

A-118-74

A-118-74

Donald R. McCleery, former Staff Sergeant of the Royal Canadian Mounted Police (*Applicant*)

Donald R. McCleery, ancien Sergent d'États-major de la Gendarmerie royale du Canada (*Requérant*)

v.

c.

The Queen, the Solicitor General of Canada, the Honourable Warren Allmand, and the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (*Respondents*)

La Reine, le solliciteur général du Canada, l'honorable Warren Allmand et le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (*Intimés*)

and

et

D. S. Thorson, Deputy Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

D. S. Thorson, sous-procureur général du Canada (*Mis-en-cause*)

Court of Appeal, Thurlow, Pratte and Ryan JJ.—Montreal, June 19, 20; Ottawa, August 2, 1974.

Cour d'appel, les juges Thurlow, Pratte et Ryan—Montréal, les 19 et 20 juin; Ottawa, le 2 août 1974.

Judicial review—Application of RCMP member to set aside his discharge by Commissioner—Motion to quash application for lack of jurisdiction—Motion dismissed—Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 3, 5, 7(1),(4), 13(1)(a), 21, 38, and Regs. 150, 151, 173 and Standing Order 1200; R.S.C. 1952, c. 241, s. 14; R.S.C. 1927, c. 160, s. 14; R.S.C. 1886, c. 45, s. 11; S.C. 1874, c. 22, s. 16; Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 22(1), 23(1)—Federal Court Act, s. 28, Federal Court Rule 1402.

Examen judiciaire—Demande présentée par un membre de la Gendarmerie royale en vue d'obtenir l'annulation de son renvoi par le Commissaire—On demande de mettre fin à cette demande pour défaut de compétence—Rejet de la requête—Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-9, art. 3, 5, 7(1),(4), 13(1)a), 21 et 38 et Règlements 150, 151 et 173, et Ordre permanent 1200; S.R.C. 1952, c. 241, art. 14; S.R.C. 1927, c. 160, art. 14; S.R.C. 1886, c. 45, art. 11; S.C. 1874, c. 22, art. 16; Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-3, art. 22(1) et 23(1)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28, et Règle 1402.

By a section 28 application, it was sought to set aside a decision of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police discharging the applicant as a member of the force. The respondents and interveners moved to quash the application on the ground that the decision was not reviewable under section 28, in view of (1) the wording of section 28(1); and (2) the definition of "federal board, commission or other tribunal" in section 2 of the *Federal Court Act*.

On demande en vertu de l'article 28 l'annulation d'une décision du Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada par laquelle il a congédié le requérant de la Gendarmerie. Les intimés et l'intervenant ont demandé le rejet de cette demande au motif que la décision en cause ne pouvait faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28, en raison (1) de l'énoncé de l'article 28(1) et (2) de la définition des termes «office, commission ou autre tribunal» à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Held, 1. to except the order from the operation of section 28(1) of the *Federal Court Act*, it had to be "a decision or order of an administrative nature not required by law to be made in a judicial or quasi-judicial basis". It was admittedly "of an administrative nature". But it was also a decision "to be made on a judicial or quasi-judicial basis" since the power to discharge, under section 13(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, was limited by the terms of the Regulations authorized by section 21. The Regulations had effectively prescribed the circumstances under which the power to discharge members was to be exercised. Standing Order 1200 served to reduce further the power to discharge to a set of rules, with statutory effect, designed to assure that the *audi alteram* principle would be observed. 2. That the Commissioner in deciding to discharge a member of the force under section 13(2) of the Act was not acting as a "federal board, commission or tribunal" within section 2 of the *Federal Court Act* might have been argued, on the

Arrêt: 1. pour que l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* ne puisse s'appliquer à l'ordonnance, il faut qu'il s'agisse d'«une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». On a admis qu'il s'agissait d'une décision de nature administrative. Mais il s'agissait aussi d'une décision «soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire», puisque le pouvoir de congédier en vertu de l'article 13(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, est régi par le Règlement adopté en vertu de l'article 21. Le Règlement précise dans quelles circonstances le pouvoir de congédier peut être exercé. L'ordre permanent 1200 a pour effet de réduire encore le pouvoir de congédier en une série de règles, ayant force de loi, dont le but est d'assurer l'application du principe d'*audi alteram*. 2. On aurait pu soutenir que, en décidant de congédier un membre de la Gendarmerie en vertu de l'article 13(2) de la *Loi* n'agissait pas en qualité d'«office, commission ou autre

basis of earlier statutes respecting the force, which provided that the engagement of a person to serve as a member was solely with the Commissioner. But the wording of the present Act makes it clear that the authority of the Commissioner is derived, not from the engagement under contract, but from the statute itself. In dismissing the motion to quash, an extension of time should be granted, for bringing a motion under Rule 1402(2) to vary the contents of the case on the section 28 application, as fixed by Rule 1402(1).

Ridge v. Baldwin [1964] A.C. 40; *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180, considered.

MOTION.

COUNSEL:

Arthur H. Campeau for applicant.
I. G. Whitehall for respondents.
Paul J. Evraire for mis-en-cause.

SOLICITORS:

Ogilvy, Cope, Porteous, Hansard, Marler, Montgomery and Renault, Montreal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

THURLOW J.: This is a motion for an order quashing an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to discharge the applicant as a member of the force pursuant to Regulation 173 of the Regulations made under the provisions of the *Royal Canadian Mounted Police Act*¹. The ground put forward for the motion is that the decision is not reviewable under section 28 and the Court is without jurisdiction to entertain it. The Court heard at the same time, by consent, a similar application to quash a section 28 proceeding brought by Gilles G. Brunet to review an order of the Commissioner discharging him from the force and as no distinction was made between the two cases the reasons which follow will apply to both.

¹ R.S.C. 1970, c. R-9.

tribunal fédéral», au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en se fondant sur la législation antérieure relative à la Gendarmerie qui prévoyait que l'engagement d'une personne comme membre de la Gendarmerie n'était qu'un contrat avec le Commissaire. Cependant, l'énoncé de la Loi actuelle indique clairement que le pouvoir du Commissaire découle non du contrat d'engagement, mais de la Loi elle-même. La requête visant à mettre fin à la demande est rejetée et est accordé en même temps un délai supplémentaire pour présenter une requête en vertu de la Règle 1402(2) afin de modifier la cause dans la demande présentée en vertu de l'article 28, aux termes de la Règle 1402(1).

Arrêts examinés: *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40; *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180.

REQUÊTE.

AVOCATS:

Arthur H. Campeau pour le requérant.
I. G. Whitehall pour les intimés.
Paul J. Evraire pour le mis-en-cause.

PROCUREURS:

Ogilvy, Cope, Porteous, Hansard, Marler, Montgomery et Renault, Montréal, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE THURLOW: On demande par la présente requête une ordonnance mettant fin à une demande présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* afin d'obtenir l'examen et l'annulation d'une décision du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada par laquelle il a congédié le requérant comme membre de la Gendarmerie, en vertu de l'article 173 du Règlement établi en vertu des dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*¹. On soutient, à l'appui de la requête, que la décision ne peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 et que la Cour n'a pas compétence. La Cour a entendu en même temps, sur consentement, une demande semblable visant à mettre fin aux procédures engagées, en vertu de l'article 28, par Gilles G. Brunet demandant l'examen d'une ordonnance du Commissaire par

¹ S.R.C. 1970, c. R-9.

By subsection 28(1) of the *Federal Court Act* the Court has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside

... a decision or order, other than an order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal

The expression "federal board, commission or other tribunal" is defined in section 2 as meaning:

... any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada

The definition goes on to exclude certain bodies but the exceptions are not applicable.

There were two positions put forward from which the application was attacked, the first based on the language of subsection 28(1), the other based on that of the definition of "federal board, commission or other tribunal" in section 2.

With respect to that based on subsection 28(1) it was common ground that the order attacked in the section 28 application was of an administrative nature but issue was raised as to whether it was a decision "required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

On this point the following sections of the *Royal Canadian Mounted Police Act* are relevant:

3. There shall continue to be a police force for Canada, which shall consist of officers and other members and be known as the Royal Canadian Mounted Police.

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

laquelle il fut congédié de la Gendarmerie; comme aucune distinction n'a été établie entre les deux affaires, les motifs qui suivent s'appliqueront aux deux requêtes.

^a En vertu du paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour a compétence pour entendre et se prononcer sur une demande d'examen et d'annulation:

^b ... d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral

^c L'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral» est définie de la manière suivante à l'article 2:

... un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi

^d La définition se poursuit par l'exclusion de certains organismes mais ces exceptions ne sont pas applicables.

^e On a avancé deux théories à l'encontre de cette demande; la première est fondée sur l'énoncé même du paragraphe 28(1), l'autre sur l'énoncé de la définition des termes «office, commission ou autre tribunal fédéral», à l'article 2.

^f En ce qui concerne l'énoncé du paragraphe 28(1), les parties ont admis que l'ordonnance attaquée par la demande présentée en vertu de l'article 28 était une décision de nature administrative, mais on souleva la question de savoir s'il s'agissait d'une décision «légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

^h A cet égard, les articles suivants de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* sont pertinents:

ⁱ 3. Il doit être maintenu une gendarmerie pour le Canada, composée d'officiers et autres membres, laquelle portera le nom de Gendarmerie royale du Canada.

^j 5. Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant.

Section 6 provides for other officers of the force and for their appointment by the Governor in Council.

7. (1) The Commissioner shall appoint the members of the force other than officers, for permanent or temporary duty.

(4) The Commissioner may appoint any member and any special constable appointed under section 10 to be a peace officer.

Tenure of Office of Members

13. (1) Officers of the force hold office during the pleasure of the Governor in Council.

(2) Unless appointed for temporary duty, every member other than an officer shall upon appointment sign articles of engagement for a term of service not exceeding five years, but any such member may be dismissed or discharged by the Commissioner at any time before the expiration of his term of engagement.

21. (1) The Governor in Council may make regulations for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect.

(2) Subject to this Act and the regulations made under subsection (1), the Commissioner may make rules, to be known as standing orders, for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force.

The Act also includes provisions for the discipline of the force, for the procedure for the trial of service offences and for punishments therefor. Under section 38 a convicting officer may recommend dismissal from the force.

Regulations made by the Governor in Council under subsection 21(1) provide:

DISCHARGE

150. Every member other than an officer may be discharged from the Force for any of the following reasons:

- (a) expiration of his term of engagement;
- (b) purchase;
- (c) invaliding;
- (d) unsuitability;
- (e) decease;
- (f) desertion;

L'article 6 vise d'autres officiers de la Gendarmerie et prévoit leur nomination par le gouverneur en conseil.

7. (1) Le Commissaire doit nommer les membres de la Gendarmerie autres que les officiers, pour des fonctions permanentes ou temporaires.

(4) Le Commissaire peut désigner comme agent de la paix tout membre et tout gendarme spécial nommé aux termes de l'article 10.

Durée des fonctions des membres

13. (1) Les officiers de la Gendarmerie détiennent leurs fonctions au gré du gouverneur en conseil.

(2) Sauf s'il est nommé pour une fonction temporaire chaque membre autre qu'un officier doit, lors de sa nomination, signer un acte d'engagement pour une période n'excédant pas cinq ans, mais un tel membre peut être congédié ou renvoyé par le Commissaire en tout temps avant l'expiration de la durée de son engagement.

21. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements sur l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ses dispositions.

(2) Sous réserve de la présente loi et des règlements établis en conformité du paragraphe (1), le Commissaire peut édicter des règles, appelées «ordres permanents», visant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie.

La Loi prévoit aussi des dispositions relatives à la discipline dans la Gendarmerie, à la procédure suivie lors d'un procès pour infractions ressortissant au service ainsi qu'aux peines encourues. L'article 38 prévoit qu'un officier prononçant une déclaration de culpabilité peut recommander la destitution d'un membre de la Gendarmerie.

Le Règlement établi par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 21(1) prévoit notamment que:

LICENCIEMENT

150. Tout membre autre qu'un officier peut être licencié de la Gendarmerie pour n'importe laquelle des raisons suivantes:

- a) fin de la période d'engagement,
- b) rachat,
- c) inaptitude,
- d) incompétence,
- e) décès,
- f) désertion,

- (g) dismissal;
- (h) order of the Minister due to the exigencies of the service;
- (i) change of status;
- (j) age limit;
- (k) completion of maximum period of service.
- (l) free discharge; or
- (m) pension.

151. Every member shall be advised immediately of any recommendation that is made for his discharge from the Force.

DISCHARGE FOR UNSUITABILITY

173. The Commissioner may recommend the discharge of an officer and may discharge a member other than an officer who has proved to be unsuitable for duties in the Force.

Standing Order 1200 made under subsection 21(2) of the Act provides:

RECOMMENDATIONS FOR DISCHARGE

1200. (1) When a member is informed pursuant to Reg. 151 that his discharge from the Force is being recommended, he shall also be advised that he may appeal to the Commissioner against the recommendation.

(2) Subject to (3), such an appeal must be made in writing and within four days after notification of the recommendation.

(3) When a recommendation is made pursuant to sec. 38 of the R.C.M.P. Act and the convicted member requests a written transcript of the evidence, the provisions of sec. 41 of the Act shall apply.

The argument by counsel for the respondents and intervenant in support of his position was made on two lines. The first was that under section 13(2) of the Act the power of the Commissioner to discharge a member of the force is absolute and exercisable either with or without cause and it is consequently unnecessary that it be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. The second was that the appointments of members of the force are at pleasure and since the Commissioner is authorized by subsection 7(1) to appoint them he is empowered by subsection

- g) révocation,
- h) ordre du Ministre, pour répondre aux nécessités du service,
- i) permutation,
- j) âge maximal,
- k) fin de la période de service maximale,
- l) dispense; ou
- m) retraite.

151. Tout membre doit être informé immédiatement de toute recommandation faite en vue de son licenciement de la Gendarmerie.

RENOI

173. Le Commissaire peut recommander le renvoi d'un officier et peut renvoyer un membre autre qu'un officier qui n'a pas la compétence requise pour servir dans la Gendarmerie.

L'ordre permanent 1200 pris en vertu du paragraphe 21(2) de la Loi prévoit que:

[TRADUCTION] RECOMMANDATIONS RELATIVES AU RENOI

1200. (1) Lorsqu'on informe un membre, conformément au Reg. 151, d'une recommandation faite en vue de son licenciement de la Gendarmerie, on doit aussi l'informer de son droit d'appeler de cette recommandation auprès du Commissaire.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), un tel appel doit être fait par écrit et dans les quatre jours de la date de la signification de cette recommandation.

(3) Lorsqu'une recommandation est faite en application de l'art. 38 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et que le membre déclaré coupable demande une transcription écrite de la preuve, les dispositions de l'art. 41 de la Loi sont applicables.

Les arguments avancés à l'appui de sa théorie par l'avocat des intimés et de l'intervenant suivent deux lignes principales. La première consiste à dire qu'en vertu de l'article 13(2) de la Loi, le pouvoir du Commissaire relativement au licenciement d'un membre de la Gendarmerie est absolu et peut être ou ne pas être motivé; il n'est donc pas nécessaire d'exercer ce pouvoir selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire. La seconde consiste à dire que les nominations de membres de la Gendarmerie sont discrétionnaires et que, puisque le Commissaire est auto-

23(1)² of the *Interpretation Act* to dismiss them at pleasure. In this connection counsel relied on the statements of Lord Reid and Lord Hodson in *Ridge v. Baldwin*³ for the proposition that a power to dismiss at pleasure is exercisable without cause and that there is no need for a person holding such an authority to proceed judicially or quasi-judicially.

It was not suggested, however, that a provision having the force of a statute could not serve to impose on such a power the requirement that it be exercised on a judicial or quasi-judicial basis.

In the view I take of the matter it is conceivable in the light of opinions expressed in *Ridge v. Baldwin* that section 13(2), if it could be read in isolation from the other provisions of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, would authorize a dismissal or discharge without observance of the *audi alteram partem* principle. This would appear to flow from the fact that section 13(2) does not specify any ground necessary for dismissal or discharge. Even so I should have entertained some doubt that the member might be dismissed or discharged without some opportunity to present his side of the matter when the ground for his dismissal or discharge was alleged misconduct on his part. In such a situation the right to a hearing might well be implied on the principle of *Cooper v. Wandsworth Board of Works*⁴. But I do not think it is necessary to pause to consider the matter on that basis for in my view subsection 13(2) must

² 23. (1) Words authorizing the appointment of a public officer to hold office during pleasure include the power of
(a) terminating his appointment or removing or suspending him,
(b) re-appointing or reinstating him, and
(c) appointing another in his stead or to act in his stead, in the discretion of the authority in whom the power of appointment is vested.

³ [1964] A.C. 40 at pp. 65, 66 and 129 respectively.

⁴ (1863) 14 C.B.N.S. 180.

risé aux termes du paragraphe 7(1) à les nommer, il a le pouvoir en vertu du paragraphe 23(1)² de la *Loi d'interprétation* de les licencier à sa discrétion. A cet égard, l'avocat se réfère aux déclarations de Lord Reid et de Lord Hodson dans l'affaire *Ridge c. Baldwin*³ à l'appui de la théorie selon laquelle le pouvoir discrétionnaire de licencier peut être exercé sans être motivé et que la personne détenant un tel pouvoir n'est pas obligée de le faire selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

On n'a pas suggéré cependant qu'une disposition ayant force de loi ne pourrait servir à exiger qu'un tel pouvoir soit exercé selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Selon mon point de vue sur cette affaire, on peut concevoir, à la lumière des opinions exprimées dans l'affaire *Ridge c. Baldwin*, que l'article 13(2), s'il pouvait être lu séparément des autres dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, autoriserait le congédiement ou renvoi d'un membre de la Gendarmerie sans observer le principe *audi alteram partem*. Cela découlerait apparemment du fait que l'article 13(2) ne spécifie aucun motif pour le congédiement ou renvoi. Même dans ce cas, j'aurais quelque hésitation à dire qu'un membre peut être congédié ou renvoyé sans être autorisé à présenter son point de vue sur l'affaire, lorsque le motif allégué pour son congédiement ou renvoi est sa mauvaise conduite. Dans une telle situation, le droit à une audition pourrait découler du principe énoncé dans l'affaire *Cooper c. Wandsworth Board of Works*⁴. Mais j'estime qu'il n'est pas nécessaire de s'arrêter plus lon-

² 23. (1) Les mots autorisant la nomination d'un fonctionnaire public à titre amovible comportent le pouvoir

a) de mettre fin à sa charge, de le destituer ou de le suspendre de ses fonctions,
b) de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions, et

c) d'en nommer un autre qui le remplacera ou agira à sa place,

à la discrétion de l'autorité investie du pouvoir de faire la nomination.

³ [1964] A.C. 40, aux pages 65, 66 et 129 respectivement.

⁴ (1863) 14 C.B.N.S. 180.

be read along with the other provisions of the Act which include section 21.

I also regard it as open to doubt, in view of the wording of subsection 13(2), that the appointments of members of the force as such are held at pleasure by virtue of subsection 22(1)⁵ of the *Interpretation Act* or that such members may be dismissed or discharged at the pleasure of the Commissioner under subsection 23(1) of that Act. The latter subsection applies when there are "Words authorizing the appointment of a public officer . . . during pleasure" and I think it is at least doubtful that that is the effect of subsection 7(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* when read in the light of the special provisions respecting the tenure of officers and members to be found in section 13. But whether members may be dismissed or discharged at the pleasure of the Commissioner or not, nothing in the material before the Court in this case suggests that the procedure in fact invoked for the discharge of the applicant was by way of the exercise of such a power and if such a power of dismissal or discharge is exercisable it does not seem to me that it can be called in as an aid to determining that the power which the Commissioner purported to exercise was one that could be exercised and a decision made otherwise than on a judicial or quasi-judicial basis. It seems to me moreover that the exercise of any power that may accrue to the Commissioner under subsection 23(1) of the *Interpretation Act*, like that which arises under subsection 13(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, must be subject to the other statutory provisions relating to the force dealing with the termination of the appointments of the members.

⁵ 22. (1) Every public officer appointed before, on or after the 1st day of September 1967, by or under the authority of an enactment or otherwise, shall be deemed to have been appointed to hold office during pleasure only, unless it is otherwise expressed in the enactment or in his commission or appointment.

guement sur cette question puisqu'à mon avis, le paragraphe 13(2) doit être lu en corrélation avec les autres dispositions de la Loi, en particulier l'article 21.

a

J'estime également qu'il est quelque peu douteux, vu l'énoncé du paragraphe 13(2), que les nominations de membres de la Gendarmerie en tant que telles, soient faites à titre amovible en vertu du paragraphe 22(1)⁵ de la *Loi d'interprétation* ou que ces membres peuvent être congédiés ou renvoyés par le Commissaire, à sa discrétion, en vertu du paragraphe 23(1) de cette même loi. Ce dernier paragraphe s'applique dans le cas où une disposition contient des «mots autorisant la nomination d'un fonctionnaire public à titre amovible» et j'estime qu'il est pour le moins douteux qu'il s'agisse là d'une conséquence du paragraphe 7(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* lorsque ce paragraphe est examiné à la lumière des dispositions spéciales sur la durée des fonctions des officiers et membres (article 13). Que les membres puissent être congédiés ou renvoyés à la discrétion du Commissaire ou non, rien dans le dossier déposé à la Cour dans cette affaire ne laisse entendre que la procédure effectivement utilisée pour le licenciement du requérant résultait de l'exercice d'un tel pouvoir et, si un tel pouvoir de congédier ou renvoyer peut être exercé, je ne pense pas que l'on puisse l'invoquer pour conclure que le pouvoir prétendument exercé par le Commissaire était celui qui pouvait l'être et était une décision prise autrement que selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Il semble en outre que l'exercice de tout pouvoir qui peut être conféré au Commissaire par le paragraphe 23(1) de la *Loi d'interprétation*, comme celui qui découle du paragraphe 13(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, doit être sujet aux autres dispositions législatives concernant la Gendarmerie qui traitent de la cessation de fonction des membres.

⁵ 22. (1) Chaque fonctionnaire public nommé avant ou après le 1^{er} septembre 1967 ou à cette date, aux termes ou sous le régime d'un texte législatif ou autrement, est réputé avoir été nommé à titre amovible seulement, sauf disposition contraire dudit texte ou de sa commission ou nomination.

The Regulations made under section 21 of the latter Act for "the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect" have statutory effect and they appear to me to have effectively prescribed the occasions and circumstances in which the power to discharge members is to be exercised. If in doing so the Regulations have limited the scope of the reasons which a Commissioner might otherwise consider adequate to warrant discharge that appears to me to be something foreseen and provided for by the terms of section 21, and in my view the consequence is that the power of section 13(2) to dismiss or discharge is limited accordingly. I also think, though it appears to me to be unnecessary, for the reason already given, to reach a concluded opinion on the point, that if there is, as contended, a power to dismiss or discharge at pleasure under subsection 23(1) of the *Interpretation Act* it too is limited in its exercise by the Commissioner to the situations in which under the Regulations for the administration and good government of the force a member may be dismissed or discharged.

I turn now to the procedure. In Regulation 151 there is a statutory requirement that every member be advised immediately of any recommendation that is made for his discharge from the force. The object of this is obviously to give the member concerned an opportunity to make representations to the Commissioner against the recommendation that is being made against him and even if there were nothing more to be found I should have thought that the effect of the Regulations was to require that the power of subsection 13(2) to dismiss or discharge a member be exercised only upon the member being afforded a reasonable opportunity to present his representations. The method by which that power may be exercised, in my opinion, falls well within the scope of what may be prescribed by Regulations "for carrying the . . . provisions of this Act into effect" within the meaning of subsection 21(1) and it appears to me that the effect of Regulation 151 on the power would by itself be sufficient to classify it

Les Règlements établis en vertu de l'article 21 de cette dernière loi sur «l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ces dispositions» ont force de loi et, à mon avis, semblent avoir effectivement prévu les cas et circonstances dans lesquels le pouvoir de licencier des membres devait être exercé. Si, pour ce faire, les Règlements ont restreint les motifs qu'un Commissaire pourrait autrement considérer suffisants pour justifier un renvoi, il me semble que cette conséquence a été envisagée et prévue par l'article 21; à mon avis, il en résulte une limitation du pouvoir de renvoyer ou de congédier conféré par l'article 13(2). Vu les motifs déjà exprimés, je pense aussi, bien qu'il soit apparemment inutile de trancher ce point, que, si comme on le prétend, le paragraphe 23(1) de la *Loi d'interprétation* confère le pouvoir de congédier ou renvoyer de façon discrétionnaire, son exercice par le Commissaire se limite aussi aux cas où un membre peut être congédié ou renvoyé en vertu des Règlements sur l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie.

Je vais examiner maintenant la procédure. L'article 151 du Règlement comporte une disposition statutaire selon laquelle tout membre doit être avisé immédiatement de toute recommandation en vue de son licenciement de la Gendarmerie. Il est évident que le but de cette disposition est de donner au membre intéressé la possibilité de faire part au Commissaire de ses objections à la recommandation faite à son encontre; même si je devais conclure sur la base de cette seule disposition, je penserais que les Règlements avaient pour effet d'exiger que le pouvoir de congédier ou renvoyer un membre, aux termes du paragraphe 13(2), ne soit exercé que si ledit membre a eu la possibilité raisonnable de présenter ses objections. A mon avis, la méthode à suivre pour exercer ce pouvoir relève de ce que peuvent prévoir les Règlements «sur . . . la mise à exécution [des] dispositions» de cette loi au sens du paragraphe 21(1) et l'application de l'article 151 du Règlement à ce pouvoir suffirait en elle-même à le classer parmi

as one that is required by law to be exercised on a quasi-judicial basis.

But there is also the provision of Standing Order 1200 which also has the authority of the statute and which requires that the member be informed that he may "appeal" from the recommendation and goes on to prescribe both the time and the manner in which the member's "appeal" is to be made. To my mind this order serves to further reduce the procedure for the exercise of the power to a set of rules which have statutory effect and which contemplate and indeed appear to be designed to assure that the *audi alteram partem* principle will be observed.

It follows, in my opinion, that the decision of the Commissioner to discharge the applicant was one that was required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of subsection 28(1) of the *Federal Court Act* and that the contention of the respondents and the intervenant based on the wording of that subsection cannot prevail.

The other position put forward was that the Commissioner when deciding to discharge a member of the force under subsection 13(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* is not acting as a "federal board, commission or other tribunal" as defined in section 2 of the *Federal Court Act*. It was said that having regard to the legislative history of the force the engagement of a member to serve is a contract between him and the Commissioner and that in consequence when the Commissioner discharges a member in the exercise of his power to do so, which is incorporated by reference in the form of engagement which the member signs, he is simply exercising a right under a contract and not a power conferred by or under an Act of the Parliament of Canada within the meaning of section 2.

It may well have been possible to argue on the basis of earlier statutes pertaining to the force that the engagement of a person to serve as a member was solely with the Commissioner or the person from time to time holding that office. For example section 16 of Statutes of

les pouvoirs dont l'exercice est légalement soumis à un processus quasi judiciaire.

Mais il y a également la disposition de l'Ordre permanent 1200 ayant aussi force de loi; elle exige que le membre intéressé soit informé de son droit de faire «appel» de cette recommandation et prévoit en outre le délai d'«appel» et la manière de l'interjeter. A mon sens, cet ordre contribue aussi à réduire la procédure prévue pour l'exercice de ce pouvoir à une série de règles qui ont force de loi et envisagent le respect du principe *audi alteram partem* et semblent même être conçues pour assurer que ce principe est respecté.

Il s'ensuit donc à mon avis que la décision du Commissaire de licencier le requérant était une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens du paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et que les prétentions des intimés et de l'intervenant fondées sur l'énoncé même de ce paragraphe ne peuvent être retenues.

Suivant l'autre théorie, le Commissaire, en décidant de licencier un membre de la Gendarmerie en vertu du paragraphe 13(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, n'agissait pas en tant qu'«office, commission ou autre tribunal fédéral» selon les définitions de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. On a soutenu que, compte tenu de l'évolution de la Gendarmerie, du point de vue législatif, l'engagement d'un membre dans le service est un contrat avec le Commissaire et qu'en conséquence, lorsque le Commissaire renvoie un membre, dans l'exercice de son pouvoir qu'une référence incorpore à la formule d'engagement signée par le membre, il exerce simplement un droit en vertu d'un contrat et non un pouvoir conféré par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi au sens de l'article 2.

Il aurait sans doute été possible de soutenir, en se fondant sur les lois antérieures relatives à la Gendarmerie, que l'engagement d'une personne dans le service dépendait seulement du Commissaire ou de la personne détenant ce poste. Par exemple l'article 16 des Statuts du

Canada 1874, c. 22 specifically provided that:

The engagement shall be contracted to the Commissioner, and may be enforced by the Commissioner for the time being.

Similar wording is also found in R.S.C. 1886, c. 45, s. 11, R.S.C. 1927, c. 160, s. 14 and R.S.C. 1952, c. 241, s. 14. But since the coming into force on April 1, 1960 of Statutes of Canada 1959, c. 54, by which the provisions cited earlier in these reasons were enacted and in which the wording above mentioned was dropped, it no longer appears to me to be tenable to suggest that the engagement of a member is a contract with the Commissioner. In my opinion under the present statute the engagement of a member is an engagement to serve the Crown on the terms and under the conditions prescribed by the statute and the regulations and standing orders made under its authority and any authority the Commissioner has to dismiss or discharge such a member is derived not from the engagement but from the statute itself. The contention of counsel for the respondents and the intervenant is therefore not sustainable.

In the result I would dismiss the motion to quash and on the alternative request for an extension of time to bring a motion under Rule 1402(2) to vary the contents of the case on the section 28 application as fixed by Rule 1402(1) I would grant a further ten days from the date of the order.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered in English by

PRATTE J.: I agree with my brother Thurlow that, for the reasons he gives, the power of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to dismiss or discharge a member of the force is derived from the statute.

I also agree with his opinion that the decision of the Commissioner to discharge the applicant was a decision that was required by law to be

Canada de 1874, c. 22 dispose spécifiquement que:

L'engagement sera contracté envers le commissaire et pourra être maintenu par le commissaire en exercice.

^a On trouve des énoncés similaires dans les S.R.C. 1886, c. 45, art. 11; S.R.C. 1927, c. 160, art. 14; et S.R.C. 1952, c. 241, art. 14. Mais depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 1960, du chapitre 54 des Statuts du Canada 1959, qui édictait les dispositions citées précédemment dans les présents motifs et dans lequel cet énoncé a été abandonné, il me semble qu'on ne peut plus soutenir l'idée que l'engagement d'un membre est un contrat conclu avec le Commissaire. A mon avis, en vertu de la Loi actuelle, l'engagement d'un membre n'est plus qu'un engagement à servir la Couronne selon les termes et dans les conditions prévues par la Loi et les Règlements ainsi que les Ordres permanents pris en vertu de la Loi et tout pouvoir que détient le Commissaire pour congédier ou renvoyer un tel membre découle de la Loi elle-même et non de l'engagement. La prétention de l'avocat des intimés et de l'intervenant ne peut donc être soutenue.

En conséquence, je rejette la requête visant à mettre fin à la demande et, en ce qui concerne la requête subsidiaire visant à obtenir une prorogation du délai imparti pour présenter une requête en vertu de la Règle 1402(2) afin de modifier la cause relativement à la demande présentée en vertu de l'article 28 aux termes de la Règle 1402(1), j'accorde un délai supplémentaire de dix jours à compter de la date de l'ordonnance.

* * *

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

LE JUGE PRATTE: Je souscris à l'opinion de mon collègue le juge Thurlow selon laquelle, pour les motifs qu'il a donnés, le pouvoir que détient le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada de congédier ou renvoyer un membre de la Gendarmerie lui est conféré par la Loi.

Je suis également d'avis que la décision du Commissaire de renvoyer le requérant était une décision légalement soumise à un processus

made on a judicial or quasi-judicial basis. However, as I do not share all the views that he expresses on that point, I will state succinctly my reasons for reaching that conclusion.

In my opinion, a decision is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis if it cannot legally be made without the interested parties having been first given a reasonable opportunity to be heard.⁶ The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police is given by statute the power to dismiss and discharge members of the force. Regulations and Standing Orders adopted under section 21 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* require the Commissioner not to exercise that power without first having given to the interested member of the force an opportunity to be heard. The provisions of these Regulations and Standing Orders, inasmuch as they regulate the manner in which the Commissioner is to exercise one of his statutory powers, were, in my view, validly adopted under section 21 of the Act. Therefore, the decision made by the Commissioner to discharge the applicant could not be made, under the Regulations, unless the applicant had been given an opportunity to put forward his contentions; it was, for that reason, a decision that was required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

For these reasons, I would dispose of the motion in the way suggested by my brother Thurlow.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered in English by

RYAN J.: I agree that the motion to quash should be dismissed.

The decision of the Commissioner to discharge the applicant, though administrative in nature, was one that was required by law to be made at least on a quasi-judicial basis within the meaning of section 28(1) of the *Federal Court Act*.

⁶ See: *Blais v. Basford* [1972] F.C. 151; *Lazarov v. Secretary of State of Canada* [1973] F.C. 927; *Howarth v. National Parole Board* [1973] F.C. 1018.

judiciaire ou quasi judiciaire. Comme cependant je ne partage pas toutes ses opinions sur ce point, j'expliquerai succinctement comment je suis parvenu à cette conclusion.

^a A mon avis, une décision est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire lorsqu'elle ne peut légalement être prise sans que les parties intéressées aient d'abord une possibilité raisonnable de se faire entendre.⁶ La Loi confère au Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada le pouvoir de congédier ou renvoyer les membres de la Gendarmerie. Le Règlement et les Ordres permanents adoptés en vertu de l'article 21 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* exigent que le Commissaire n'exerce pas ce pouvoir sans avoir auparavant donné au membre intéressé la possibilité de se faire entendre. A mon avis, les dispositions du Règlement et des Ordres permanents, dans la mesure où ils régissent la manière dont le Commissaire doit exercer un de ses pouvoirs statutaires, ont été validement adoptés en vertu de l'article 21 de la Loi. Aux termes du Règlement, le Commissaire ne pouvait donc pas décider de licencier le requérant sans lui donner auparavant la possibilité de faire valoir ses prétentions; pour cette raison, il s'agissait d'une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Pour toutes ces raisons, je dispose de cette requête de la manière suggérée par mon collègue le juge Thurlow.

^g

* * *

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

LE JUGE RYAN: Je souscris au rejet de la requête visant à mettre fin à la demande.

La décision par le Commissaire de licencier le requérant, bien qu'elle soit de nature administrative, était une décision soumise légalement au moins à un processus quasi judiciaire au sens de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

⁶ Voir les arrêts: *Blais c. Basford* [1972] C.F. 151; *Lazarov c. Le Secrétaire d'État du Canada* [1973] C.F. 927; *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* [1973] C.F. 1018.

Section 7(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* vests in the Commissioner power to appoint the members of the force other than officers. Section 13(2) of the Act requires that such member upon appointment shall sign articles of engagement for a term of service not exceeding five years. Section 13(2) also authorizes the Commissioner to dismiss or discharge a member other than an officer before the expiration of his term of engagement.

Regulations and Standing Orders have been made under section 21 of the Act that impose procedural limitations on the exercise of the Commissioner's power to dismiss or discharge. The Regulations relevant to this case, 150, 151 and 173, and the relevant Standing Order, number 1200, are set out in the judgment of my brother Thurlow. Regulation 151 imposes a duty to advise a member of any recommendation that is made for his discharge. Under Standing Order 1200(1) he must also be advised that "he may appeal to the Commissioner against the recommendation". This Regulation and this Standing Order impose a duty on the Commissioner to proceed at least on a quasi-judicial basis. Whether Regulation 151 would alone be sufficient to impose such a duty I need not decide, because when it is read together with Standing Order 1200, it is clear that the object is, as my brother Thurlow says with reference to Regulation 151, "to give the member concerned an opportunity to make representations to the Commissioner against the recommendation that is being made against him". Previous decisions of this Court, cited by my brother Pratte, support the conclusion that this is enough to impose a duty to act at least quasi-judicially when making a decision of an administrative nature.

In this case the Commissioner was proceeding under Regulation 173, and Regulation 151 and Standing Order 1200 were clearly applicable. It is not material to the decision of the case that he may possibly have proceeded in some other way. It is thus not strictly necessary to deter-

L'article 7(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère au Commissaire le pouvoir de nommer les membres de la Gendarmerie autres que les officiers. L'article 13(2) de la Loi exige qu'un tel membre, lors de sa nomination, signe un acte d'engagement pour une période n'excédant pas cinq ans. L'article 13(2) autorise aussi le Commissaire à congédier ou renvoyer un membre autre qu'un officier avant l'expiration de la durée de son engagement.

Le Règlement et les Ordres permanents pris en vertu de l'article 21 de la Loi imposent certaines restrictions d'ordre procédural à l'exercice par le Commissaire de son pouvoir de congédier ou renvoyer. Les articles 150, 151 et 173 du Règlement et l'Ordre permanent numéro 1200, qui sont applicables en l'espèce, sont cités dans le jugement de mon collègue le juge Thurlow. L'article 151 du Règlement impose l'obligation d'informer un membre de toute recommandation faite en vue de son licenciement. En vertu de l'Ordre permanent 1200(1), il doit aussi être informé de «son droit d'appeler de cette recommandation auprès du Commissaire». Cet article du Règlement et cet Ordre permanent imposent au Commissaire le devoir de procéder au moins selon un processus quasi judiciaire. Il m'est inutile de décider si l'article 151 du Règlement suffisait en lui-même pour imposer un tel devoir, car lorsqu'il est considéré en corrélation avec l'Ordre permanent 1200, il est évident que son objet est, selon les termes employés par mon collègue le juge Thurlow à propos de l'article 151 du Règlement, «de donner au membre intéressé la possibilité de faire part au Commissaire de ses objections à la recommandation à son encontre». Des décisions antérieures de cette cour, citées par mon collègue le juge Pratte, appuient la conclusion que ces dispositions suffisent à imposer l'obligation d'agir au moins selon un processus quasi judiciaire lorsqu'on rend une décision de nature administrative.

En l'espèce, le Commissaire agissait en vertu de l'article 173 du Règlement et il est évident que l'article 151 du Règlement et l'Ordre permanent 1200 étaient applicables. Le fait qu'il a peut-être pu procéder autrement n'est pas pertinent en l'espèce. Il n'est donc pas strictement

mine whether, independently of section 13(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, the Commissioner has a power to dismiss by virtue of section 23(1) of the *Interpretation Act* or whether, if he has, he would be bound by the Regulations and Standing Orders in exercising it. Because of section 13 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, however, I share my brother Thurlow's doubt that the appointments of members of the force other than officers "are held at pleasure by virtue of subsection 22(1) of the *Interpretation Act* or that such members may be dismissed or discharged at the pleasure of the Commissioner under subsection 23(1) of that Act".

I agree that the Commissioner, in discharging a member of the force other than an officer, is exercising a power conferred by statute. For the reasons given by my brother Thurlow, I would reject the submission that, in discharging a member, the Commissioner is simply exercising a right under a contract.

I would dispose of the request for extension of time in the manner indicated by my brother Thurlow.

nécessaire de déterminer si, indépendamment de l'article 13(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le Commissaire a le pouvoir de renvoyer en vertu de l'article 23(1) de la *Loi d'interprétation* ou si, ayant ce pouvoir, il serait lié par le Règlement et Ordres permanents lorsqu'il exerce ce pouvoir. Cependant, compte tenu de l'article 13 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je partage les doutes de mon collègue le juge Thurlow sur la prétention que les nominations des membres de la Gendarmerie, autres que les officiers, «soient faites à titre amovible en vertu du paragraphe 22(1) de la *Loi d'interprétation* ou que ces membres peuvent être congédiés ou renvoyés par le Commissaire, à sa discrétion, en vertu du paragraphe 23(1) de cette même loi».

Je souscris à l'opinion selon laquelle le Commissaire, en renvoyant un membre de la Gendarmerie autre qu'un officier, exerce un pouvoir conféré par la Loi. Pour les raisons exprimées par mon collègue le juge Thurlow, je rejette la prétention selon laquelle, en renvoyant un membre, le Commissaire exerce simplement un droit qu'il détient en vertu d'un contrat.

Je dispose de la demande de prolongation du délai de la manière indiquée par mon collègue le juge Thurlow.