ou des principes de justice naturelle applicables.

Rien ne justifie une ordonnance de prohibition contre une action dont on ne peut, en cet état de la cause, que conjecturer sur la survenance, et qui ne mettrait peut-être en jeu aucune véritable question d'abus de pouvoir discrétionnaire.

Le requérant voit une seconde manifestation d'iniquité dans la nature de l'audience elle-même, telle qu'elle ressort des avis en date du 26 novembre 1990 du président, qui font état des plaintes des Cooper de voies de fait et de recours à la force excessive dans leur arrestation. Il s'agit là d'infractions criminelles prévues au *Code criminel* [L.R.C. (1985), chap. C-46], et on lit ce qui suit dans l'avis du président: «J'ai décidé de convoquer une audience pour enquêter sur toutes les questions et entendre tous les témoignages qui s'y rapportent en vue d'une audition pleine et équitable de la plainte, et pour rapporter, à l'issue de l'audience, les conclusions et recommandations qui s'imposent». Le requérant soutient qu'il ressort de l'avis du président que la Commission examinera si le requérant et les autres agents impliqués ont commis des actes qui constituent des infractions criminelles. À la lumière de la dernière jurisprudence applicable, en particulier de l'arrêt *Starr*<sup>28</sup> de la Cour suprême, il conclut à l'interdiction de l'audience qui équivaut en fait à une enquête préliminaire sur des infractions criminelles. Son avocat cite également la décision *Nelles*<sup>29</sup> à l'appui de sa conclusion à ordonnance de prohibition. Que l'audience débouche ou non sur une conclusion d'agissements criminels chez le requérant, il n'évitera pas la notoriété publique qui s'attachera à toute caractérisation défavorable de ses actes et il

<sup>28</sup> *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366.

<sup>29</sup> *Re Nelles et al. and Grange et al.* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.), à la p. 220.

actions and he will have no opportunity to be heard to deny or respond to any such characterization.

The last of these submissions may represent a serious concern to the applicant but it provides no basis for an order of prohibition at this stage. The purpose of the hearing and of the review process noted below established by the legislation cannot be served if the conduct complained of cannot be examined in the light of day and reported. In the assessment and comment upon the conduct complained of at stages beyond the hearing, where the applicant and others have the right and opportunity to be heard and to be represented by counsel, principles of natural justice and the duty of fairness may, as earlier indicated, influence the manner in which persons who may be adversely affected are involved. But those are considerations for other fora and for another day; they do not support the grant of orders of prohibition now.

In my view the Supreme Court of Canada's decision in *Starr*<sup>30</sup> has no application in this situation. There the Court was dealing with a provincial inquiry which it held to be *ultra vires* the province as dealing in pith and substance with criminal law and procedure, a matter which by the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] lies within the exclusive competence of Parliament. There, a concurrent criminal investigation was under way into conduct of persons named for investigation by the provincial inquiry before which they were compellable witnesses, and where the inquiry's terms of reference were drawn, in part at least, in terms synonymous with *Criminal Code* offences. In that case, the inquiry was characterized by Mr. Justice Lamer (as he then was), speaking for the majority of the Court, as "a substitute investigation and preliminary inquiry of named individuals for a specific criminal offence".<sup>31</sup> In this case, the hearing is constituted under federal legislation. There is no concurrent criminal investigation under way

n'aura pas la possibilité de se faire entendre pour rejeter pareille caractérisation ou pour y répondre.

<sup>a</sup> Le dernier de ces arguments représente peut-être une sérieuse préoccupation de la part du requérant, mais ne justifie nullement une ordonnance de prohibition en cet état de la cause. L'audience et le processus d'examen noté ci-dessus, tels <sup>b</sup> qu'ils sont prévus par la Loi, ne serviront à rien si les agissements faisant l'objet d'une plainte ne peuvent être examinés ouvertement et faire l'objet d'un rapport. Dans l'examen et l'appréciation de ces agissements aux stades subséquents à l'audience, où le requérant et les autres ont le droit et <sup>c</sup> la possibilité de se faire entendre et se faire représenter par avocat, les principes de justice naturelle et l'obligation d'équité peuvent, comme noté plus haut, influencer sur la manière dont les personnes visées ont leur mot à dire. Mais il s'agit là de <sup>d</sup> considérations applicables à une autre instance et à d'autres stades de l'affaire; elles ne justifient pas la délivrance d'ordonnances de prohibition à ce stade.

<sup>e</sup> À mon avis, l'arrêt *Starr*<sup>30</sup> de la Cour suprême du Canada ne s'applique pas en l'espèce. Il s'agissait d'une enquête provinciale dont la Cour jugeait que la province n'avait pas compétence pour instituer puisqu'elle portait sur une affaire de droit et de procédure criminels, matière qui, selon la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], relève de la compétence exclusive du <sup>f</sup> Parlement. Dans cette affaire, il y avait une enquête de police parallèle sur les agissements des personnes convoquées à titre de témoins contraignables par la commission d'enquête provinciale, dont le mandat était formulé, en partie tout au moins, en termes synonymes avec les infractions prévues au *Code criminel*. Le juge Lamer (tel était son titre à l'époque), dans les motifs de jugement <sup>g</sup> prononcés au nom de la majorité, voyait dans cette enquête provinciale «un substitut d'enquête de police et d'enquête préliminaire visant des personnes désignées relativement à une infraction précise»<sup>31</sup>. En l'espèce, l'audience est prévue par <sup>h</sup>

<sup>30</sup> *Supra*, note 28.

<sup>31</sup> *Id.*, at pp. 1408, 1410.

<sup>30</sup> Note 28, *supra*.

<sup>31</sup> *Ibid.*, aux p. 1408 et 1410.

and none now contemplated; indeed, such an investigation was concluded and the applicant and complainants were informed before the hearing in this case was instituted that there would be no criminal prosecution. While that would not preclude reconsideration at some future time, that is not an objective of the hearing in this case. Moreover, it is said there is no prospect of any disciplinary action against officers of the Force because subsection 43(8) precludes a hearing required for such action after the expiration of one year from the time of an alleged contravention of the Code of Conduct and the identity of the member involved becomes known, a time which in this case has expired.

The purpose of the hearing in this case, regardless of the terms of the notice of hearing, which must be read in light of the statutory purposes of such an inquiry, is not to lead to prosecution under the *Criminal Code* or to disciplinary action. Rather, it is to find facts about the incident giving rise to the complaint, to review the process of investigation conducted by the Force, and apparently to consider the use of certain tactics by the officers involved in the course of their duties. It cannot be characterized, in my view, as a substitute for a preliminary inquiry into alleged criminal activity. The circumstances of this case are not unlike those in *O'Hara*,<sup>32</sup> though it dealt with a provincial inquiry, where the inquiry was concerned with a specific incident but was not intended to serve to affix criminal responsibility to a particular individual but was more generally concerned with alleged police misconduct. In *O'Hara* the Supreme Court of Canada upheld the provincial inquiry.

For these reasons, I conclude that the hearing instituted in this case does not violate principles of fairness. Concerns of the applicant about those principles may arise in the ensuing steps under Part VII of the Act, but those can be dealt with as they arise, or may be subject to judicial review if not adequately applied.

<sup>32</sup> *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591.

une loi fédérale. Il n'y a aucune enquête criminelle parallèle en cours ou envisagée; en effet, pareille enquête avait été terminée et le requérant ainsi que les plaignants ont été informés avant l'audience prévue en l'espèce qu'il n'y aurait pas de poursuite au criminel. Bien que la possibilité de poursuite au criminel ne fût pas exclue pour l'avenir, elle ne constituait pas l'objectif de l'audience. Qui plus est, il a été noté qu'il n'y avait aucune perspective de sanction disciplinaire contre les agents de la Gendarmerie puisque le paragraphe 43(8) interdit l'audience disciplinaire après qu'un an s'est écoulé depuis la date de la contravention supposée au Code de déontologie et après que l'identité de l'agent impliqué est connu, lequel délai est expiré en l'espèce.

L'objet de l'audience prévue en l'espèce, nonobstant le libellé de l'avis d'audience, qui doit être envisagé à la lumière des buts que prévoit la loi pour l'enquête, n'est pas de mener à une poursuite sous le régime du *Code criminel* ou à des mesures disciplinaires. L'audience vise plutôt à rechercher la vérité au sujet de l'incident ayant provoqué la plainte, à contrôler le processus d'enquête interne de la Gendarmerie et, de toute évidence, à examiner le recours à certaines méthodes par les agents impliqués dans l'exercice de leurs fonctions. Elle ne peut être qualifiée, à mon avis, de substitut d'enquête préliminaire sur une allégation d'agissements criminels. Les faits de la cause sont comparables à ceux de l'affaire *O'Hara*<sup>32</sup>, bien que cette dernière concernât une enquête provinciale qui portait sur un incident spécifique sans chercher à imputer la responsabilité pénale à une personne en particulier car elle s'intéressait aux agissements de la police en général. Dans *O'Hara*, la Cour suprême du Canada a conclu à la justification de l'enquête provinciale.

Par ces motifs, je conclus que l'audience convoquée en l'espèce ne contrevient pas aux principes d'équité. Les préoccupations du requérant au sujet de ces principes pourront prendre corps aux stades subséquents de la procédure prévue à la partie VII de la Loi, mais elles pourront être examinées au fur et à mesure qu'elles se produiront, ou pourront faire l'objet d'un contrôle judiciaire si ces principes ne sont pas convenablement appliqués.

<sup>32</sup> *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591.

Parts VI and VII of the RCMP Act and the Constitution Act, 1982

The final ground argued as a basis for relief relies upon the *Constitution Act, 1982*. One section of the Act referred to, section 52, is declaratory and provides for the primacy of the Constitution of Canada including the *Constitution Act, 1982* and that any law inconsistent with the Constitution is of no force and effect. Section 32, also relied upon is declaratory in applying Part I of the *Constitution Act, 1982*, that is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, to the Parliament and Government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament, as well as to the legislature and government of each province. The other sections referred to by the applicant, sections 7, 11 and 15, are substantive provisions of the Charter.

As earlier noted at the hearing of this matter counsel for the applicant did not elaborate on the basic submission that Parts VI and VII of the RCMP Act are inconsistent with those provisions of the Charter, except to the extent that argument concerning the fairness of the process under Part VII of the Act implicitly involves concerns that may arise in relation to section 7 of the Charter. The applicant's submissions concerning the Charter, in my view, were effectively dealt with in written and oral submissions by counsel for the Attorney General and for the respondent Commission. I do not propose to deal with this issue at length; rather, I express my conclusions with reference to the authorities which are applicable.

The provisions of Part VI and Part VII of the RCMP Act are not, in my view, inconsistent with section 7 of the Charter, which assures that:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

A hearing constituted pursuant to paragraph 45.42(3)(c) or subsection 45.43(1) of the Act requires notice in writing of the time and place of hearing to be served on the parties including a complainant and the member of the force about whose conduct the complaint is made, that the

Les parties VI et VII de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et la Loi constitutionnelle de 1982

Le dernier motif de requête est fondé sur la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'une des dispositions citées de cette dernière, l'article 52, est un article déclaratoire établissant la primauté de la Constitution du Canada, y compris la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. L'article 32, également invoqué, est déclaratoire en ce qu'il prévoit l'application de la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c'est-à-dire de la *Charte canadienne des droits et libertés*, au Parlement et au gouvernement du Canada pour tous les domaines relevant du Parlement, ainsi qu'à la législature et au gouvernement de chaque province. Les autres articles invoqués par le requérant, savoir les articles 7, 11 et 15, sont des dispositions de fond de la Charte.

Comme noté plus haut, l'avocat du requérant ne s'est pas étendu sur l'argument fondamental, selon lequel les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* sont incompatibles avec ces dispositions de la Charte, sauf dans la mesure où cet argument sur l'équité de la procédure prévue à la partie VII de la Loi embrasse implicitement les préoccupations exprimées au regard de l'article 7 de la Charte. À mon avis, les conclusions fondées par le requérant sur la Charte ont été réglées par les conclusions écrites et orales des avocats du procureur général et de la Commission intimée. Je ne m'étendrai pas là-dessus, mais tirerai mes conclusions à la lumière du magistère applicable.

Je ne pense pas que les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* soient incompatibles avec l'article 7 de la Charte, qui porte:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

En cas d'enquête convoquée en application de l'alinéa 45.42(3)c) ou du paragraphe 45.43(1) de la Loi, celle-ci prévoit qu'un avis écrit de la date, de l'heure et du lieu de l'audience doit être signifié aux parties, dont le plaignant et le membre de la Gendarmerie visé par la plainte, que les parties et

parties and any other person with a substantial and direct interest in a complaint be afforded a full and ample opportunity, in person or by counsel, to present evidence, cross-examine witnesses and to make representations at the hearing, and that any witness be permitted to be represented by counsel. There are restrictions upon evidence that the Commission may receive at a hearing, for example, precluding statements made in dealing with other complaints, or in attempts to settle the complaint, designed to protect the interests of witnesses, though no witness is excused from answering questions on the ground the answer may tend to criminate the witness or subject the witness to any proceeding or penalty but a witness who is a member of the Force is protected against the use of answer or statement made at a hearing in any hearing concerning disciplinary action.<sup>33</sup>

These provisions go considerable distance to ensuring the hearing process accords with "principles of fundamental justice". In so far as the statutory provisions do not include reference to principles of natural justice or to the duty of fairness in the processes of the hearing, in the subsequent report by the hearing body to the Commissioner, the action that may be taken by the Commissioner, or in the final reporting by the Commission Chairman, Part VII of the Act cannot be said to violate section 7 of the Charter. Considerations arising from jurisprudence concerning section 7 may well have to be considered in the processes subsequent to the hearing but anticipating that this will not be done in a manner consistent with the Charter, or principles of fairness applicable, is not a function of this Court and provides no basis for a finding of a violation of this section of the Charter.

The applicant's reliance upon section 11 of the Charter, which sets out procedural safeguards in criminal and penal matters, is not elaborated upon. In the applicant's statement of fact and law reference is made to notice received by summons to appear at the hearing where he will be required to testify about the incident giving rise to the com-

toute personne ayant un intérêt réel et direct dans la plainte doivent avoir toute latitude de présenter des éléments de preuve à l'audience, d'y contre-interroger des témoins et d'y faire des observations, soit personnellement soit par l'intermédiaire d'un avocat. Certaines restrictions sont prévues au sujet des témoignages que la Commission peut recueillir à l'audience; sont exclues, par exemple, les déclarations faites à l'occasion d'autres plaintes ou dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable, cette exception visant à protéger les intérêts du témoin, bien que celui-ci ne soit pas dispensé de répondre aux questions au motif que sa réponse peut l'incriminer ou l'exposer à des poursuites ou à une peine; dans le cas cependant du témoin qui est un membre de la Gendarmerie, les réponses ou déclarations qu'il a faites au cours d'une audience ne peuvent être utilisées contre lui dans une audience disciplinaire<sup>33</sup>.

Ces dispositions représentent un effort considérable pour garantir que le processus d'audience soit en conformité avec les «principes de justice fondamentale». Dans la mesure où les dispositions législatives ne mentionnent pas l'observation des principes de justice naturelle ou l'obligation d'équité dans le processus d'audience, dans le rapport subséquent de l'organisme d'enquête au Commissaire, dans les mesures que celui-ci peut prendre, ou dans le rapport final du président de la Commission, on ne saurait dire que la partie VII de la Loi contrevient à l'article 7 de la Charte. Les règles jurisprudentielles établies au sujet de cet article pourraient trouver leur application dans le processus postérieur à l'audience, mais il n'appartient pas à la Cour de prévoir à l'avance que ce processus se déroulera de façon contraire à la Charte ou aux principes d'équité applicables, ou de conclure dès maintenant à une violation de cet article de la Charte.

Le requérant n'a pas développé son argumentation fondée sur l'article 11 de la Charte, qui prévoit les garanties procédurales en matière pénale. Son exposé des points de fait et de droit fait état de la convocation à l'audience où il sera requis de témoigner au sujet de l'incident à l'origine de la plainte, et semble invoquer implicite-

<sup>33</sup> RCMP Act, *supra*, note 4, s. 45.45(2),(5),(6),(8),(9), (12),(15).

<sup>33</sup> *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, note 4, *supra*, art. 45.45(2),(5),(6),(8),(9),(12),(15).



plaint. Implicitly that would seem to point to paragraph 11(c) of the Charter which provides:

11. Any person charged with an offence has the right

(c) not to be compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence;

The simple answer to the applicant's concern is that section 11 of the Charter is not applicable to the proceedings of the Public Complaints Commission in its hearing. The applicant is not charged with an offence and the hearing cannot result in any penal consequences. Any such consequences could only arise at a later stage, by action or decision of the respondent Commissioner. Even at that stage the applicant shares, with all other witnesses at the hearing, the right guaranteed by section 13 of the Charter "not to have any incriminating evidence [given in the course of the hearing] used to incriminate [him] in any other proceedings, except in a prosecution for perjury or for the giving of contradictory evidence".<sup>34</sup>

Finally, I conclude that the hearing instituted pursuant to the Act, and the provisions of Part VII of the Act generally, do not violate any right of the applicant guaranteed by section 15 of the Charter. The application of that section, providing for equality before and under the law and equal protection and benefit of the law, has been clarified by the Supreme Court of Canada, particularly in *Andrews*<sup>35</sup> and in *Turpin*.<sup>36</sup> In light of those decisions it is clear that section 15 has no application in this case to the provisions of Part VII of the Act, which do not involve discrimination, and in particular discrimination based on the enumerated grounds or those analogous to them.

### Conclusions

For the reasons set out my conclusions are as follows. The Commission Chairman acted within statutory authority in instituting the hearing concerning matters arising in relation to the complaints of Michael Cooper and Steven Cooper. The procedures established under Part VII of the

ment à ce sujet l'alinéa 11c) de la Charte, qui porte:

11. Tout inculpé a le droit:

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

La simple réponse à la préoccupation du requérant est que l'article 11 de la Charte ne s'applique pas aux procédures d'audience de la Commission des plaintes du public. Le requérant n'est pas poursuivi au criminel et l'audience ne peut avoir aucune conséquence pénale. Pareille conséquence ne pourrait se faire jour qu'à un stade ultérieur, par action ou décision du Commissaire intimé. Même à ce stade ultérieur, le requérant partage, avec tous les autres témoins à l'audience, le droit garanti par l'article 13 de la Charte «à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires»<sup>34</sup>.

Enfin, je conclus que l'audience convoquée en application de la Loi et les dispositions de la partie VII de cette dernière ne portent pas atteinte au droit que l'article 15 de la Charte garantit au requérant. L'application de cet article, qui prévoit l'égalité devant la loi, l'égalité de bénéfice et la protection égale de la loi, a été clarifiée par la Cour suprême du Canada, en particulier par ses arrêts *Andrews*<sup>35</sup> et *Turpin*.<sup>36</sup> Il appert, à la lumière de ces décisions, que l'article 15 ne s'applique pas dans l'espèce aux dispositions de la partie VII de la Loi, qui ne sont pas discriminatoires, en particulier au regard des motifs de distinction énumérés et des motifs comparables.

### Décision

Par ces motifs, je décide comme suit. Le président de la Commission a agi dans les limites de sa compétence légale en convoquant l'audience d'enquête sur les plaintes de Michael Cooper et de Steven Cooper. La procédure prévue à la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du*

<sup>34</sup> See generally *Meade v. Canada*, [1991] 3 F.C. 365 (T.D.) per Pinard J.

<sup>35</sup> *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143.

<sup>36</sup> *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296.

<sup>34</sup> Voir *Meade c. Canada*, [1991] 3 C.F. 365 (1<sup>re</sup> inst.) le juge Pinard.

<sup>35</sup> *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

<sup>36</sup> *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296.

RCMP Act do not violate principles of fairness and the hearing is not a substitute for a preliminary inquiry into alleged criminal activity; so far as the duty of fairness or principles of natural justice may require consideration in the exercise of statutory discretion and responsibilities there is at this stage an expectation that appropriate consideration will be given by those concerned; Parts VI and VII of the RCMP Act as generally referred to do not violate any right assured to the applicant by sections 7, 11 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, nor are those Parts inconsistent with the Charter as specified, so that they are of full force and effect.

The application for orders in the nature of prohibition is dismissed. While costs were not sought or addressed at the hearing of this matter, they will as in the usual course, follow the event and are awarded to the respondents.

*Canada* ne va pas à l'encontre des principes d'équité et l'audience prévue ne se substitue pas à une enquête préliminaire sur des agissements criminels supposés; dans la mesure où il pourra être nécessaire de prendre en considération l'obligation d'équité ou les principes de justice naturelle dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et des responsabilités prévus par la loi, on peut prévoir en cet état de la cause que les autorités responsables y veilleront; les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* telles qu'elles sont généralement invoquées ne portent atteinte à aucun des droits que le requérant tient des articles 7, 11 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ni ne sont incompatibles avec la Charte telle qu'elle est citée, et ont donc plein effet.

La requête en ordonnances de prohibition est rejetée. La question des dépens n'a pas été abordée devant la Cour, mais ils suivront comme à l'accoutumée l'issue de l'instance et sont donc accordés aux intimés.