

T-1174-02
2004 FC 375

T-1174-02
2004 CF 375

Robert G. Stenhouse (*Applicant*)

Robert G. Stenhouse (*demandeur*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*défendeur*)

**INDEXED AS: STENHOUSE v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)
(F.C.)**

**RÉPERTORIÉ: STENHOUSE c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)
(C.F.)**

Federal Court, Kelen J.—Ottawa, February 9, 10 and
March 12, 2004.

Cour fédérale, juge Kelen—Ottawa, 9 et 10 février et 12
mars 2004.

RCMP — Judicial review of Commissioner's confirmation of External Review Committee recommendation applicant resign or be dismissed for breach of oath of secrecy — Applicant disclosed confidential police information — Adjudication Board convicted member of discreditable conduct — On appeal, External Review Committee recommending dismissal — Commissioner accepting that recommendation — Deference owed to Commissioner's decision considered — Committee erred in finding against apprehension of bias on part of Commissioner — While proper Commissioner, in managing RCMP, know about high profile disciplinary proceedings, RCMP Act not indicating member to be denied natural justice in appeal before Commissioner — Decision of Commissioner set aside for apprehension of bias — While police officer may invoke whistleblower defence, it must be used responsibly — Defence not giving disgruntled employee licence to breach secrecy oath, duty of loyalty — While natural justice rules breached by non-disclosure to member of relevant documents, only one possibly affecting outcome — Matter referred back to Review Committee to consider document, hear viva voce evidence thereon — Disciplinary hearing not abuse of process — Vigour of prosecution not crossing line where public considering process unfair — When Review Committee revises report, Commissioner to delegate appeal to most senior RCMP officer not involved in case.

GRC — Contrôle judiciaire de la décision du commissaire confirmant la recommandation du Comité externe d'examen d'ordonner au demandeur de démissionner ou de le congédier pour violation du serment du secret — Le demandeur a divulgué des documents confidentiels de la police — Le Comité d'arbitrage a déclaré le demandeur coupable de conduite jetant le discrédit sur la Gendarmerie — En appel, le Comité externe d'examen a recommandé son congédiement — Le commissaire a accepté cette recommandation — Examen de la retenue judiciaire face à la décision du commissaire — Le Comité a commis une erreur en concluant à l'absence d'une crainte de partialité de la part du commissaire — Il est normal que, dans sa gestion de la GRC, le commissaire soit tenu au courant de toute procédure disciplinaire importante, mais rien dans la Loi sur la GRC n'indique qu'un membre doit être privé de son droit à la justice naturelle dans le processus d'appel devant le commissaire — La décision du commissaire a été annulée pour crainte de partialité — Un agent de police peut invoquer la défense de dénonciateur, mais de manière responsable — Elle n'autorise pas un employé mécontent à violer son obligation de loyauté ou son serment du secret — Bien qu'on ait violé les règles de justice naturelle en ne divulguant pas au membre certains documents pertinents, un seul document aurait pu avoir un impact sur le résultat — L'affaire est renvoyée au Comité d'examen qui devra tenir compte de ce document et de tout témoignage pertinent s'y rapportant — L'enquête disciplinaire n'était pas un abus de procédure — L'affaire n'a pas été menée avec une vigueur telle que le public considérerait le processus injuste — Lorsque le Comité d'examen aura terminé le réexamen de son rapport, le commissaire déléguera son pouvoir de décision dans l'appel à l'officier de la GRC du grade le plus élevé qui n'a pas été impliqué dans le dossier.

Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Confirmation by RCMP Commissioner of External Review Committee recommendation applicant resign or be dismissed for breach of oath of secrecy, RCMP Code of Conduct — Provided confidential documentation used by author of book

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Le commissaire de la GRC a confirmé la recommandation du Comité externe d'examen d'ordonner à l'appelant de démissionner et à défaut de le congédier, pour violation du serment du secret et du code de déontologie de la GRC — Le

Hells Angels at War — Four issues upon judicial review: (1) reasonable apprehension of bias; (2) whistleblower defence; (3) breach of natural justice rules; (4) abuse of process — Applicable review standard — Reasonableness simpliciter as all issues mixed law and fact — Decision set aside for reasonable apprehension of bias, Commissioner's involvement went beyond that needed for normal management of Force — Natural justice breached by non-disclosure of documents but only one possibly affecting outcome — Natural justice breach sometimes disregarded if demerits of claim such that case hopeless — Vigour of prosecution not amounting to abuse of process, not demonstrating RCMP management biased, out to get applicant.

Public Service — Termination of Employment — Whistleblower defence — RCMP member ordered to resign or be dismissed for providing author with confidential police documentation regarding motorcycle gangs — Freedom of public servants (including police officers) to criticize employer's interests protected at common law, by Charter — "Whistleblowing" recognized as exception to common law duty of loyalty but defence not granting disgruntled employee licence to breach loyalty duty, secrecy oath — Must be used responsibly — Defence inapplicable on facts of case.

This was an application for judicial review of a decision by Royal Canadian Mounted Police Commissioner Zaccardelli confirming the External Review Committee recommendation that applicant should resign or be dismissed for having breached his oath of secrecy and office as well as the RCMP Code of Conduct. Applicant had faced disciplinary action for disclosure to an author of confidential police documentation regarding policing strategies in respect of outlaw motorcycle gangs. The author published these documents in his book *Hells Angels at War*.

Applicant was a sergeant, and later a staff sergeant, with the Edmonton drug section of the RCMP. He had served on the Force for some 18 years, and had been granted several promotions and a bravery commendation. Working undercover, he managed to infiltrate the Hells Angels. In view of his experience and interest, he was chosen to represent the RCMP on the Organized Crime Working Committee. It was at this time that he drafted briefing notes for Force officials

demandeur a divulgué à un auteur des documents confidentiels que celui-ci a reproduits dans son ouvrage intitulé Hells Angels at War — Le contrôle judiciaire portait sur quatre questions: 1) la crainte raisonnable de partialité; 2) la défense de dénonciation; 3) la violation des règles de la justice naturelle; et 4) l'abus de procédure — Norme de contrôle applicable — La norme de la décision raisonnable simpliciter s'impose, toutes les questions étant des questions mixtes de fait et de droit — Décision annulée pour crainte raisonnable de partialité, puisque le rôle du commissaire allait plus loin que la gestion courante de la Gendarmerie — Bien qu'on ait violé les règles de justice naturelle en ne divulguant pas certains documents, un seul document aurait pu changer le résultat — Il existe des cas où on peut ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fondement de la demande est à ce point faible que la cause est sans espoir — La vigueur avec laquelle l'affaire a été menée ne constitue pas un abus de procédure et ne démontre pas que la direction de la Gendarmerie ne visait qu'à régler le compte du demandeur.

Fonction publique — Fin d'emploi — Défense de dénonciateur — Un membre de la GRC a reçu l'ordre de démissionner, à défaut de quoi il serait congédié, pour avoir divulgué à un auteur des documents confidentiels de la police relatifs aux bandes de motards — La liberté d'un fonctionnaire, y compris un officier de police, de critiquer son employeur est protégée par la common law et la Charte — La défense de dénonciation a été reconnue comme constituant une exception à l'obligation de loyauté en common law, mais elle n'autorise pas un employé mécontent à violer son obligation de loyauté ou son serment du secret — Elle doit être utilisée de manière responsable — Au vu des faits en l'espèce, elle ne s'applique pas.

Cette demande de contrôle judiciaire porte sur la décision du commissaire Zaccardelli, de la Gendarmerie royale du Canada, confirmant la recommandation du Comité externe d'examen d'ordonner au demandeur de démissionner ou de le congédier, en raison de son manquement au serment du secret et au serment professionnel, ainsi qu'au code de déontologie de la GRC. Le demandeur a fait l'objet d'une action disciplinaire après avoir divulgué à un auteur des documents confidentiels de la police relatifs aux politiques de lutte contre les bandes de motards hors la loi. Ces documents ont été reproduits par l'auteur dans son ouvrage intitulé *Hells Angels at War*.

Le demandeur était sergent (plus tard sergent d'état-major), affecté à la section antidrogue de la GRC à Edmonton. Au cours d'une carrière de 18 ans, le demandeur a été promu plusieurs fois et il a été cité pour bravoure. Impliqué dans des opérations d'infiltration, il a infiltré les Hells Angels. Vu son expérience et son intérêt, il a été choisi pour représenter la GRC au Comité de travail sur le crime organisé. À l'époque, il a rédigé des notes de breffage à l'intention des responsables

recommending improvements to what he saw as flawed models for dealing with outlaw motorcycle gangs. Applicant said that he released the confidential information out of his frustration at the Force for conducting a media campaign for increased funding whilst failing to carry out adequate investigations of the criminal activities on the part of the Hells Angels. He argued that embarrassment was the only harm suffered by the Force as a result of his disclosure. When applicant learned that the documents he had disclosed were reproduced in the book, he e-mailed his "heartfelt apology" to his supervisor, indicating his "sincere remorse" and explaining his hope that something positive could result from his "whistleblowing" conduct. He denied having revealed the information for any self-serving reason.

An Adjudication Board was appointed under *Royal Canadian Mounted Police Act*, subsection 43(1) to conduct a hearing regarding applicant's "disgraceful conduct", contrary to RCMP Code of Conduct, subsection 39(1) and for breach of his secrecy oath, contrary to Code section 50. While dismissing the second allegation as duplicitous, the Board convicted applicant of discreditable conduct and directed the applicant to resign within 14 days or be dismissed. It found that the applicant showed little remorse or that he was prepared to "fully embrace the values of the Force". His breach of trust went to the heart of the employer-employee relationship and constituted a repudiation of the contract of employment. On appeal, the External Review Committee recommended dismissal of the appeal, applicant's conduct not having been a protected form of free speech. The "whistleblower" defence could not succeed. It concluded that the RCMP had a legitimate reason to be concerned that it could no longer trust the applicant with confidential information and that dismissal was appropriate. The Commissioner accepted the Committee's recommendation.

The issues were: (1) whether there was a reasonable apprehension of bias on the Commissioner's part; (2) whether there was merit to the "whistleblower" defence; (3) whether natural justice rules had been breached; and (4) whether the disciplinary action should be stayed as an abuse of process.

Turning to standard of review, the Court had to undertake a pragmatic and functional approach. Subsection 45.16(7) of the RCMP Act constitutes a partial privative clause so that deference was owed to the Commissioner's decision. The Commissioner's obvious expertise favoured deference. The three-stage comprehensive disciplinary process provided for in

de la Gendarmerie, pour indiquer qu'il y avait des lacunes dans l'approche policière face aux bandes de motards hors la loi et proposer des améliorations. Le demandeur a déclaré qu'il avait divulgué les documents confidentiels en raison d'un sentiment de frustration, dû au fait que la GRC animait une campagne dans les médias pour obtenir plus de ressources alors que les activités criminelles des Hells Angels ne faisaient pas l'objet d'enquêtes appropriées. Il a prétendu que cette divulgation n'avait causé aucun tort à la GRC, autre que le fait de l'avoir mise dans l'embarras. Lorsque le demandeur a appris que les documents qu'il avait fournis avaient été reproduits dans un livre, il a fait parvenir un courriel à son supérieur, lui exprimant ses plus «sincères regrets et excuses» et affirmant qu'il était «sincèrement désolé», tout en disant espérer que, en se transformant en «démoustrateur», il pourrait peut-être améliorer la situation. Il déclarait ne pas avoir agi par intérêt personnel.

En vertu du paragraphe 43(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, un comité d'arbitrage a été constitué pour tenir une enquête sur la «conduite scandaleuse» du demandeur, contraire au paragraphe 39(1) du code de déontologie de la GRC, et sur son manquement au serment du secret, contraire à l'article 50 du code. Tout en rejetant la deuxième allégation, au motif qu'elle faisait double emploi, le Comité a déclaré que le demandeur coupable de conduite jetant le discrédit sur la Gendarmerie et lui a ordonné de démissionner dans les 14 jours, à défaut de quoi il serait congédié. Il a conclu que le demandeur n'avait démontré que peu de remords, et qu'il n'était pas prêt à «adopter les valeurs de la Gendarmerie». Son inconduite allait au cœur de la relation employeur-employé et constituait une répudiation de son contrat d'emploi. Le Comité externe d'examen a recommandé le rejet de l'appel, la conduite du demandeur n'était pas une forme protégée de liberté d'expression. Celui-ci n'avait pas droit à la défense de «démoustrateur». Le Comité a conclu que la GRC avait des raisons légitimes de douter qu'elle puisse dorénavant faire confiance au demandeur lorsque celui-ci est en possession de renseignements confidentiels, et que le congédiement était approprié. Le commissaire s'est rangé à la recommandation du Comité.

Voici les questions en litige: 1) existait-il une crainte raisonnable de partialité de la part du commissaire? 2) la défense de «démoustrateur» était-elle fondée? 3) les règles de la justice naturelle ont-elles été violées? et 4) y avait-il lieu de suspendre l'action disciplinaire pour abus de procédure?

S'agissant de la norme de contrôle, la Cour devait se livrer à une analyse pragmatique et fonctionnelle. Le paragraphe 45.16(7) de la Loi sur la GRC est une clause privative partielle, et il y avait lieu d'exercer une certaine retenue face à la décision du commissaire. Celui-ci a de toute évidence une expertise qui va dans le sens d'une certaine retenue. La

the Act revealed the legislation's recognition of the need for the Force to control its own disciplinary matters. Again, Force members do not come under the *Public Service Employment Act* and this favoured deference. Finally, since the disciplinary process is largely fact driven, great deference was owed as to questions of fact but not when it came to questions to law, with respect to which the Court had greater expertise. Limited deference should be granted in the case of a mixed law and fact question. That was the reasonableness *simpliciter* standard. Since all four issues identified by applicant raised mixed law and fact questions, reasonableness *simpliciter* was the applicable review standard.

Held, the application should be allowed.

(1) As to apprehension of bias, the evidence was that the Commissioner (then Deputy Commissioner, Organized Crime and Operational Policy) was designated as early as January 24, 2000 to monitor the investigation of applicant. That was five months prior to the initiation of formal disciplinary action. He was provided with briefing notes on the investigation and then daily briefing notes during the adjudication hearings. But, while the Committee acknowledged that a reasonable man would have a reasonable apprehension of bias, it found that, under the Act, there was no requirement that the Commissioner be an independent, impartial decision maker. That conclusion could not be agreed with. While it was proper that, in managing the RCMP, the Commissioner have knowledge regarding high profile disciplinary proceedings, the RCMP Act nowhere suggests that one in applicant's position should be denied natural justice in the appeal process before the Commissioner. Bias was not, however, to be inferred merely because the Commissioner was aware of the procedural history leading to the appeal. In a subsequent case, the Commissioner correctly decided to not himself adjudicate an appeal where he had had an involvement with the inquiry into alleged wrongdoing that went beyond the normal management of the Force. The Commissioner's conduct herein was such as to give rise to a reasonable apprehension of bias and his decision had, for that reason, to be set aside.

(2) The freedom of a public servant—including a police officer—to speak out against the interests of his employer is protected at common law and by the Charter. It is referred to as the “whistleblower” defence. The defence originated in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, in which Dickson C.J. wrote that there were two situations where freedom of expression prevailed over the duty of loyalty:

législation reconnaît que la GRC doit avoir le contrôle de sa discipline, ce qui se reflète dans le processus disciplinaire en trois étapes que l'on trouve dans la Loi. De plus, les membres de la GRC ne sont pas soumis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ce qui va dans le sens d'une certaine retenue. Finalement, comme le processus disciplinaire est essentiellement fondé sur des faits, il y a lieu d'exercer une grande retenue lorsqu'il s'agit des questions de fait; sur les questions de droit, toutefois, la Cour a une plus grande expertise et n'exercera donc pas de retenue. S'agissant des questions mixtes de fait et de droit, la Cour exercera une certaine retenue. C'était la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Les quatre questions soulevées par le demandeur étant des questions mixtes de fait et de droit, la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

Jugement: la demande est accueillie.

1) S'agissant de la crainte de partialité, la preuve a démontré que le commissaire (alors sous-commissaire chargé de la lutte contre le crime organisé et de la politique opérationnelle) a été chargé dès le 24 janvier 2000 d'assurer un suivi de l'enquête visant le demandeur, soit cinq mois avant qu'il ne soit question d'action disciplinaire grave. Il recevait des comptes rendus de l'enquête, ainsi que des comptes rendus quotidiens au cours des audiences d'arbitrage. Bien que le Comité ait admis qu'une personne raisonnable aurait une crainte raisonnable de partialité, il a conclu que rien dans la Loi n'exige que le commissaire soit un décideur indépendant et impartial. Cette conclusion n'était pas acceptable. Même s'il est normal que le commissaire, en gérant la GRC, soit au courant de toute procédure disciplinaire importante, rien dans la Loi sur la GRC n'indique qu'une personne dans la situation du demandeur doit être privé de ses droits à la justice naturelle dans le processus d'appel devant le commissaire. On ne pouvait toutefois déduire l'existence de partialité simplement du fait que le commissaire avait une connaissance de la procédure qui a mené à l'appel. Dans une affaire subséquente, le commissaire a décidé, avec raison, de ne pas trancher l'appel parce qu'il avait précédemment joué un rôle dans une enquête sur une présumée faute, qui allait plus loin que la gestion courante de la Gendarmerie. La conduite du commissaire en l'espèce ne pouvait faire autrement que donner naissance à une crainte raisonnable de partialité et, pour ce motif, elle devait être annulée.

2) La liberté d'un fonctionnaire, y compris un officier de police, de s'exprimer à l'encontre des intérêts de son employeur est protégée par la common law et la Charte. C'est ce qu'on appelle la défense de «dénonciateur». Cette défense trouve son origine dans l'arrêt *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, où le juge en chef Dickson a identifié deux situations où la liberté

where the government is engaged in illegal acts, or if its policies jeopardize public health, life or safety and where the criticism does not impact upon a public servant's ability to perform his duties effectively or the perception of that ability. More recently, in the *Haydon* case, Tremblay-Lamer J. wrote that "the defence of whistleblowing" has come to be recognized as an exception to the common law duty of loyalty. She went on to say that where the matter is one of legitimate public concern requiring public debate, the duty of loyalty cannot be absolute so as to preclude disclosure by a government official. The External Review Committee concluded that any possible benefit to Canadian society from applicant's disclosure was outweighed by its probable negative impact upon the willingness of law enforcement agencies to share information (such as on motorcycle gangs) amongst themselves—a practice which is critical to effective law enforcement. The Committee found that there was no basis for applicant's contention that the RCMP was conspiring to endanger the Canadian public in order to strengthen its case for increased funding with which to combat outlaw motorcycle gangs. The Committee correctly applied the case law on the whistleblowing defence. That defence must be used responsibly and grants no licence for disgruntled employees to breach their common law duty of loyalty or an oath of secrecy. Applicant's disclosure reflected his disagreement with confidential RCMP policy on resource allocation for the fight against crime. The policy was one decided upon by senior management who understood the "big picture" of crime in Canada. The whistleblowing defence was, on the facts of this case, inapplicable.

(3) Applicant submitted that the rules of natural justice had been breached by: (i) the Board's failure to adjourn the hearing and require disclosure of documents needed by the defence; (ii) the failure by Committee and the Commissioner to permit the introduction of new documentary evidence discovered after the hearing and (iii) the biased conduct of the investigation and prosecution i.e. the RCMP was out to get the applicant.

(i) The RCMP did hold back documents which should have been disclosed. A significant document was an interoffice memo from Assistant Commissioner Leatherdale to Inspector Roberts indicating that applicant had some "sense of responsibility" which ought to be considered and that there was evidence that applicant was frustrated and nobody listened—a matter needing to be explored. While this memo would not have affected the outcome as to the whistleblowing defence before the Board or Review Committee, it revealed an

d'expression prime l'obligation de loyauté, savoir: lorsque le gouvernement accomplit des actes illégaux ou qu'il adopte des politiques mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité du public, et lorsque les critiques n'ont aucun effet sur l'aptitude du fonctionnaire à accomplir ses fonctions d'une manière efficace ni sur la façon dont on perçoit cette aptitude. Plus récemment, dans l'affaire *Haydon*, la juge Tremblay-Lamer a déclaré que «la défense de dénonciation» a été reconnue comme constituant une exception à l'obligation de loyauté en common law. Elle a ajouté que, lorsqu'une affaire constitue une question légitime d'intérêt public et exige un débat public, l'obligation de loyauté n'est pas si absolue qu'elle viendrait interdire toute divulgation publique par un fonctionnaire. Le Comité externe d'examen a conclu que tout avantage que la société canadienne aurait pu retirer de cette divulgation était de loin inférieur aux répercussions négatives probables sur la volonté des organismes d'application de la loi de s'échanger entre eux des renseignements (par exemple, sur les bandes de motards), échange essentiel au maintien de l'ordre. Le Comité a conclu que le demandeur n'avait aucune justification pour déclarer que la GRC complotait en vue de compromettre la sécurité du public canadien afin de mieux étayer sa demande de fonds supplémentaires pour lutter contre les bandes de motards hors la loi. Le Comité a appliqué de façon correcte la jurisprudence concernant la défense de dénonciateur. Cette défense doit être utilisée de manière responsable et elle n'autorise pas un employé mécontent à violer son obligation de loyauté en common law ou son serment du secret. La divulgation par le demandeur faisait état de son désaccord avec une politique confidentielle de la GRC au sujet de la répartition des ressources pour lutter contre la criminalité. Cette politique avait été adoptée par les dirigeants de la GRC, qui comprenaient le contexte plus large de la criminalité au Canada. Au vu des faits en l'espèce, la défense de dénonciateur ne s'appliquait pas.

3) Le demandeur a soutenu qu'on a violé les règles de la justice naturelle comme suit: (i) le Comité a refusé d'ajourner son audition et d'exiger la divulgation de documents requis par la défense; (ii) le Comité et le commissaire n'ont pas autorisé le dépôt d'une nouvelle preuve documentaire obtenue après l'audition; et (iii) l'enquête et la poursuite étaient teintées de partialité, l'objectif de la GRC étant de régler le compte du demandeur.

(i) La GRC n'a pas divulgué certains documents comme elle l'aurait dû. Parmi les documents significatifs, on trouve la note de service du commissaire adjoint Leatherdale à l'inspecteur Roberts, indiquant que le demandeur avait démontré un certain «sens de la responsabilité» dont il faudrait tenir compte et que la preuve indiquait qu'il était frustré et que personne ne l'avait écouté, question qu'il fallait examiner. Bien que cette note de service n'aurait rien changé à la décision du Comité d'arbitrage ou du Comité d'examen au

empathy for applicant and concern over the lack of response on the part of his superiors to applicant's complaints and frustration. This document might have been considered in mitigating the sanction recommended by the Board and the Committee. In addition, its author could have been called as a witness. For this reason, the matter should be sent back to the Review Committee to consider the document, *viva voce* evidence arising therefrom and to revise its report. This was basic to a fair hearing. While there were two other documents the withholding or delayed disclosure of which constituted breaches of natural justice, these did not affect the outcome of the case. Yet other not released documents were of relevance to the argument that the disciplinary proceeding was biased and constituted an abuse of process. The Board erred in denying the adjournment motion and in failing to ensure full and timely disclosure. Still, as held in *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, breach of natural justice can sometimes be disregarded if its correction could have no effect on the outcome of the case, since the demerits of the claim are such that it would, in any case, be hopeless. As previously indicated, only the Leatherdale memo might have affected the outcome so far as the sanction was concerned.

(ii) While the refusal to allow applicant to introduce new evidence disclosed after the hearing did amount to a breach of natural justice, it did not affect the outcome.

(4) In arguing that there was an abuse of process, applicant suggested that the investigator, prosecutor and senior RCMP management shared a biased intention to get him fired. The Court was, however, unable to agree that the case was pursued with such vigour as to cross the line beyond which the public would consider the process unfair or oppressive. Nor did the thousands of documents obtained by applicant under a *Privacy Act* request disclose that he was unfairly or oppressively treated. The memorandum considering the removal of the applicant's security clearance prior to the conclusion of the Adjudication Board hearing did not demonstrate bias or abuse of process as such action was, in the circumstances, prudent.

Once the External Review Committee has completed the revision of its report and recommendations, the Commissioner shall delegate the appeal to the most senior RCMP officer not involved in the case to decide the appeal after allowing the parties to make representations.

sujet de la défense de dénonciateur, on y trouve une certaine empathie pour le demandeur et de l'inquiétude face à l'inaction de ses supérieurs au sujet de ses frustrations et de ses plaintes. Ce document aurait pu avoir un impact sur la sanction recommandée par le Comité d'arbitrage et le Comité d'examen. De plus, son auteur aurait pu être cité comme témoin. Pour ce motif, l'affaire est renvoyée au Comité d'examen qui devra tenir compte de ce document et de tout témoignage pertinent s'y rapportant, et revoir son rapport. Cela fait partie intégrante du droit à une audition équitable. Il y avait deux autres documents dont la non-divulgaration ou le retard à divulguer constituaient un manquement aux règles de la justice naturelle, mais ils n'auraient rien changé au résultat en l'espèce. D'autres documents qui n'ont pas été divulgués appuyaient l'argument que la procédure disciplinaire était partielle et constituait un abus de procédure. Le Comité a commis une erreur en ne faisant pas droit à la requête en ajournement et en n'assurant pas une pleine communication en temps utile. Toutefois, l'arrêt *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, a reconnu qu'il existe des cas où l'on peut ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fait d'y pallier n'aurait aucun impact sur le résultat, le fondement de la demande étant à ce point faible que la cause est de toute façon sans espoir. Comme indiqué plus tôt, la note de service Leatherdale est le seul document qui aurait pu avoir un impact sur la détermination de la sanction.

(ii) Le fait de ne pas avoir autorisé le demandeur à déposer la nouvelle preuve obtenue après l'audition constituait un manquement aux règles de la justice naturelle, mais il n'a pas affecté le résultat.

4) En soutenant qu'il y a eu abus de procédure, le demandeur a laissé entendre que l'enquêteur, la poursuite et la haute direction de la GRC avaient tous l'intention de le faire licencier. Toutefois, la Cour ne partageait pas l'avis que l'affaire avait été menée avec une vigueur telle que le public considérerait le processus injuste ou oppressif. Les milliers de documents obtenus par le demandeur en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne démontrent pas non plus l'existence d'un traitement injuste ou oppressif à son égard. La note de service au sujet de la suppression de l'autorisation de sécurité du demandeur avant que le Comité d'arbitrage n'ait terminé ses travaux n'indique pas l'existence de partialité ou d'un abus de procédure et, dans les circonstances, il s'agissait d'une mesure prudente.

Lorsque le Comité externe d'examen aura terminé le réexamen de son rapport et de ses recommandations, le commissaire déléguera son pouvoir de décision dans l'appel à l'officier de la GRC du grade le plus élevé qui n'a pas été impliqué dans le dossier, pour qu'il le tranche après avoir donné l'occasion aux parties de présenter leurs points de vue.

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].

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(3) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27), (4) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21.

Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 2(1) "Committee" (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 1), 5 (as am. *idem*, s. 2), 14(1) (as am. *idem*, s. 8), 25(1) (as am. *idem*, s. 16), (5) (as am. *idem*), 38 (as am. *idem*), 39(1) (as am. *idem*), 40(1) (as am. *idem*), (2) (as am. *idem*), 43(1) (as am. *idem*), (2) (as am. *idem*), (3) (as am. *idem*), 45.1 (as enacted *idem*), 45.14(1) (as enacted *idem*), (3) (as enacted *idem*), 45.15(1) (as enacted *idem*), 45.16(1) (as enacted *idem*), (2) (as enacted *idem*), (7) (as enacted *idem*; S.C. 1990, c. 8, s. 67; 2002, c. 8, s. 182(1)(z.9)), Sch. (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 23).

Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361, ss. 37 (as am. by SOR/99-26, s. 1), 39 (as am. by SOR/94-219, s. 15), 50 (as am. *idem*, s. 20).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; (1985), 23 D.L.R. (4th) 122; 18 Admin. L.R. 72; 9 C.C.E.L. 233; 86 CLLC 14,003; 19 C.R.R. 152; 63 N.R. 161; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 21 Admin. L.R. (2d) 248; 163 N.R. 27.

APPLIED:

Griffin v. Summerside (City) Police Force (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1; 159 D.L.R. (4th) 698; 9 Admin. L.R.

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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, par. 2(1) «Comité» (mod. par L.R.C. (1985) (2° suppl.), ch. 8, art. 1), 5 (mod., *idem*, art. 2), 14(1) (mod., *idem*, art. 8), 25(1) (mod., *idem*, art. 16), (5) (mod., *idem*), 38 (mod., *idem*), 39(1) (mod., *idem*), 40(1) (mod., *idem*), (2) (mod., *idem*), 43(1) (mod., *idem*), (2) (mod., *idem*), (3) (mod., *idem*), 45.1 (édicte, *idem*), 45.14(1) (édicte, *idem*), (3) (édicte, *idem*), 45.15(1) (édicte, *idem*), 45.16(1) (édicte, *idem*), (2) (édicte, *idem*), (7) (édicte, *idem*); L.C. 1990, ch. 8, art. 67; 2002, ch. 8, art. 182(1)(z.9)), ann. (édicte par L.R.C. (1985) (2° suppl.), ch. 8, art. 23).

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21.

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(3) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27), (4) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988), DORS/88-361, art. 37 (mod. par DORS/99-26, art. 1), 39 (mod. par DORS/94-219, art. 15), 50 (mod. *idem*, art. 20).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*. [1985] 2 R.C.S. 455; (1985), 23 D.L.R. (4th) 122; 18 Admin. L.R. 72; 9 C.C.E.L. 233; 86 CLLC 14,003; 19 C.R.R. 152; 63 N.R. 161; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 21 Admin. L.R. (2d) 248; 163 N.R. 27.

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Griffin c. Summerside (City) Police Force (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1; 159 D.L.R. (4th) 698; 9 Admin. L.R.

(3d) 295 (P.E.I.S.C. (T.D.)); *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82; (2000), 192 F.T.R. 161 (T.D.); *Haydon v. Canada (Attorney General)* (2003), 235 F.T.R. 306 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Hawco v. Canada (Attorney General) (1998), 150 F.T.R. 106 (F.C.T.D.); *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Commissioner of the RCMP confirming an External Review Committee recommendation that a Force member be dismissed if he did not resign within 14 days. Application allowed.

APPEARANCES:

James G. Cameron and Paul Champ for applicant.

Patrick Bendin and Michael G. Roach for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] KELEN J.: This is an application for judicial review of the June 18, 2002 decision of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, Giuliano Zaccardelli (the Commissioner), which confirmed the External Review Committee recommendation that the applicant resign within 14 days or be dismissed from the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), for breaching the RCMP oaths of secrecy and office, and Code of Conduct [Part III of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361*].

(3d) 295 (C.S. (1^{re} inst. Î.-P.É.); *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82; (2000), 192 F.T.R. 161 (1^{re} inst.); *Haydon c. Canada (Procureur général)* (2003), 235 F.T.R. 306 (C.F.1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Hawco c. Canada (Procureur général) (1998), 150 F.T.R. 106 (C.F. 1^{re} inst.); *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du commissaire de la GRC confirmant la recommandation du Comité externe d'examen qu'un membre de la Gendarmerie soit congédié s'il ne démissionnait pas dans les 14 jours. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

James G. Cameron et Paul Champ pour le demandeur.

Patrick Bendin et Michael G. Roach pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE KELEN: La présente demande de contrôle judiciaire porte sur la décision du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, Giuliano Zaccardelli (le commissaire), datée du 18 juin 2002, confirmant la recommandation du Comité externe d'examen d'ordonner au demandeur de démissionner de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans les 14 jours ou de le congédier, en raison de son manquement au serment du secret et au serment professionnel, ainsi qu'au code de déontologie [partie III du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988), DORS/88-361*].

[2] The disciplinary action was the result of the applicant's disclosure without authorization, in 1998 and 1999, of confidential RCMP and other confidential police documents related to policing strategies for outlaw motorcycle gangs (OMGs) to Mr. Yves Lavigne, a Canadian author. Mr. Yves Lavigne published these documents in his 1999 book, *Hells Angels at War*.

[3] This application raises four issues: an alleged reasonable apprehension of bias on the part of the Commissioner; the "whistleblower" defence; the effect of alleged breaches of the rules of natural justice; and, whether the disciplinary action was an abuse of process and should be stayed.

FACTS

[4] The following is the statement of facts agreed to by the parties:

- (1) At all material times, the applicant was a member of the RCMP;
- (2) On March 23, 1982, the applicant was engaged as a regular member of the RCMP and swore an Oath of Secrecy;
- (3) From January 1, 1998 to September 1, 1999 the applicant was a sergeant assigned to duties in the Edmonton drug section;
- (4) On September 1, 1999 the applicant was promoted to staff sergeant and assigned to the "K" Division Administration Office in Edmonton; and,
- (5) Between January 1, 1998 and October 18, 1999, both dates inclusive, the applicant released the following documents without authority from any manager or the author, to Yves Lavigne, a person who is neither a member or employee of the RCMP, nor a person authorized to receive these documents:
 - (a) Letter dated 98-04-08 from Det. R. Robertson, Provincial Coordinator North to Sgt. Bob Stenhouse;

[2] L'action disciplinaire fait suite à la divulgation sans autorisation par le demandeur, en 1998 et 1999, de documents confidentiels de la GRC et d'autres corps policiers relatifs aux politiques de lutte contre les bandes de motards hors la loi (BMHL). Ces documents ont été communiqués à M. Yves Lavigne, un auteur canadien, qui les a reproduits dans son ouvrage de 1999 intitulé *Hells Angels at War*.

[3] Cette demande soulève quatre questions: l'allégation d'une crainte raisonnable de partialité de la part du commissaire; la défense de «démontre»; l'impact des violations alléguées des règles de la justice naturelle; et la question de savoir si l'action disciplinaire constituait un abus de procédure et devrait être suspendue.

LES FAITS

[4] Les parties se sont mis d'accord sur l'énoncé des faits suivant:

- 1) À l'époque en cause, le demandeur était membre de la GRC;
- 2) Le 23 mars 1982, le demandeur a été engagé comme membre régulier de la GRC et il a prêté le serment du secret;
- 3) Du 1^{er} janvier 1998 au 1^{er} septembre 1999, le demandeur était sergent affecté à la section antidrogue à Edmonton;
- 4) Le 1^{er} septembre 1999, le demandeur a été promu sergent d'état-major et affecté au bureau administratif de la Division K, à Edmonton;
- 5) Entre le 1^{er} janvier 1998 et le 18 octobre 1999, les deux dates étant inclusives, le demandeur a divulgué les documents de la GRC suivants sans l'autorisation d'un gestionnaire ou de leur auteur à Yves Lavigne, un auteur qui n'est ni membre ni employé de la GRC, ni une personne autorisée à recevoir ces documents:
 - a) Lettre datée du 98-04-08 du détective R. Robertson, coordonnateur provincial nord, au sergent Bob Stenhouse;

(b) Memorandum dated 98-03-26 from Det. G. Park, provincial OMG coordinator south to Sgt. Bob Stenhouse;

(c) Letter dated 98-04-08 from Chief J. Fantino to Assistant Commissioner Donald McDermid, marked Confidential;

(d) Memorandum dated 98-04-24 from Sgt. R. H. McDonald to Assistant Commissioner D. N. McDermid, marked Confidential;

(e) Memorandum dated 98-04-30 from C/Supt. R. D. MacKay to A/OIC FSS (North), marked Protected "A";

(f) Document titled "Criminal Intelligence Service Alberta, Outlaw Motorcycle Gangs, A Communication Approach", marked Confidential;

(g) Letter dated 98-10-09 from Jane Webster, C/M, OMG Analyst and A.S/Sgt. R. H. McDonald to CISA Executive Committee *et al.*, marked Protected "A";

(h) Letter dated 98-01-05 from Chief J. Fantino to all CISC Members; and,

(i) Minutes of Tier 1 Meeting of 98-08-23, marked "3rd Party Rule".

b) Note de service datée du 98-03-26 du détective G. Park, coordonnateur provincial sud BMHL, au sergent Bob Stenhouse;

c) Lettre datée du 98-04-08 du chef J. Fantino au commissaire adjoint Donald McDermid, cotée Confidential;

d) Note de service datée du 98-04-24 du sergent R. H. McDonald au commissaire adjoint D.N. McDermid, cotée Confidential;

e) Note de service datée du 98-04-30 du surintendant pr. R. D. MacKay à l'officier responsable suppléant de l'Intendance (Nord), cotée Protégé «A»;

f) Document intitulé «Service de renseignements criminels Alberta, Bandes de motards hors la loi, Une approche de communication» coté Confidential;

g) Lettre datée du 98-10-09 de Jane Webster, m. c., analyste des bandes de motards hors la loi, et du sergent d'état-major suppléant R. H. McDonald au Comité exécutif du SRCA et autres, cotée Protégé «A»;

h) Lettre datée du 98-01-05 du chef J. Fantino à tous les membres du SCRC;

i) Procès-verbal de la réunion du 1^{er} niveau daté du 98-08-23 et coté Règlement touchant une tierce personne.

[5] During the applicant's 18-year career he received a number of promotions, a commendation for bravery, and attained the rank of staff sergeant (S/Sgt.). He was involved in undercover operations, and worked in the areas of drug enforcement, homicide, intelligence and organized crime investigations. He infiltrated the Hells Angels as an undercover agent for about one year. The RCMP Adjudication Board decision speaks of the applicant as an outstanding and courageous officer without any blemish on his record until the incident in question. The applicant developed a particular interest in OMGs and policing strategies for dealing with them, and in 1996, was transferred to the OMG intelligence unit.

[5] Au cours d'une carrière de 18 ans, le demandeur a été promu plusieurs fois. Il a été cité pour bravoure. Il a atteint le rang de sergent d'état-major (s.é.-m.). Il a été impliqué dans des opérations d'infiltration et il a travaillé aux sections antidrogue, meurtres, collecte de renseignements et enquêtes sur le crime organisé. Il a infiltré les Hells Angels pendant environ une année. La décision du Comité d'arbitrage de la GRC décrit le demandeur comme un policier remarquable et courageux, dont le dossier disciplinaire était vierge jusqu'aux événements en question. Le demandeur ayant développé un intérêt particulier pour les BMHL et pour les politiques de lutte les visant, il a été transféré en 1996

Because of his efforts in this area, the applicant was selected to represent the RCMP on the Organized Crime Working Committee (Working Committee) in 1998.

[6] Around the time the applicant served on the Working Committee, he drafted several briefing notes and memoranda to RCMP criminal operations officials suggesting that there were flaws in current models of OMG policing, and proposed improvements and alternatives.

[7] The applicant alleges that he released the confidential documents out of frustration, because, in his opinion, the RCMP was conducting minimal investigations into the criminal activity of the Hells Angels motorcycle gang, while at the same time conducting a media campaign urging the public to exert pressure on the Government to provide police with more resources. He alleges that OMGs were not being properly investigated, and that there was a serious risk that any threat they posed to the public would not be properly addressed. The applicant claims he released the documents to corroborate his assertions regarding the policing of OMGs, and only after he had considered his legal, moral, and ethical obligations to his employer. The applicant further claims that his disclosure resulted in no harm, other than embarrassment, to the RCMP.

Apology from Stenhouse

[8] On October 18, 1999, when the applicant learned that the documents that he had provided to Mr. Lavigne were reproduced in Mr. Lavigne's book, the applicant sent an e-mail to several of his RCMP colleagues including his direct supervisor, Superintendent Roberts, and his commanding officer, Assistant Commissioner McDermid, expressing his "sincere remorse" and "heartfelt apology" for having disclosed confidential documents to Mr. Lavigne. In this e-mail, the applicant explained that he had provided Mr. Lavigne with the documents due to his frustration with the RCMP's manner of investigating the Hell's Angels and other OMGs, his belief that he had to do something to compel

au groupe du renseignement sur les BMHL. Suite à son travail dans ce secteur, il a été choisi en 1998 pour représenter la GRC au Comité de travail sur le crime organisé (Comité de travail).

[6] À l'époque où le demandeur participait au Comité de travail, il a rédigé plusieurs notes de service et de breffage l'intention des responsables du secteur des opérations criminelles à la GRC, pour indiquer qu'il y avait des lacunes dans l'approche policière face aux BMHL. Il proposait des améliorations et des stratégies de remplacement.

[7] Le demandeur déclare qu'il a divulgué les documents confidentiels en raison d'un sentiment de frustration, dû au fait qu'il considérait que la GRC limitait au minimum ses enquêtes au sujet de l'activité criminelle de la bande de motards Hells Angels, alors qu'au même moment elle menait une campagne dans les médias pour obtenir que le public exerce des pressions sur le gouvernement afin qu'on accorde plus de ressources aux corps policiers. Il soutient que les BMHL ne faisaient pas l'objet d'enquêtes appropriées et qu'il y avait donc un risque sérieux qu'on n'aborde pas de la bonne façon les risques qu'elles posaient pour le public. Le demandeur soutient qu'il a divulgué les documents pour corroborer ses déclarations au sujet de l'approche policière face aux BMHL, et seulement après avoir pris en compte ses obligations juridiques, morales et éthiques envers son employeur. Il soutient aussi que cette divulgation n'a causé aucun tort à la GRC, autre que le fait de l'avoir mise dans l'embarras.

Les excuses de Stenhouse

[8] Le 18 octobre 1999, le demandeur a appris que les documents qu'il avait fournis à M. Lavigne avaient été reproduits dans son livre. Il a alors fait parvenir un courriel à plusieurs de ses collègues de la GRC, y compris à son supérieur hiérarchique immédiat, le surintendant Roberts, et au commandant de sa division, le commissaire adjoint McDermid, leur exprimant ses plus «sincères regrets et excuses» pour avoir fourni des documents confidentiels à M. Lavigne. Dans ce courriel, le demandeur explique qu'il a fourni les documents à M. Lavigne parce qu'il ressentait de la frustration face aux méthodes d'enquête de la GRC au sujet des Hells Angels et autres BMHL et qu'il croyait devoir agir pour

the law enforcement community to change its approach towards OMG policing, and his hope that he could “possibly make some positive changes through a ‘whistle-blowing’ format.” The applicant further explained that he had provided the documents on the understanding that they would only be used to provide background information. In an attempt to explain his actions, the applicant also detailed his own “emotional break-down”, and his attempts to render his resignation as a result of his extreme frustration with RCMP policy. The applicant concluded his e-mail by stating “I did not do this for any self-serving reasons and I am truly sorry if my actions have caused anyone embarrassment or stress”.

Formal Disciplinary Action and Decision

[9] Under subsection 43(1) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 (RCMP Act), an RCMP Adjudication Board (Adjudication Board) was appointed to conduct a disciplinary hearing into two allegations:

- (1) that the applicant’s act is “disgraceful conduct that could bring discredit on the Force” contrary to subsection 39(1) of the RCMP Code of Conduct [as am. by SOR/94-219, s. 15]; and,
- (2) the applicant breached his oath of secrecy contrary to section 50 [as am. *idem*, s. 20] of the RCMP Code of Conduct.

The Adjudication Board dismissed the second allegation on the ground that it was duplicitous and that it would be unfair to sanction the applicant twice for the same factual situation.

[10] The Adjudication Board conducted hearings in the months of February, March and April over a 10-day period. The Appropriate Officer Representative (AOR), an RCMP officer designated by the Commissioner to present the discipline case to the Adjudication Board, called 11 witnesses and the applicant called 13 witnesses.

[11] On April 3, 2001, the Adjudication Board found that the applicant was guilty of discreditable conduct and

obliger les corps policiers à changer leur approche face au problème des BMHL. Il a exprimé l’espoir que «en se faisant dénonciateur, il pouvait peut-être améliorer la situation». Le demandeur ajoutait qu’il avait fourni les documents sur la foi d’un engagement qu’ils ne seraient utilisés que pour mieux comprendre la situation. Afin d’expliquer son geste, le demandeur rappelait son effondrement émotif et sa tentative de remettre sa démission par suite de son intense frustration face à la politique de la GRC. Le demandeur concluait son courriel en déclarant ceci: «Je ne l’ai pas fait par intérêt personnel, et je suis sincèrement désolé que mes actes aient causé de l’embarras ou du stress à quiconque.»

L’action disciplinaire et la décision

[9] En vertu du paragraphe 43(1) [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16] de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (Loi sur la GRC), un comité d’arbitrage de la GRC (Comité d’arbitrage) a été constitué pour tenir une enquête disciplinaire au sujet de deux allégations portant:

- 1) que le demandeur avait agi «d’une façon scandaleuse qui jetterait le discrédit sur la Gendarmerie», contrairement au paragraphe 39(1) [mod. par DORS 94-219, art. 15] du code de déontologie de la GRC; et
- 2) que le demandeur avait violé le serment du secret, contrairement à l’article 50 [mod., *idem*] du code de déontologie de la GRC.

Le Comité d’arbitrage a rejeté la deuxième allégation, au motif qu’elle faisait double emploi et qu’il serait injuste de sanctionner le demandeur deux fois pour les mêmes faits.

[10] Le Comité d’arbitrage a tenu 10 jours d’audience, en février, mars et avril. Le représentant de l’officier compétent (ROC), un officier de la GRC désigné par le commissaire pour présenter l’affaire au Comité d’arbitrage, a cité 11 témoins à comparaître. Le demandeur en a cité 13.

[11] Le 3 avril 2001, le Comité d’arbitrage a conclu que le demandeur était coupable de conduite jetant le

he was directed to resign from the RCMP within 14 days, or be dismissed. It found that the applicant showed little remorse for his actions, and that his misconduct goes to the heart of the employer-employee relationship and the public's expectations of police officers. The 52-page decision concluded at page 51:

S/Sgt. Stenhouse apologized and expressed some remorse. His view was that his conduct was moral, ethical and legal. While he did recognize that he exercised poor judgment, S/Sgt. Stenhouse has never once stated he was wrong in his assessment. In testimony, he stated he did a lot of soul searching before releasing the documents. S/Sgt. Stenhouse also stated that, in retrospect, he should have vetted the documents to prevent embarrassment to individuals. We simply have no evidence before us that his views have changed, that he now considers his conduct as totally inappropriate and in breach of his Oaths of Office and Secrecy. We heard new evidence on sanction about S/Sgt. Stenhouse resorting to the potential use of public disclosure to influence the Appropriate Officer into accepting ADR. He stated embarrassing information might be made public through evidence. We also heard him placing condition on his reinstatement. Such action does not reflect sincere remorse and a desire to change and does not show that S/Sgt. Stenhouse is willing to fully embrace the values of the Force. It does not show a willingness to observe his Oaths of Secrecy and Office which are essential elements of the employment contract with the RCMP, an employment contract which S/Sgt. Stenhouse voluntarily accepted when he joined the RCMP. Potential for rehabilitation was not proven. The breach of trust represented by the misconduct in the present case goes to the heart of the employer-employee relationship and no sanction could re-establish it. S/Sgt. Stenhouse's conduct and the character it reveals is such as to undermine and seriously impair the essential trust and confidence the employer is entitled to place in him. S/Sgt. repudiated his contract of employment, or one of its essential ingredients (See *Ennis v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, (1986) 13 CCEL 25).

[12] The applicant appealed the Adjudication Board's decision to the Commissioner who, pursuant to subsection 45.15(1) [as enacted *idem*] of the RCMP Act, referred the Adjudication Board's decision to the External Review Committee for independent review.

discrédit sur la Gendarmerie et lui a ordonné de démissionner dans les 14 jours, à défaut de quoi il serait congédié. Il a conclu que le demandeur n'avait démontré que peu de remords pour ses actions et que son inconduite allait au cœur de la relation employeur-employé et des attentes du public face aux membres des corps policiers. Les motifs de la décision comportent 52 pages, et on trouve la conclusion suivante à la page 51:

Le s.é.-m. Stenhouse s'est excusé et a exprimé du remords. Il jugeait que sa conduite était morale, éthique et légale. Même s'il reconnaît avoir fait preuve de mauvais jugement, le s.é.-m. Stenhouse n'a pas déclaré une seule fois avoir été dans l'erreur dans son évaluation. Dans son témoignage, il a déclaré avoir réfléchi mûrement avant de communiquer les documents. Le s.é.-m. Stenhouse a également déclaré qu'en rétrospective, il aurait dû enlever les noms qui se trouvaient dans les documents pour ne pas causer d'embarras aux intéressés. Il n'y a tout simplement pas de preuve devant nous que ses vues ont changé, qu'il considère que sa conduite était totalement injustifiée et violait le Serment professionnel et le Serment du secret qu'il avait prêtés. Nous avons entendu de nouveaux témoignages sur la peine au sujet du s.é.-m. Stenhouse qui faisait valoir le risque de divulgation publique pour inciter l'officier compétent à accepter le MARC. Il a déclaré que des renseignements embarrassants seraient rendus publics en étant présentés en preuve. De plus, il a mis une condition à son rétablissement dans ses fonctions. Un tel geste ne reflète pas du remords sincère et la volonté de changer, et il n'indique pas que le s.é.-m. Stenhouse est prêt à adopter les valeurs de la Gendarmerie. Il ne montre pas la volonté de respecter le Serment professionnel et le Serment du secret qu'il a prêtés et qui sont des éléments essentiels du contrat d'emploi avec la GRC, contrat d'emploi que le s.é.-m. Stenhouse a accepté de plein gré lorsqu'il s'est joint à la GRC. Le potentiel de réhabilitation n'a pas été prouvé. La violation de la confiance représentée par l'inconduite en l'espèce va au cœur de la relation employeur-employé et aucune peine ne peut la rétablir. La conduite du s.é.-m. Stenhouse et le caractère qu'elle révèle sont tels qu'ils minent et entachent gravement la confiance essentielle que l'employeur est en droit de placer en lui. Le s.é.-m. Stenhouse a répudié son contrat d'emploi, ou l'un de ses éléments essentiels (voir *Ennis v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, (1986) 13 CCEL 25).

[12] Le demandeur a fait appel de la décision du Comité d'arbitrage au commissaire. En vertu du paragraphe 45.15(1) [édicte, *idem*] de la Loi sur la GRC, le commissaire a renvoyé la décision du Comité d'arbitrage devant le Comité externe d'examen pour obtenir un avis indépendant.

[13] On June 5, 2002, the External Review Committee recommended that the appeal be dismissed. The External Review Committee found that the applicant's actions were not a protected form of free speech, and that he was not entitled to the "whistleblower" defence. It concurred that the applicant had violated his duty of loyalty, and brought discredit to the RCMP.

[14] The External Review Committee decision on sanction carefully considered all of the circumstances, including the apology of the applicant. The decision stated at paragraphs 80-81:

Under different circumstances, the appellant's misconduct might not have warranted the sanction that was imposed by the Board. Even though his misconduct was a breach of trust, he could still have continued as a member of the Force if the evidence had established that his conduct was out of character, that he understood not just that his actions amounted to an error in judgment but also a breach to his duty of loyalty towards his employer and that the risk that he might breach that duty again was minimal

Even though the appellant acknowledged that his disclosure was an error in judgment, the only error that he recognized was that he should not have trusted Mr. Lavigne to use the documents as background information only. He stated that he would not, in the future, turn to an author or journalist, if he had concerns about Force policy or practice, but there was something very unsettling and not at all reassuring about the entire nature of his testimony before the Board. Obviously, he did not come across to the Board as someone who could be trusted to respect his duty of loyalty to his employer from now on

[15] The External Review Committee concluded that the RCMP has a legitimate reason to be concerned that the applicant could no longer be trusted with confidential information and that the sanction of dismissal in such circumstances has been accepted as an appropriate penalty in other non-RCMP labour decisions.

[16] On June 18, 2002, the Commissioner accepted the recommendation of the External Review Committee, and dismissed the applicant's appeal.

[17] On July 24, 2002, the applicant commenced this application for judicial review.

[13] Le 5 juin 2002, le Comité externe d'examen a recommandé le rejet de l'appel. Il a conclu que les actions du demandeur n'étaient pas protégées par la liberté d'expression et qu'il n'avait pas droit à la défense de «dénonciateur». Il a convenu que le demandeur avait violé son obligation de loyauté et jeté le discrédit sur la GRC.

[14] S'agissant de la décision sur la peine, le Comité externe d'examen a examiné de façon approfondie toutes les circonstances, y compris les excuses du demandeur. Voici ce qu'on trouve à ce sujet dans les motifs de décision, aux paragraphes 80 et 81:

Dans des circonstances différentes, l'inconduite de l'appelant n'aurait peut-être pas justifié la peine imposée par le Comité d'arbitrage. Même si cette inconduite correspond à un abus de confiance, l'appelant aurait pu rester à l'emploi de la GRC si la preuve avait montré que sa conduite ne lui ressemblait pas, qu'il comprenait non seulement que ses actes reposaient sur une erreur de jugement, mais aussi qu'ils constituaient un manquement à son obligation de loyauté envers son employeur, et que le risque de récidive était minime [. . .]

Même si l'appelant a reconnu que la divulgation avait été une erreur de jugement, la seule erreur qu'il admet avoir commise est d'avoir fait confiance à M. Lavigne et pensé que celui-ci utiliserait les documents comme référence seulement. Il a affirmé qu'à l'avenir, il ne s'adresserait plus à un auteur ou à un journaliste lorsqu'il remet en question la politique ou les pratiques de la GRC, mais il y a quelque chose de fort troublant et de très peu rassurant dans l'ensemble de son témoignage devant le Comité d'arbitrage. De toute évidence, il n'a pas donné au Comité d'arbitrage l'impression d'être quelqu'un en qui on pouvait faire confiance dorénavant pour ce qui est de son obligation de loyauté envers son employeur [. . .]

[15] Le Comité externe d'examen a conclu que la GRC avait des raisons légitimes de douter qu'elle pourrait dorénavant faire confiance au demandeur en présence de renseignements confidentiels, et que le congédiement dans de telles circonstances avait été considéré comme la peine pertinente par des arbitres du travail dans des affaires n'impliquant pas la GRC.

[16] Le 18 juin 2002, le commissaire s'est rangé à la recommandation du Comité externe d'examen et il a rejeté l'appel du demandeur.

[17] Le 24 juillet 2002, le demandeur a présenté sa demande de contrôle judiciaire.

RELEVANT LEGISLATION

[18] The relevant legislation is the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361, and the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)]. The relevant excerpts are attached to these reasons as Appendix A.

STANDARD OF REVIEW

[19] The applicant submits that the standard of review is correctness, while the respondent submits that it is patent unreasonableness.

Functional and Pragmatic Analysis

[20] In *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, the Supreme Court of Canada held that there may be different standards of review for different issues in the same case. In deciding which standard of review is applicable in a particular judicial review proceeding, the Court requires that a pragmatic and functional approach be undertaken. The Court in *Dr. Q* held at paragraph 26:

In the pragmatic and functional approach, the standard of review is determined by considering four contextual factors—the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question; the purposes of the legislation and the provision in particular; and, the nature of the question—law, fact, or mixed law and fact.

[21] In applying the functional and pragmatic approach to this case I conclude:

(1) Privative Clause—The RCMP Act contains a partial privative clause in subsection 45.16(7) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16; S.C. 1990, c. 8, s. 67; 2002, c. 8, s. 182(1)(z.9)] which states:

45.16

(7) A decision of the Commissioner on an appeal under section 45.14 is final and binding and, except for judicial

LÉGISLATION PERTINENTE

[18] On trouve les dispositions législatives pertinentes dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361, et la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)]. Ces dispositions sont reproduites à l'annexe A des présents motifs.

NORME DE CONTRÔLE

[19] Le demandeur soutient que la norme de contrôle est celle de la décision correcte, alors que le défendeur soutient qu'il s'agit plutôt de la décision manifestement déraisonnable.

L'analyse pragmatique et fonctionnelle

[20] Dans l'arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il peut y avoir des normes de contrôle différentes dans une même affaire, selon les questions en cause. La Cour exige qu'on procède à une analyse pragmatique et fonctionnelle afin de décider de la norme de contrôle applicable dans une demande de contrôle judiciaire donnée. Au paragraphe 26 de l'arrêt *Dr Q*, la Cour déclare ceci:

Selon l'analyse pragmatique et fonctionnelle, la norme de contrôle est déterminée en fonction de quatre facteurs contextuels—la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel; l'expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur la question en litige; l'objet de la loi et de la disposition particulière; la nature de la question—de droit, de fait ou mixte de fait et de droit.

[21] En utilisant la méthode pragmatique et fonctionnelle dans la présente affaire, j'arrive aux conclusions suivantes:

1) La clause privative—Au paragraphe 45.16(7) [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16; L.C. 1990, ch. 8, art. 67; 2002, ch. 8, art. 182(1)(z.9)] de la Loi sur la GRC, on trouve la clause privative restreinte suivante:

45.16 [. . .]

(7) La décision du commissaire portant sur un appel interjeté en vertu de l'article 45.14 est définitive et exécutoire

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

This “partial” privative clause means that deference is owed to the Commissioner’s decision, as it is owed in other decisions before the Federal Court on judicial review under subsection 18.1(4) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7. The amount of deference is determined by applying the following steps in the functional and pragmatic approach;

(2) Expertise of the Tribunal — The Commissioner has an obvious expertise relating to the RCMP, which favours deference on such matters;

(3) Purpose of the Legislation — The legislation recognizes the need for the RCMP to control its own disciplinary matters, as reflected in the three-stage comprehensive disciplinary process set out in the RCMP Act. Moreover, RCMP members are not covered by the *Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33. This favours deference to the Commissioner in making a disciplinary decision; and,

(4) Nature of the Question, Law, Fact or Mixed Law and Fact — The RCMP disciplinary process is largely fact driven. It is within the expertise of the Commissioner to make or review factual findings. Accordingly, great deference is owed to the Commissioner in dealing with questions of fact. On questions of law, the Court has greater expertise than the Commissioner, will grant no deference to the Commissioner, and will review the Commissioner’s decision according to the standard of correctness. On questions of mixed law and fact, the Court will grant limited deference, and review the decision on a standard of reasonableness *simpliciter*, i.e. whether the decision is reasonable and can withstand a “somewhat probing examination”.

[22] In this case, each of the issues identified by the applicant raises a question of mixed law and fact. Accordingly, the standard of review applicable to each of the issues is reasonableness *simpliciter*. Of course, if

et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur les Cours fédérales*, n’est pas susceptible d’appel ou de révision en justice.

Cette clause privative «partielle» fait qu’il y a lieu d’exercer une certaine retenue face à la décision du commissaire, tout comme face à d’autres décisions soumises au contrôle judiciaire de la Cour fédérale en vertu du paragraphe 18.1(4) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7. On détermine le niveau de retenue à exercer en utilisant les étapes suivantes dans le cadre de la méthode pragmatique et fonctionnelle;

2) L’expertise du tribunal — Le commissaire a de toute évidence une expertise au sujet de la GRC, ce qui va dans le sens d’une certaine retenue;

3) L’objet de la loi — La législation reconnaît que la GRC doit avoir le contrôle de sa discipline, ce qui se reflète dans le processus disciplinaire en trois étapes que l’on trouve dans la Loi sur la GRC. De plus, les membres de la GRC ne sont pas soumis à la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33. Cela va dans le sens d’une certaine retenue face à une décision du commissaire en matière de discipline; et

4) La nature de la question — de droit, de fait ou mixte de fait et de droit — Le processus disciplinaire de la GRC est essentiellement fondé sur des faits. Le commissaire a l’expertise requise pour examiner les conclusions quant aux faits et, en conséquence, il y a lieu d’exercer une grande retenue à son égard lorsqu’il s’agit des questions de fait. Sur les questions de droit, la Cour a une plus grande expertise que le commissaire et n’exercera pas de retenue à son égard pour ces questions en examinant ses décisions au vu de la norme de la décision correcte. S’agissant des questions mixtes de fait et de droit, la Cour exercera une certaine retenue et soumettra la décision à la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, qui est de savoir si la décision est raisonnable et peut résister à un «examen assez poussé».

[22] En l’espèce, toutes les questions soulevées par le demandeur sont des questions mixtes de fait et de droit. Par conséquent, la norme de contrôle applicable à chacune est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

the decisions under review misstate the law, the Court would apply the correctness standard.

ISSUES

[23] The applicant raises the following issues:

(1) Was there a bias, or a reasonable apprehension of bias, in respect of the Commissioner hearing the appeal?

(2) Did the Commissioner violate the principles of procedural fairness and natural justice?

(a) The Commissioner failed to consider new and relevant evidence;

(b) The applicant did not receive full and complete disclosure of all evidence respecting his case;

(c) The AOR and investigators who pursued the case possessed a bias against the applicant.

(3) Does the RCMP's conduct in this disciplinary process constitute an abuse of process warranting a final stay of the proceedings?

(4) Did the Commissioner err in his application of the law of "whistleblowing"?

ANALYSIS

Formal Disciplinary Action under the RCMP Act

[24] The RCMP Act provides a comprehensive and fair process for formal disciplinary action against members of the RCMP. Parliament has legislated a three-stage scheme of checks and balances which protects the rights of the RCMP member alleged to have breached the RCMP Code of Conduct. At the end of the three stage process, the Federal Court is empowered to judicially review the decision and the process. The three stages are:

1st Stage — a hearing before an adjudication board made up of three members of the RCMP, at least one of whom is a lawyer (subsection 43(1) of the RCMP Act);

Bien sûr, si les décisions soumises au contrôle se fondent sur une interprétation erronée du droit, la Cour utilisera la norme de la décision correcte.

QUESTIONS EN LITIGE

[23] Le demandeur soulève les questions suivantes:

1) Le fait que le commissaire ait entendu l'appel démontre-t-il l'existence de partialité, ou d'une crainte raisonnable de partialité?

2) Le commissaire a-t-il enfreint les principes de l'équité procédurale et de justice naturelle?

a) Le commissaire n'a pas tenu compte d'une preuve nouvelle et pertinente;

b) Le demandeur n'a pas reçu une divulgation complète de toute la preuve relative à son cas;

c) Le ROC et les enquêteurs chargés de l'affaire ont fait preuve de partialité envers le demandeur.

3) La conduite de la GRC dans le processus disciplinaire constitue-t-elle un abus de procédure justifiant une suspension définitive de la procédure?

4) Le commissaire a-t-il commis une erreur en appliquant le droit sur les «démonteurs»?

ANALYSE

Action disciplinaire grave en vertu de la Loi sur la GRC

[24] La Loi sur la GRC contient un processus complet et équitable en matière d'action disciplinaire grave contre les membres de la GRC. Le législateur a prévu un régime équilibré en trois étapes, qui protège les droits des membres de la GRC accusés d'avoir contrevenu au code de déontologie de la GRC. Lorsque la procédure en trois étapes est terminée, la Cour fédérale a compétence pour assurer le contrôle judiciaire de la décision et du processus. Voici les trois étapes en cause:

1^{re} étape — une audience devant un Comité d'arbitrage formé de trois officiers de la GRC, dont un au moins est un avocat (paragraphe 43(1) de la Loi sur la GRC);

2nd Stage — on appeal from the decision of the Adjudication Board, the External Review Committee, an independent civilian body, reviews and reports on the Adjudication Board's decision recommending discipline against members of the RCMP (subsection 45.15(1)); and,

3rd Stage — after the report of the External Review Committee, the Commissioner considers and decides the appeal with respect to the proposed disciplinary action (subsections 45.16(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] and (2) [as enacted *idem*]).

First Issue: Apprehension of Bias

[25] The evidence established that the Commissioner, then the Deputy Commissioner in charge of Organized Crime and Operational Policy, was designated as early as January 24, 2000 to monitor the investigation of the applicant, approximately five months before the RCMP initiated formal disciplinary action against the applicant. The evidence is that the then Deputy Commissioner Zaccardelli received briefing notes on the investigation and then daily briefing notes on the prosecution during the adjudication hearings. Accordingly, the Court concludes that the Commissioner had a special interest in the prosecution of the charges, and received briefings from the perspective of the prosecutor and investigator, i.e. he was in contact with one of the parties throughout the investigation and prosecution of the disciplinary charges.

[26] The External Review Committee acknowledged that a "reasonable man" would have a reasonable apprehension that the Commissioner was biased, but said that there is no legal requirement for the Commissioner to be an independent, impartial decision maker under the RCMP Act. The External Review Committee said at paragraph 93 of its decision:

Furthermore, while I can certainly appreciate why the Commissioner might not be perceived by the Appellant as an independent decision-maker, there is no legal requirement that the appeal be decided by an independent adjudicator.

I cannot agree.

[27] The courts should not interfere where it is clear that the legislation intended to confer overlapping

2^e étape — en cas d'appel de la décision du Comité d'arbitrage, le Comité externe d'examen, un organisme indépendant constitué de civils, examine la décision du Comité d'arbitrage portant sur les mesures disciplinaires applicables aux membres de la GRC et fait rapport (paragraphe 45.15(1)); et

3^e étape — après le rapport du Comité externe d'examen, le Commissaire étudie l'appel portant sur la mesure disciplinaire proposée et il en dispose (paragraphe 45.16(1) [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16] et (2) [édicte, *idem*]).

Question n° 1: crainte de partialité

[25] La preuve démontre que le commissaire, alors sous-commissaire chargé de la lutte contre le crime organisé et de la politique opérationnelle, a été chargé dès le 24 janvier 2000 d'assurer un suivi de l'enquête visant le demandeur, soit près de cinq mois avant qu'il ne soit question d'action disciplinaire grave. La preuve porte que le sous-commissaire Zaccardelli recevait des comptes rendus de l'enquête, ainsi que des comptes rendus de la poursuite chaque jour au cours des audiences du Comité d'arbitrage. En conséquence, la Cour conclut que le commissaire avait un intérêt particulier à la poursuite et qu'il a reçu des comptes rendus à la fois des personnes chargées de la poursuite et de l'enquête. Il était donc en contact avec l'une des parties pendant toute l'enquête et la poursuite relatives aux mesures disciplinaires.

[26] Le Comité externe d'examen a admis qu'une «personne raisonnable» aurait une crainte raisonnable de partialité de la part du commissaire, mais il a ajouté que rien dans la Loi sur la GRC n'exige que le commissaire soit un décideur indépendant et impartial. Voici ce que dit le Comité externe d'examen au paragraphe 93 de ses motifs de décision:

De plus, bien que je puisse certainement comprendre pourquoi le Commissaire pourrait ne pas être perçu par l'appelant comme un décideur indépendant, rien dans la loi n'exige que l'appel soit tranché par un arbitre indépendant.

Je ne partage pas cet avis.

[27] Les tribunaux ne devraient pas intervenir lorsqu'il est clair que le législateur a voulu conférer au

authority on the Commissioner, who may be authorized to carry out both investigative and adjudicative functions, even to the point of denying common law natural justice. In this case, the Commissioner has the power to manage the RCMP under section 5 [as *am. idem*, s. 2] of the RCMP Act, and that would include being knowledgeable of high profile disciplinary proceedings. However, there is no provision in the RCMP Act which expresses any intention that the applicant should be denied the rights of natural justice in the appeal process before the Commissioner. See *Griffin v. Summerside (City) Police Force* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1 (P.E.I.S.C. (T.D.)) *per* Jenkins J., at paragraphs 39, 40 and 41.

[28] I wish to make clear that bias cannot be inferred simply from the Commissioner's awareness of the procedural history leading up to the appeal before him. This knowledge, in the absence of evidence of direct involvement in the case, is not enough in itself to lead a reasonable observer, knowing the circumstances, to conclude that the Commissioner would not decide the matter fairly. See *Hawco v. Canada (Attorney General)* (1998), 150 F.T.R. 106 (F.C.T.D.), *per* MacKay J., at paragraph 35.

[29] Since the Commissioner's decision in this case on June 18, 2002, the Commissioner has decided in an appeal of a disciplinary decision (involving Corporal Robert A. Read) that he should excuse himself from deciding the appeal because of his previous personal involvement in that case. The Commissioner decided at page 6 of that decision:

Since Parliament is presumed to speak for a reason, it is reasonable to conclude that Parliament intended to prohibit the Commissioner from delegating authority over disciplinary appeals under normal circumstances, but in specific situations where he or she is unable to act because of a serious impediment, such as an apprehension of bias, section 15 would apply (section 15 authorizes the senior deputy commissioner at headquarters to exercise all of the powers of the commissioner in the event that he or she is absent or unable to act).

commissaire des compétences qui se recoupent, ce dernier pouvant être autorisé à la fois à faire enquête et à rendre jugement sur une question, même s'il faut pour cela mettre de côté la justice naturelle prévue dans la common law. En l'espèce, le commissaire a pleine autorité de gérer la GRC en vertu de l'article 5 [mod., *idem*, art. 2] de la Loi sur la GRC, ce qui suppose qu'on le tient au courant de toute procédure disciplinaire importante. Toutefois, rien dans la Loi sur la GRC n'indique l'intention que le demandeur soit privé de son droit à la justice naturelle dans le processus d'appel devant le commissaire. Voir *Griffin v. Summerside (City) Police Force* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 1 (C.S. (1^{re} inst.) Î.-P.-É.), le juge Jenkins, aux paragraphes 39, 40 et 41.

[28] Je veux dire clairement qu'on ne peut déduire l'existence de partialité simplement du fait que le commissaire avait une certaine connaissance de la procédure qui a mené à l'appel devant lui. En l'absence d'une preuve de participation directe dans l'affaire, le fait d'être au courant ne suffit pas en soi pour qu'un observateur raisonnable, au fait des circonstances de l'affaire, arrive à la conclusion que le commissaire ne pouvait rendre une décision juste. Voir *Hawco c. Canada (Procureur général)*, (1998) 150 F.T.R. 106 (C.F. 1^{re} inst.), le juge MacKay, au paragraphe 35.

[29] Depuis le 18 juin 2002, date à laquelle le commissaire a rendu sa décision en l'espèce, il a décidé, dans le cadre de l'appel d'une mesure disciplinaire impliquant le caporal Robert A. Read, qu'il devait se récuser étant donné qu'il était intervenu personnellement dans l'affaire à une étape antérieure. Voici ce que le commissaire déclare à la page 6 de sa décision:

[TRADUCTION] Comme on doit présumer que le législateur ne parle pas sans raison, il est raisonnable de conclure qu'il avait l'intention d'interdire au commissaire de déléguer son autorité en matière d'appels disciplinaires dans des circonstances normales. Mais, dans certaines situations particulières où le commissaire ne peut agir par suite d'un empêchement majeur, comme une crainte de partialité, il y a lieu d'appliquer l'article 15 (l'article 15 autorise le commissaire adjoint le plus ancien en poste au quartier général de la Gendarmerie à exercer les pouvoirs et fonctions attribués au commissaire en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier).

In that case, the Commissioner did not decide the disciplinary appeal because he had previously played a role beyond the “normal management of the Force”. The Commissioner concluded:

As I am unable to adjudicate Corporal Read’s appeal because of my earlier involvement in the inquiry into his allegations of wrongdoing, section 15 of the RCMP Act will apply.

In my opinion, the same rationale is applicable herein.

[30] The Court has concluded, upon a “somewhat probing examination” of the decision of the External Review Committee and the Commissioner with respect to bias, that the previous involvement of the Commissioner in the applicant’s disciplinary case cannot but give rise to a reasonable apprehension of bias, which reasonably well-informed persons could properly have, of a biased appraisal and judgment on the issues to be determined. For that reason, the decision of the Commissioner is unreasonable with respect to the issue of bias, and must be set aside.

[31] To paraphrase Mr. Justice de Grandpré (as he then was) in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, at page 394, when the concern is that there be no prejudgment of issues, the participation of the Commissioner in discussions and monitoring the investigation and prosecution of the disciplinary charges against the applicant cannot but give rise to a reasonable apprehension, which a reasonably well-informed person, including the applicant, could properly have, of a biased appraisal and judgment on the issues to be decided. In *Griffin*, Mr. Justice Jenkins held at paragraph 38:

It seems clear that Director Arsenault is biased in fact by the accumulation of his past involvements and actions. Should I be wrong on that assessment, then he is still disqualified by the existence in the circumstances of a clear and obvious reasonable apprehension of bias. In all the circumstances, Deputy Griffin could not obtain a fair hearing. He would not have an opportunity to present his case and be heard by an unbiased adjudicator, but rather only by the very person whose

Dans cette affaire, le commissaire n’a pas tranché l’appel disciplinaire parce qu’il avait précédemment joué un rôle qui allait plus loin que «la gestion courante de la Gendarmerie». Le commissaire conclut ainsi:

[TRADUCTION] Comme je ne peux trancher l’appel du caporal Read au vu de ma participation antérieure à l’enquête portant sur les infractions qui lui sont reprochées, l’article 15 de la Loi sur la GRC s’applique.

Selon moi, le même raisonnement s’applique en l’espèce.

[30] Après un «examen assez poussé» de la décision du Comité externe d’examen et du commissaire au sujet de la partialité, la Cour a conclu que l’implication antérieure du commissaire dans la procédure disciplinaire visant le demandeur ne peut faire autrement que donner naissance à une crainte raisonnable de partialité chez une personne raisonnablement bien informée, donnant lieu à une évaluation et un jugement sur les questions à trancher qui seraient teintés de partialité. Pour ce motif, la décision du commissaire au sujet de la partialité est déraisonnable et elle doit être annulée.

[31] Pour paraphraser le juge de Grandpré (tel était alors son titre) dans l’arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l’énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394, puisqu’il s’agit d’assurer qu’il n’existe aucun préjugé, la participation du commissaire aux discussions et au suivi de l’enquête et de la poursuite sur les infractions reprochées au demandeur ne peut que susciter, chez une personne raisonnablement bien renseignée, ce qui est le cas du demandeur, une crainte raisonnable d’une évaluation et d’un jugement sur les questions à trancher qui seraient teintés de partialité. Dans *Griffin*, le juge Jenkins déclare ceci, au paragraphe 38:

[TRADUCTION] Il semble clair que le directeur Arsenault est partial, par suite de l’accumulation de ses gestes et des instances où il a participé. Si je me trompe à ce sujet, il est quand même disqualifié par le fait que dans les circonstances il existe une crainte claire et raisonnable de partialité. Dans ces circonstances, le sous-directeur Griffin ne pouvait obtenir une audition juste. Il ne pouvait avoir l’occasion de présenter son point de vue et d’être entendu par un décideur impartial,

decisions, and actions, and prosecution, he directly challenges in that hearing.

Similarly in the case at bar, the accumulation of the Commissioner's past involvements and actions in this case since January 24, 2000, culminating in his decision dated June 18, 2002, cannot but give rise to a clear and obvious reasonable apprehension of bias.

Second Issue: The "Whistleblower" Defence

(a) The Defence

[32] The freedom of a public servant, including a police officer, to speak out against the interests of his/her employer or supervisor about an illegal act or an unsafe practice or policy is protected in the common law and the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], and is commonly called the "whistleblower" defence. It takes great courage for a "whistleblower" to speak out. The "whistleblower" defence originates in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, wherein the Supreme Court of Canada established the bounds of permissible public criticism of government policies by public service employees. Chief Justice Dickson (as he then was), at page 470 of that decision, identified two situations where freedom of expression prevails over the duty of loyalty, namely, where the government is engaged in illegal acts, or if its policies jeopardize the life, health, or safety of the public, and where criticism does not have an impact on a public servant's ability to perform effectively the duties of a public servant or on the perception of that ability.

[33] In *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82 (T.D.), Madam Justice Tremblay-Lamer held at paragraphs 82-83:

In *Fraser*, Dickson, C.J. held that the duty of loyalty does not demand absolute silence from public servants. The *Fraser* decision instructs us that the common law duty of loyalty encompasses certain exceptions or qualifications:

puisqu'il ne pouvait s'adresser qu'à la personne dont il contestait directement les décisions, les gestes et la poursuite.

De la même façon, en l'espèce l'accumulation des diverses participations du commissaire à l'affaire, depuis le 24 janvier 2000, culminant dans sa décision du 18 juin 2002, ne peut que donner naissance à une crainte claire et raisonnable de partialité.

Question n° 2: La défense de «démunérateur»

a) La défense

[32] La liberté d'un fonctionnaire, y compris un officier de police, de s'exprimer à l'encontre des intérêts de son supérieur hiérarchique ou de son employeur lorsqu'il s'agit d'actes illégaux ou de pratiques ou politiques contraires à la sécurité est protégée par la common law et la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. C'est ce qu'on appelle ordinairement la défense de «démunérateur». Un démunérateur fait preuve d'un grand courage. La défense de «démunérateur» trouve son origine dans l'arrêt *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, où la Cour suprême du Canada a défini les paramètres qui gouvernent ce qui est acceptable comme critiques publiques de politiques gouvernementales par les fonctionnaires. Le juge en chef Dickson (tel était alors son titre), à la page 470 de l'arrêt, a identifié deux situations où la liberté d'expression prime l'obligation de loyauté, savoir, lorsque le gouvernement accomplit des actes illégaux ou qu'il adopte des politiques mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité du public, ou lorsque les critiques n'ont aucun effet sur l'aptitude du fonctionnaire à accomplir ses fonctions d'une manière efficace ni sur la façon dont le public perçoit cette aptitude.

[33] Dans *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82 (1^{re} inst.), la juge Tremblay-Lamer déclare ceci, aux paragraphes 82 et 83:

Dans l'arrêt *Fraser*, le juge en chef Dickson a conclu que l'obligation de loyauté ne réduit pas complètement les fonctionnaires au silence. Il montre que l'obligation de loyauté en common law souffre certaines exceptions:

And indeed, in some circumstances a public servant may actively and publicly express opposition to the policies of a government. This would be appropriate if, for example, the Government were engaged in illegal acts, or if its policies jeopardized the life, health or safety of the public servant or others, or if the public servant's criticism had no impact on his or her ability to perform effectively the duties of a public servant or on the public perception of that ability. But, having stated these qualifications (and there may be others), it is my view that a public servant must not engage, as the appellant did in the present case, in sustained and highly visible attacks on major Government policies.

In my opinion, these exceptions embrace matters of public concern. They ensure that the duty of loyalty impairs the freedom of expression as little as reasonably possible in order to achieve the objective of an impartial and effective public service. Where a matter is of legitimate public concern requiring a public debate, the duty of loyalty cannot be absolute to the extent of preventing public disclosure by a government official. The common law duty of loyalty does not impose unquestioning silence. As explained in *Fraser*, the duty of loyalty is qualified: “some speech by public servants concerning public issues is permitted.” It is my understanding that these exceptions to the common law rule may be justified wherever the public interest is served. In this regard, the importance of the public interest in disclosure of wrongdoing, referred to as “the defence of whistleblowing”, has been recognized in other jurisdictions as an exception to the common law duty of loyalty. [Citations omitted.]

[34] In this regard, a public servant or a member of the RCMP who speaks out on an issue of public importance cannot be dismissed if the case falls within the exceptions identified by the Supreme Court. In these situations, the public interest outweighs the competing objectives contained in the duty of loyalty and oath of secrecy. The importance of the “whistleblowing” defence to democracy, the maintenance of an impartial and effective public service, and the public’s faith in such institutions was succinctly summarized in *Haydon* by Tremblay-Lamer J., at paragraph 120:

Where a matter is of legitimate public concern requiring a public debate, the duty of loyalty cannot be absolute to the extent of preventing public disclosure by a government

En fait, dans certaines circonstances, un fonctionnaire peut activement et publiquement exprimer son opposition à l’égard des politiques d’un gouvernement. Ce serait le cas si, par exemple, le gouvernement accomplissait des actes illégaux ou si ses politiques mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité des fonctionnaires ou d’autres personnes, ou si les critiques du fonctionnaire n’avaient aucun effet sur son aptitude à accomplir d’une manière efficace ses fonctions ni sur la façon dont le public perçoit cette aptitude. Toutefois, ayant énoncé ces qualités (et il peut y en avoir d’autres), je suis d’avis qu’un fonctionnaire ne doit pas, comme l’a fait l’appelant en l’espèce, attaquer de manière soutenue et très visible des politiques importantes du gouvernement.

Selon moi, ces exceptions s’appliquent aux questions d’intérêt public. Elles font en sorte que l’obligation de loyauté porte le moins possible atteinte, dans des limites raisonnables, à la liberté d’expression dans la réalisation de l’objectif d’une fonction publique impartiale et efficace. Lorsqu’une question suscite un intérêt public légitime et doit être débattue ouvertement, l’obligation de loyauté ne peut pas interdire toute divulgation par un fonctionnaire. L’obligation de loyauté en common law n’impose pas le silence sans réserve. Comme on l’a expliqué dans l’arrêt *Fraser*, l’obligation de loyauté est tempérée: «il est permis aux fonctionnaires de s’exprimer dans une certaine limite sur des questions d’intérêt public». Mon interprétation de ces exceptions à la règle de common law est qu’elles sont justifiées chaque fois qu’il en va de l’intérêt public. L’importance de l’intérêt public lorsqu’il s’agit de divulguer des méfaits, que l’on appelle «la défense de dénonciation», a été reconnue dans d’autres ressorts comme constituant une exception à l’obligation de loyauté en common law. [Renvois omis.]

[34] Ainsi, un fonctionnaire ou un membre de la GRC qui s’exprime publiquement sur une question d’importance publique ne peut être licencié si l’affaire en cause tombe sous les exceptions identifiées par la Cour suprême. Dans de telles situations, l’intérêt public prime les objectifs visés par l’obligation de loyauté et le serment du secret. L’importance de la défense de «dénonciateur» pour la démocratie, le maintien d’une fonction publique impartiale et efficace et la foi du public dans cette institution, a été résumée de façon succincte par la juge Tremblay-Lamer dans *Haydon*, au paragraphe 120:

Lorsqu’une affaire constitue une question légitime d’intérêt public et exige un débat public, l’obligation de loyauté n’est pas si absolue qu’elle viendrait interdire toute divulgation

official. The common law duty of loyalty does not impose unquestioning silence.

(b) The External Review Committee Decision on the “Whistleblower” Defence

[35] The External Review Committee recognized at paragraph 71 that the disclosure of corrupt or reckless practices by the RCMP would fall within the “whistleblower” exception. However, the External Review Committee and the Commissioner decided that the applicant’s public disclosure of confidential documents did not fall within the “whistleblowing” defence. The applicant’s oath of secrecy was breached, which breach is analogous to a breach by a public servant of the common law duty of loyalty. The objective of the duty of loyalty owed by public servants is to promote an impartial and effective public service. This same common law duty of loyalty is owed from the applicant to the RCMP, together with the statutory oath of secrecy and, as discussed above, the limited exceptions to these constraints on members of the RCMP are only justified where the public interest is served.

[36] The External Review Committee held, at paragraph 71 of its decision:

In the present case, however, there does not appear to have been a discernable benefit to Canadian society arising from the Appellant’s disclosure and while he had concluded that the policy and practices which were disclosed were “*unethical*”, that conclusion does not appear to have been based on an in-depth understanding of what the national and provincial strategies were attempting to achieve. Any benefit that Canadian society might have gained from that disclosure was not nearly as significant as the potential damage that could have resulted. I am referring here to the evidence of Sgt. McDonald and Insp. Zelmer with respect to the impact that such a disclosure is likely to have on the willingness of law enforcement agencies to share information amongst themselves, including intelligence on OMGs, especially given that information-sharing amongst agencies is critical to effective law enforcement.

[37] At paragraph 73, the External Review Committee found that there was no basis for the appellant’s contention that the RCMP was conspiring to endanger the Canadian public in order to strengthen its case for

publique par un fonctionnaire. L’obligation de loyauté en common law n’impose pas le silence total.

b) La décision du Comité externe d’examen au sujet de la défense de «dénonciateur»

[35] Au paragraphe 71 de ses motifs, le Comité externe d’examen reconnaît que la divulgation de pratiques malhonnêtes ou irresponsables de la part de la GRC est visée par l’exception du «dénonciateur». Toutefois, le Comité externe d’examen et le commissaire ont décidé que la divulgation publique par le demandeur de documents confidentiels ne l’autorisait pas à invoquer la défense de «dénonciateur». Le demandeur a violé son serment du secret, ce qui est analogue au manquement par un fonctionnaire à son obligation de loyauté en common law. L’obligation de loyauté des fonctionnaires a pour but de promouvoir une fonction publique impartiale et efficace. Le demandeur a la même obligation de loyauté en common law envers la GRC, en plus de son serment du secret prévu par la loi. Comme je l’ai fait remarquer plus tôt, les rares exceptions permettant aux membres de la GRC d’échapper à ces contraintes ne sont justifiées que lorsqu’il en va de l’intérêt public.

[36] Le Comité externe d’examen a conclu ceci, au paragraphe 71 de sa décision:

Cependant, en l’espèce, il ne semble pas que la divulgation par l’appelant ait présenté des avantages discernables pour la société canadienne et, même si ce dernier a conclu que la politique et les pratiques divulguées étaient «non conformes à l’éthique», cette conclusion ne semble pas fondée sur une parfaite compréhension des objectifs des stratégies nationale et provinciale. Tout avantage que la société canadienne aurait pu retirer de cette divulgation était de loin inférieur au préjudice qu’elle aurait pu causer. Je fais allusion ici aux témoignages du serg. McDonald et de l’insp. Zelmer quant aux répercussions éventuelles d’une telle divulgation sur la volonté des organismes d’application de la loi de s’échanger entre eux des renseignements, notamment des renseignements sur les BMHL, échange essentiel au maintien de l’ordre.

[37] Au paragraphe 73, le Comité externe d’examen a conclu que le demandeur n’avait aucune justification pour déclarer que la GRC complotait en vue de compromettre la sécurité du public canadien afin de

additional funding to combat OMGs. At paragraph 77, the External Review Committee concluded that the applicant, by disclosing confidential documents, was not raising a matter of public concern, but reacting to the fact that his superior officers were unwilling to accept his own proposal on how to realign existing resources to combat OMGs. In addition, the External Review Committee found, at paragraph 79, that the illegal disclosure affects the applicant's ability to carry out his duties as an RCMP member in the future. Accordingly, the External Review Committee found that the applicant's disclosure of confidential documents did not fall within one of the "whistleblowing" exceptions.

(c) Conclusion Regarding "Whistleblower" Defence

[38] It is my view that the External Review Committee correctly and reasonably applied the jurisprudence which authorizes two situations where freedom of expression prevails over the duty of loyalty and the oath of secrecy, and correctly and reasonably concluded the disclosure of confidential documents by the applicant did not fall within the "whistleblowing" defence. In fact, the applicant himself realized that the disclosure was not justifiable as soon as the confidential documents were published. In this case, the External Review Committee reasonably found:

- (1) the disclosure of confidential documents by the applicant was not for the purpose of exposing an illegal act by the RCMP or a policy which would jeopardize the life, health or safety of the public;
- (2) the disclosure negatively impacts on the applicant's ability to perform effectively his duties in the future as an RCMP officer or on the RCMP's perception of his ability;
- (3) the reason for the breach of confidence by the applicant was his disagreement and dissatisfaction with RCMP internal policy regarding the allocation of resources to combat OMGs; and,

mieux étayer sa demande de fonds supplémentaires pour lutter contre les BMHL. Au paragraphe 77, le Comité externe d'examen a conclu qu'en divulguant des documents confidentiels, le demandeur ne soulevait pas une question d'intérêt public, mais qu'il réagissait au rejet par ses supérieurs hiérarchiques de sa proposition concernant le transfert de ressources existantes pour les consacrer à la lutte aux BMHL. De plus, le Comité externe d'examen a conclu, au paragraphe 79, que la divulgation illégale avait un impact sur l'aptitude de l'appelant à remplir ses fonctions à titre de membre de la GRC à l'avenir. En conséquence, il a conclu que la divulgation par le demandeur de documents confidentiels ne correspondait pas à une des exceptions justifiant la défense de «dénonciateur».

c) Conclusion au sujet de la défense de «dénonciateur»

[38] Selon moi, le Comité externe d'examen a appliqué de façon correcte et raisonnable la jurisprudence, qui prévoit deux situations où la liberté d'expression prime l'obligation de loyauté et le serment du secret, et c'est de façon correcte et raisonnable qu'il est arrivé à la conclusion que la divulgation de documents confidentiels par le demandeur ne l'autorisait pas à se prévaloir de la défense de «dénonciateur». En fait, le demandeur a lui-même réalisé que cette divulgation n'était pas justifiée dès la publication des documents confidentiels en cause. En l'espèce, le Comité externe d'examen est arrivé aux conclusions raisonnables suivantes:

- 1) la divulgation de documents confidentiels par le demandeur n'avait pas pour objectif de dénoncer un acte illégal par la GRC, ou une politique qui aurait mis en cause la vie, la santé ou la sécurité du public;
- 2) la divulgation a un impact négatif sur l'aptitude du demandeur à remplir efficacement ses fonctions à titre de membre de la GRC à l'avenir, ainsi que sur la perception par la GRC de cette aptitude;
- 3) le demandeur a manqué à son obligation de confidentialité par suite de son insatisfaction et de son désaccord avec la politique interne de la GRC au sujet des ressources à consacrer à la lutte aux BMHL; et

(4) there is no evidence that that policy jeopardized the safety of the public.

[39] While the freedom of public servants and, in the present case, members of the RCMP, to speak out is protected in common law and by the Charter, the “whistleblower” defence must be used responsibly. It is not a licence for disgruntled employees to breach their common law duty of loyalty or their oath of secrecy. In this case, the confidential documents disclosed by the applicant reflected his disagreement with confidential RCMP policy on the allocation of resources to fight crime. The documents do not disclose either an illegal act by the RCMP or a practice or policy which endangers the life, health or safety of the public. The RCMP policy at issue involves the allocation of RCMP resources to fighting different types of crime—a policy with which the applicant disagreed, but a confidential policy properly decided by senior RCMP management who know and understand the “big picture” of crime in Canada. Accordingly, while the Court recognizes the important objectives served by the availability of the “whistleblowing” defence, the Court agrees that it does not apply in the present circumstances.

[40] I also note that the memorandum from Assistant Commissioner Leatherdale (discussed below), which was improperly withheld from the applicant, could not have affected the “whistleblowing” defence.

Third Issue: Rules of Natural Justice

[41] The applicant submits that the Adjudication Board, the External Review Committee and the Commissioner breached the rules of natural justice as follows:

- (1) the Board failed to adjourn the hearing and require proper disclosure of relevant documents so that the applicant could make his defence;
- (2) the Committee and the Commissioner failed to allow the applicant to introduce new relevant documentary

4) rien dans la preuve ne démontre que cette politique comportait des risques pour la sécurité du public.

[39] Bien que la liberté d’expression des fonctionnaires et, en l’espèce, des membres de la GRC, soit protégée en common law et par la Charte, la défense de «démonteur» doit être utilisée de manière responsable. Elle n’autorise pas un employé mécontent à violer son obligation de loyauté en common law ou son serment du secret. En l’espèce, les documents confidentiels divulgués par le demandeur font état de son désaccord avec une politique confidentielle de la GRC au sujet de la répartition des ressources pour lutter contre la criminalité. Les documents en cause ne font état d’aucun geste illégal qui aurait été commis par la GRC, non plus que d’une pratique ou politique qui mettrait en cause la vie, la santé ou la sécurité du public. La politique contestée de la GRC porte sur la répartition de ses ressources dans le cadre de la lutte aux divers types de criminalité, politique avec laquelle le demandeur n’était pas d’accord. Il s’agissait toutefois d’une politique confidentielle à laquelle les dirigeants de la GRC, qui connaissent et comprennent le contexte plus large de la criminalité au Canada, étaient arrivés de façon appropriée. En conséquence, bien que la Cour reconnaisse l’importance des objectifs visés par la défense de «démonteur», elle convient que cette défense ne s’applique pas en l’espèce.

[40] Je veux aussi faire remarquer ici que la note de service du commissaire adjoint Leatherdale (dont je ferai état plus loin), qui aurait dû être transmise au demandeur, n’a pas d’impact sur la défense de «démonteur».

Question n° 3: Les règles de la justice naturelle

[41] Le demandeur soutient que le Comité d’arbitrage, le Comité externe d’examen et le commissaire ont violé les règles de la justice naturelle comme suit:

- 1) le Comité a refusé d’ajourner son audition et d’exiger la divulgation appropriée de documents pertinents, afin que le demandeur puisse préparer sa défense;
- 2) le Comité et le commissaire n’ont pas autorisé le demandeur à déposer une nouvelle preuve documentaire

evidence which the applicant obtained after the hearing; and,

(3) the RCMP investigated and prosecuted this disciplinary case with bias, i.e. an intent to get the applicant.

1. Disclosure of Documents Prior to the Adjudication Board Hearing

[42] On January 18, 2001, approximately one month before the Adjudication Board hearing, the applicant submitted a motion that the hearing be adjourned because the AOR failed to disclose documents related to the case notwithstanding repeated requests in September, October, November and December 2000. The AOR argued that the material was not relevant or critical. The Adjudication Board held at page 1 of its decision:

The Board is not in a position to make a determination on this issue. What we found, though, is that the AOR had endeavoured to comply with the MR's requests: indeed, there were no complaints in this regard. Rather, the problem stemmed from the disclosure being requested in a piecemeal fashion over time and, it appeared, with little specificity as to the material requested.

[43] The material before the Court demonstrates that the applicant's legal representative repeatedly sought disclosure of documents, and the legal representative of the RCMP held back documents which should have been disclosed. The Court has the advantage of 20/20 hindsight since these documents were disclosed after the hearing to the applicant as a result of the aforementioned request under the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21].

[44] I will review the documents which the Court considers significant.

(i) Interoffice memo from RCMP Assistant Commissioner R. K. Leatherdale to RCMP Inspector B. J. Roberts dated January 10, 2000 entitled "Stenhouse Investigation" (Leatherdale Memo)

[45] This document was not disclosed to the applicant before or during the Adjudication Board hearings. The

pertinente, obtenue après l'audition; et

3) l'enquête et la poursuite disciplinaire de la GRC étaient teintées de partialité, l'objectif étant de régler le compte du demandeur.

1. La divulgation de documents avant l'audition par le Comité d'arbitrage

[42] Le 18 janvier 2001, soit à peu près un mois avant l'audition par le Comité d'arbitrage, le demandeur a présenté une requête pour obtenir un ajournement, se fondant sur le fait que le ROC n'avait pas divulgué des documents pertinents à l'affaire, nonobstant plusieurs demandes présentées en septembre, octobre, novembre et décembre 2000. Le ROC a soutenu que ces documents n'étaient pas pertinents ou essentiels. Voici ce que dit le Comité d'arbitrage à ce sujet à la page 1 de sa décision:

Le Comité d'arbitrage n'est pas en position d'arrêter une décision sur cette question. Cependant, nous avons constaté que le ROC s'était efforcé de répondre aux demandes de la RM; en fait, il n'y a aucune plainte à cet égard. Le problème était plutôt que la demande de communication a été fragmentée au fil du temps et, il a semblé sans grande précision quant à la nature de la documentation voulue.

[43] La documentation soumise à la Cour démontre que la représentante du demandeur a cherché à plusieurs reprises à obtenir la divulgation de documents, alors que le représentant de la GRC n'a pas divulgué certains documents comme il l'aurait dû. La Cour a l'avantage de maintenant connaître clairement la situation, puisque ces documents ont été communiqués au demandeur après l'audition, à la suite de sa requête présentée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21].

[44] Je vais examiner les documents que la Cour considère significatifs.

(i) Note de service du commissaire adjoint de la GRC R. K. Leatherdale à l'inspecteur de la GRC B. J. Roberts, datée du 10 janvier 2000 et intitulée «Enquête Stenhouse» (note de service Leatherdale)

[45] Ce document n'a pas été communiqué au demandeur avant l'audition du Comité d'arbitrage, non

document was produced after the hearings as a result of a *Privacy Act* request from the applicant.

[46] In this document, Assistant Commissioner Leatherdale reviews the e-mail sent by the applicant (Stenhouse e-mail) admitting that he leaked the confidential documents to Mr. Lavigne, explaining the reason he did so, and apologizing. Mr. Leatherdale raises the following questions and comments about the Stenhouse e-mail:

(1) other members of the RCMP knew about Stenhouse's "dilemma", i.e. concern about the manner in which the RCMP were dealing with the OMGs, and what they knew about Stenhouse's "activities". While there is no excuse for what Stenhouse did, Stenhouse has some "sense of responsibility" which should be considered;

(2) did RCMP management know about Stenhouse's complaints and how did they deal with them. Who were the RCMP managers that knew of this matter;

(3) Stenhouse says that he was about to be removed from "check stops". Leatherdale says this needs to be explored;

(4) Stenhouse says that he "emotionally broke-down". What was done about his breakdown and how stable is Stenhouse; and,

(5) there is evidence that Stenhouse was frustrated and nobody listened. Stenhouse signalled in his complaint that he was a "whistleblower". This needs to be explored.

[47] The Leatherdale memo was relevant and should have been disclosed to the applicant before the Adjudication Board hearing. Moreover, this document should also have been considered by the External Review Committee. However, the External Review Committee had no direct knowledge of this document since it was not identified by the applicant in his submission to the External Review Committee. The applicant asked the External Review Committee to allow

plus que durant celle-ci. Il a été déposé après l'audition, à la suite de la requête du demandeur présentée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[46] Dans ce document, le commissaire adjoint Leatherdale examine le courriel envoyé par le demandeur (courriel Stenhouse), où ce dernier admet qu'il a divulgué des documents confidentiels à M. Lavigne, explique ses raisons et présente ses excuses. M. Leatherdale présente les questions et commentaires suivants au sujet du courriel Stenhouse:

1) d'autres membres de la GRC étaient au courant du «dilemme» Stenhouse, savoir ses inquiétudes quant à la politique de la GRC face aux BMHL. Que savaient-ils des «activités» de Stenhouse? Bien que les actions de Stenhouse soient inexcusables, il faudrait tenir compte du fait qu'il avait démontré un certain «sens de la responsabilité»;

2) la direction de la GRC était-elle au courant des plaintes de Stenhouse et qu'a-t-on fait à ce sujet? Quels gestionnaires de la GRC étaient au courant de cette affaire;

3) Stenhouse déclare qu'il allait être retiré des «contrôles routiers». Leatherdale déclare qu'il faut examiner cette assertion;

4) Stenhouse déclare s'être «effondré émotionnellement». Qu'a-t-on fait au sujet de cet effondrement et sait-on si la situation de Stenhouse est stabilisée? et

5) il existe des éléments de preuve démontrant que Stenhouse était frustré et que personne ne l'a écouté. Dans sa plainte, Stenhouse déclare être un «dénonciateur». Il faut examiner cette question.

[47] La note de service Leatherdale était pertinente et elle aurait dû être communiquée au demandeur avant l'audition devant le Comité d'arbitrage. De plus, le Comité externe d'examen aurait dû examiner ce document. Toutefois, le dit Comité ne connaissait pas l'existence de ce document puisque le demandeur n'en a pas fait état dans son dossier présenté au Comité. Le demandeur voulait que le Comité externe d'examen l'autorise à présenter une nouvelle preuve relative à la

the introduction of new evidence relevant to bias, abuse of process, denial of natural justice, and inadequate representation by his lawyer appointed by the RCMP. The applicant did not identify any document related to his “whistleblower” defence or to the appropriate sanction for his breach of conduct.

[48] I have concluded that the Leatherdale memo would not have affected the decision of the Adjudication Board or the External Review Committee with respect to the “whistleblower” defence. However, the memo expresses a concern and empathy for the applicant and for the lack of action by RCMP superiors in dealing with the applicant’s frustration, complaints and emotional breakdown. In this sense, the document and its author, who probably would have been called as a witness, might have affected the sanction recommended by the Adjudication Board and the External Review Committee. Perhaps the Leatherdale memo indicates that the RCMP did not properly consider or deal with the complaints and frustration expressed by the applicant, his emotional breakdown or his attempt to resign. It is possible that the External Review Committee may find that the RCMP ought to have recognized the applicant was experiencing problems in relation to his job and borne some responsibility for helping the applicant, considering the applicant’s stellar and unblemished 18-year career with the RCMP. If the External Review Committee found that the RCMP breached its responsibilities in this regard, it may have found that this was a mitigating factor relevant to the appropriate sanction. For this reason, this matter will be sent back to the External Review Committee with directions to consider this document, relevant *viva voce* evidence arising from this document, and revise its report dated June 5, 2002 accordingly. This is a basic part of the applicant’s right to a fair hearing as I said in *Haydon v. Canada (Attorney General)* (2003), 235 F.T.R. 306 (F.C.T.D.), at paragraph 25:

When an important relevant document is illegally withheld, and there is a real possibility that that document impacted the appellants, the appellants have the right to an adjournment and the right to test that document through witnesses and cross-examination. That is a basic part of a fair hearing, to which the appellants were entitled. See *Savoie, supra*, and *Sorobey v. Canada*, [1987] 1 F.C. 219, at 221 *per* Hugessen

partialité, à l’abus de procédure, au manquement à la justice naturelle, et au fait que son avocat nommé par la GRC ne le représentait pas adéquatement. Le demandeur n’a fait état d’aucun document lié à sa défense de «dénonciateur», non plus qu’à la sanction appropriée pour son inconduite.

[48] Je suis arrivé à la conclusion que la note de service Leatherdale n’aurait rien changé à la décision du Comité d’arbitrage ou du Comité externe d’examen au sujet de la défense de «dénonciateur». Toutefois, on trouve dans cette note de service une certaine empathie pour le demandeur et de l’inquiétude face à l’inaction de ses supérieurs de la GRC au sujet de ses frustrations et de ses plaintes, ainsi que de son effondrement émotif. En ce sens, ce document et son auteur, qu’on aurait probablement dû citer comme témoin, pourraient avoir eu un impact sur la nature de la sanction recommandée par le Comité d’arbitrage et le Comité externe d’examen. Il se peut que la note de service Leatherdale indique que la GRC n’a pas tenu compte comme elle l’aurait dû des plaintes et de la frustration du demandeur, ainsi que de son effondrement émotif ou de sa tentative de présenter sa démission. Il est possible que le Comité externe d’examen puisse conclure que la GRC aurait dû reconnaître que le demandeur avait des problèmes dans son travail et qu’elle avait une certaine responsabilité de l’aider, au vu de ses 18 ans de carrière exemplaire dans la GRC. Si le Comité externe d’examen avait conclu que la GRC a failli à ses responsabilités à ce sujet, il pourrait avoir convenu de l’existence de circonstances atténuantes pertinentes quant à la sanction appropriée. Pour ce motif, l’affaire sera renvoyée au Comité externe d’examen qui devra tenir compte de ce document et de tout témoignage pertinent s’y rapportant, et revoir son rapport du 5 juin 2002 en conséquence. Cela fait partie intégrante du droit du demandeur à une audition équitable, comme je l’ai mentionné dans *Haydon c. Canada (Procureur général)* (2003), 235 F.T.R. 306 (C.F. 1^{re} inst.), au paragraphe 25:

Lorsque la communication d’un document important et utile est refusée illégalement, et lorsqu’il y a tout lieu de croire que ce document intéressait la position des appelants, alors les appelants ont le droit à un ajournement et le droit de vérifier ce document en convoquant des témoins et en procédant à un contre-interrogatoire. C’est là une partie essentielle d’une audience équitable, à laquelle les appelants avaient droit. Voir

J.A. (as he then was).

l'affaire *Savoie*, précitée, et l'affaire *Sorobey c. Canada*, [1987] 1 C.F. 219, à la page 221, le juge Hugessen, J.C.A. (tel était alors son titre).

(ii) Memorandum to Superintendent Roberts (the applicant's direct supervisor) from Daniel Dutchin (the legal counsel for the RCMP at the Adjudication Board hearing) dated January 26, 2001 entitled "S/SGT. Stenhouse"

(ii) Note de service adressée au surintendant Roberts (le supérieur hiérarchique immédiat du demandeur) par Daniel Dutchin (l'avocat de la GRC à l'audition du Comité d'arbitrage), datée du 26 janvier 2001 et intitulée «S.é.-m. Stenhouse»

[49] This memorandum deals with a document dated January 24, 2000 concerning the involvement of then Deputy Commissioner Zaccardelli. The memorandum admits that the RCMP legal counsel knows that it is relevant, and has not released or disclosed the document.

[49] Cette note de service porte sur un document daté du 24 juin 2000, qui fait état de l'implication du sous-commissaire Zaccardelli. Cette note de service constitue une admission de l'avocat de la GRC que le document en cause est pertinent et que la GRC ne l'a pas divulgué.

[50] I am satisfied that this is a breach of the rules of natural justice, and demonstrates an intentional withholding of relevant documents by legal counsel for the RCMP. However, I must conclude that correcting this breach of natural justice could not affect the outcome of the case.

[50] Je suis convaincu qu'il s'agit là d'un manquement aux règles de la justice naturelle, et que cette action démontre que c'est intentionnellement que l'avocat de la GRC n'a pas communiqué des documents pertinents. Je dois toutefois conclure que le fait de rectifier ce manquement à la justice naturelle ne pouvait rien changer au résultat en l'espèce.

(iii) Memorandum from Inspector Roberts (Stenhouse's direct superior) to Headquarters dated January 24, 2000 entitled "Stenhouse – Revocation of Security Clearance"

(iii) Note de service de l'inspecteur Roberts (le supérieur hiérarchique immédiat de Stenhouse) au siège social, datée du 24 janvier 2000 et intitulée «Stenhouse – Révocation de l'autorisation de sécurité»

[51] This memo states:

This matter is being treated in a most serious manner with the Commissioner having been involved on a few occasions to date. Presently, D/COMMR. ZACCARDELLI has been designated to monitor the progress of this investigation.

[51] Voici ce qu'on trouve dans cette note de service:

[TRADUCTION] Cette question est traitée de façon très sérieuse par le commissaire, qui s'est impliqué plusieurs fois jusqu'ici. Présentement, c'est le S.-COMM. ZACCARDELLI qui est chargé de faire le suivi de cette enquête.

[52] This document was not disclosed prior to the hearing. It was disclosed only on the second to last day of the hearing after the author had testified. I conclude that the failure to disclose this document in a timely fashion constitutes a breach of natural justice. However, I am satisfied that if this document had been disclosed in a timely fashion it would not have affected the outcome of the case.

[52] Ce document n'a pas été divulgué avant l'audition. On n'en a fait la communication que l'avant-dernier jour de l'audition, après le témoignage de son auteur. J'arrive à la conclusion que le fait de ne pas avoir divulgué ce document en temps utile constitue un manquement à la justice naturelle. Je suis toutefois convaincu que la divulgation de ce document en temps utile n'aurait rien changé au résultat en l'espèce.

[53] Other documents not released showed that the Commissioner was receiving daily briefings from the

[53] D'autres documents qui n'ont pas été divulgués démontrent que le commissaire recevait une mise à jour

lawyer for the RCMP at the Adjudication Board hearing. The documents demonstrated that the Commissioner was personally involved to some extent in the investigation and the prosecution of the case. These documents were relevant to the applicant's argument that the disciplinary proceeding was biased and an abuse of process.

[54] I am satisfied that the Adjudication Board erred in failing to grant the motion to adjourn and failing to ensure that the applicant received full and timely disclosure before the hearing commenced. This is a basic part of the rules of natural justice and the right to a fair hearing.

[55] However, in *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, the Supreme Court of Canada states that in some instances a court should disregard a breach of natural justice if correcting the breach could not have any effect on the outcome of the case. At page 228 the Court states, *per Iacobucci J.*:

In light of these comments, and in the ordinary case, Mobil Oil would be entitled to a remedy responsive to the breach of fairness or natural justice which I have described. However, in light of my disposition on the cross-appeal, the remedies sought by Mobil Oil in the appeal *per se* are impractical. While it may seem appropriate to quash the Chairman's decision on the basis that it was the product of an improper subdelegation, it would be nonsensical to do so and to compel the Board to consider now Mobil Oil's 1990 application, since the result of the cross-appeal is that the Board would be bound in law to reject that application by the decision of this Court.

The bottom line in this case is thus exceptional, since ordinarily the apparent futility of a remedy will not bar its recognition: *Cardinal, supra*. On occasion, however, this Court has discussed circumstances in which no relief will be offered in the face of breached administrative law principles: e.g., *Harekin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561. As I described in the context of the issue in the cross-appeal, the circumstances of this case involve a particular kind of legal question, viz., one which has an inevitable answer.

quotidienne de l'avocat de la GRC à l'audition du Comité d'arbitrage. Ces documents démontrent que le commissaire était d'une certaine façon impliqué dans l'enquête et dans la poursuite de l'affaire. Ces documents appuyaient l'argument du demandeur qui veut que la procédure disciplinaire était partielle et constituait un abus de procédure.

[54] Je suis convaincu que le Comité d'arbitrage a commis une erreur en ne faisant pas droit à la requête en ajournement et en ne s'assurant pas que le demandeur était pleinement informé en temps utile avant le début de l'audition. Cela constitue une partie essentielle des règles de la justice naturelle et du droit à une audition équitable.

[55] Toutefois, dans l'arrêt *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, la Cour suprême du Canada a déclaré qu'il existe des cas où la Cour peut ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fait d'y pallier n'aurait aucun impact sur le résultat. Voici ce que le juge Iacobucci dit à ce sujet, à la page 228:

Compte tenu de ces observations, Mobil Oil aurait normalement droit à un redressement pour les manquements à l'équité et à la justice naturelle que j'ai décrits. Cependant, vu la façon dont je statue sur le pourvoi incident, les redressements que demande Mobil Oil dans le pourvoi lui-même sont peu réalistes. Bien qu'il puisse sembler indiqué d'annuler la décision du président pour le motif qu'elle résulte d'une subdélégation irrégulière, il serait absurde de le faire et de forcer l'Office à examiner maintenant la demande présentée par Mobil Oil en 1990 étant donné que, suivant le résultat du pourvoi incident, l'Office serait juridiquement tenu de rejeter cette demande, en raison de l'arrêt de notre Cour.

Le résultat de ce pourvoi est donc exceptionnel puisque, habituellement, la futilité apparente d'un redressement ne constituera pas une fin de non-recevoir: *Cardinal*, précité. Cependant, il est parfois arrivé que notre Cour examine les circonstances dans lesquelles aucun redressement ne sera accordé face à la violation de principes de droit administratif: voir, par exemple, *Harekin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561. Comme je l'ai affirmé dans le contexte de la question soulevée dans le pourvoi incident, les circonstances de la présente affaire soulèvent un type particulier de question de droit, savoir une question pour laquelle il existe une réponse inéluctable.

In *Administrative Law* (6th ed. 1988), at p. 535, Professor Wade discusses the notion that fair procedure should come first, and that the demerits of bad cases should not ordinarily lead courts to ignore breaches of natural justice or fairness. But then he also states:

A distinction might perhaps be made according to the nature of the decision. In the case of a tribunal which must decide according to law, it may be justifiable to disregard a breach of natural justice where the demerits of the claim are such that it would in any case be hopeless.

In this appeal, the distinction suggested by Professor Wade is apt. [Emphasis added.]

[56] In this case, I have concluded that the breaches of the rules of natural justice could not have affected the outcome of the issues with the exception of the Leatherdale memo.

[57] The Leatherdale memo is one relevant document not disclosed which may or may not have affected the outcome with respect to the appropriate sanction. Since the Commissioner's decision is set aside because of a reasonable apprehension of bias, I will refer the matter back to the External Review Committee to reopen the case and consider this memo with any *viva voce* evidence relevant to the memo. The External Review Committee shall revise its recommendations and report accordingly.

2. Failure to allow new documents before the External Review Committee and Commissioner

[58] The failure by the Committee and Commissioner to allow the applicant to introduce new evidence disclosed after the hearing constitutes a breach of the rules of natural justice. However, I am satisfied that only the Leatherdale memo may have affected the outcome, and only with respect to the sanction.

3. Investigation and Prosecution was Biased

[59] I deal with this natural justice issue under the following heading "Abuse of Process".

Dans *Administrative Law* (6^e éd. 1988), à la p. 535, le professeur Wade examine la notion selon laquelle l'équité procédurale devrait avoir préséance et la faiblesse d'une cause ne devrait pas normalement amener les tribunaux à ignorer les manquements à l'équité ou à la justice naturelle. Il ajoute toutefois ceci:

[TRADUCTION] On pourrait peut-être faire une distinction fondée sur la nature de la décision. Dans le cas d'un tribunal qui doit trancher selon le droit, il peut être justifiable d'ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fondement de la demande est à ce point faible que la cause est de toute façon sans espoir. [Non souligné dans l'original.]

Dans ce pourvoi, la distinction que propose le professeur Wade est pertinente. [Non souligné dans l'original.]

[56] En l'espèce, je suis arrivé à la conclusion que les manquements aux règles de la justice naturelle n'auraient rien changé au résultat, à l'exception de la note de service Leatherdale.

[57] La note de service Leatherdale est le document pertinent non divulgué qui aurait pu avoir ou ne pas avoir un impact sur la détermination de la sanction appropriée. Étant donné que la décision du commissaire est annulée par suite d'une crainte raisonnable de partialité, je vais renvoyer l'affaire au Comité externe d'examen pour qu'il réexamine le cas et tienne compte de cette note de service, ainsi que de tout témoignage pertinent. Le Comité externe d'examen reverra ses recommandations et son rapport en conséquence.

2. Omission d'autoriser le dépôt de nouveaux documents devant le Comité externe d'examen et le commissaire

[58] Le fait que le Comité et le commissaire n'aient pas autorisé le demandeur à déposer une nouvelle preuve obtenue après l'audition constitue un manquement aux règles de la justice naturelle. Toutefois, je suis convaincu que seule la note de service Leatherdale aurait pu changer quelque chose au résultat, et seulement lorsqu'il s'agit de la sanction.

3. L'enquête et la poursuite étaient partiales

[59] Je vais traiter de cette question de justice naturelle sous l'intitulé suivant: «Abus de procédure».

Fourth Issue: Abuse of Process

[60] The applicant submits that the disciplinary proceeding was an abuse of process because of the oppressive and biased manner in which it was investigated and prosecuted.

[61] The applicant submits that the disciplinary proceeding ought to have been stayed for abuse of process. The applicant submits that there was a biased intent by the RCMP at the investigator, prosecutor and senior management levels to fire the applicant for disclosing the confidential documents. The applicant also submits that the failure to disclose relevant documents before and throughout the hearing process constitutes an abuse.

[62] Unfair or oppressive treatment of a party disentitles the Crown to carry on with the prosecution of a charge because the damage to the public interest in the fairness of the process exceeds the harm to the public interest in the prosecution of the charge. See *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraphs 119-120.

[63] I cannot agree with the applicant on this issue. The manner in which the investigator, prosecutor and senior management pursued with vigour this case did not cross the line where the public would consider the process unfair or oppressive. The applicant admitted at the outset that he disclosed confidential police documents to a journalist, i.e. a person likely to publish these documents. This is a serious breach of trust, breach of loyalty and breach of the applicant's oath of secrecy. In these circumstances, it is not unreasonable, oppressive or unfair for the investigator, prosecutor and senior management to actively pursue the prosecution of the case.

[64] With respect to the failure of the RCMP to disclose certain documents, the Court concludes that the failure to disclose relevant documents was not unfair or oppressive treatment. Rather, it was because the applicant was raising a number of issues which the RCMP lawyer did not realize or consider relevant since

Question n° 4: Abus de procédure

[60] Le demandeur soutient que le processus disciplinaire constitue un abus de procédure, puisque l'enquête et la poursuite ont été conduites de façon oppressive et partielle.

[61] Le demandeur soutient que le processus disciplinaire aurait dû être suspendu pour abus de procédure. Il soutient que la GRC, qu'il s'agisse de l'enquête, des poursuites ou des actions de la haute direction, avait l'intention de licencier le demandeur pour avoir divulgué des documents confidentiels. Le demandeur soutient aussi que le fait de ne pas avoir divulgué des documents pertinents avant et durant l'audition constitue un abus.

[62] Le traitement injuste ou oppressif d'une partie prive la Couronne du droit de continuer les poursuites relatives à l'accusation, parce que le préjudice causé à l'intérêt public dans l'équité du processus excède celui qui serait causé à l'intérêt public dans la poursuite de l'accusation. Voir l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, aux paragraphes 119 et 120.

[63] Je ne partage pas l'avis du demandeur sur cette question. La façon dont l'enquêteur, la poursuite et la haute direction ont mené cette affaire avec vigueur n'est pas de nature telle que le public considérerait le processus injuste ou oppressif. Dès le départ, le demandeur a admis qu'il avait communiqué des documents confidentiels des services de police à un journaliste, c'est-à-dire à une personne qui allait probablement les publier. Cette façon d'agir constitue un manquement sérieux à son obligation de loyauté et à son serment du secret. Dans de telles circonstances il n'est pas déraisonnable, oppressif ou injuste que l'enquêteur, la personne chargée des poursuites et la haute direction traitent les poursuites de façon dynamique.

[64] S'agissant du fait que la GRC n'a pas divulgué certains documents, la Cour arrive à la conclusion qu'il ne s'agit pas là d'un traitement injuste ou oppressif. C'est plutôt parce que le demandeur soulevait plusieurs questions que l'avocat de la GRC ne considérait pas pertinentes, parce que non liées aux raisons ou

they did not relate to the reasons or circumstances surrounding the disclosure of confidential documents by the applicant.

[65] The applicant obtained thousands of documents after the Adjudication Board hearing pursuant to a request under the *Privacy Act*. I have now reviewed the documents which the applicant considers most pertinent to the abuse of process issue, and I am satisfied that they do not disclose unfair or oppressive treatment of the applicant.

[66] The documents prove that RCMP headquarters was closely monitoring the investigation and disciplinary hearing. The Court considers this to be a normal part of the management function, i.e. dealing with a high profile alleged breach of security by an RCMP staff sergeant. That “intense interest” does not support a claim for abuse of process or bias.

[67] The e-mails between the RCMP lawyer and witnesses are normal communication between a lawyer and witnesses for his client. Lawyers become familiar, and informal, with their witnesses. A prosecutor’s job is to present the facts which support the reasonable grounds for laying the charge. That is part of the adversarial system.

[68] The memorandum considering the removal of the applicant’s security clearance prior to the completion of the Adjudication Board hearing does not prove bias or abuse of process. The applicant admitted that he disclosed confidential documents. It is reasonable prudence for the RCMP to ensure that the applicant not receive confidential documents pending the outcome of his disciplinary proceeding if the RCMP thinks that the applicant may disclose confidential documents again.

CONCLUSION

[69] The Court concludes the following:

1. the previous involvement of the Commissioner in the applicant’s disciplinary case cannot but give rise to a

circstances entourant la divulgation de documents confidentiels par le demandeur.

[65] Le demandeur a obtenu des milliers de documents après l’audition du Comité d’arbitrage, en présentant une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. J’ai examiné les documents que le demandeur considère les plus pertinents dans le cadre de l’abus de procédure et je suis convaincu qu’ils ne démontrent pas l’existence d’un traitement injuste ou oppressif du demandeur.

[66] Les documents démontrent que le siège social de la GRC assurait un suivi rapproché de l’enquête et de l’audition disciplinaire. La Cour considère qu’il s’agit là d’une activité normale de gestion, concernant le cas hautement médiatisé d’un manquement allégué à la sécurité par un sergent d’état-major de la GRC. Ce grand intérêt ne constitue pas le fondement d’une réclamation pour abus de procédure ou partialité.

[67] Les courriels entre l’avocat de la GRC et les témoins constituent une forme normale de communication entre un avocat et les témoins de son client. Les avocats deviennent familiers avec leurs témoins et ils entretiennent avec eux des relations informelles. Le travail de l’avocat de la poursuite est de présenter les faits qui constituent des motifs raisonnables d’avoir porté l’accusation. Cette démarche fait partie de notre régime de débats contradictoires.

[68] La note de service au sujet de la suppression de l’autorisation de sécurité du demandeur avant que le Comité d’arbitrage ait terminé ses travaux n’indique pas l’existence de partialité ou d’un abus de procédure. Le demandeur a admis qu’il avait divulgué des documents confidentiels. La GRC a fait preuve d’une prudence raisonnable en s’assurant que le demandeur ne recevrait pas d’autres documents confidentiels avant la fin de la procédure disciplinaire, dans la mesure où elle croyait que le demandeur pouvait récidiver.

CONCLUSION

[69] La Cour conclut comme suit:

1. l’implication antérieure du commissaire dans l’affaire disciplinaire du demandeur ne peut que donner lieu à une

reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, of a biased appraisal and judgment by the Commissioner. For that reason, the decision of the Commissioner must be set aside;

2. the “whistleblower” defence does not apply because the disclosure of the confidential documents by the applicant was not for the purpose of exposing an illegal act by the RCMP or a policy which would jeopardize the life, health or safety of the public;

3. the RCMP did fail to disclose relevant documents to the applicant before the Adjudication Board hearing and the Adjudication Board erred in failing to grant a motion to adjourn and require full and timely disclosure of relevant documents before the hearing commenced. This is a basic part of the rules of natural justice and the right to a fair hearing. However, this breach of the rules of natural justice could not have affected the outcome of the case with the exception of the Leatherdale memo, which may or may not have affected the outcome with respect to the appropriate sanction. The Court will refer the matter back to the External Review Committee to reopen the case and consider the Leatherdale memo together with any relevant *viva voce* evidence; and,

4. contrary to the allegation of the applicant, the investigator, prosecutor and senior management of the RCMP processed this disciplinary case in a manner which was not oppressive, unfair, biased, or an abuse of process.

DISPOSITION

[70] This application for judicial review will be allowed with costs, and the decision of the Commissioner dated June 18, 2002 will be set aside with the following directions in accordance with subsection 18.1(3) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*:

1. the applicant’s disciplinary case will be referred back to the same External Review Committee to consider the

crainte raisonnable, dans l’esprit de toute personne raisonnablement bien renseignée, d’une évaluation et d’un jugement partial de sa part. Pour ce motif, la décision du commissaire doit être annulée;

2. la défense de «démonteur» n’est pas pertinente en l’espèce puisque le demandeur n’a pas divulgué les documents confidentiels dans le but de dénoncer un acte illégal de la GRC, ou l’existence d’une politique qui mettrait en cause la vie, la santé ou la sécurité du public;

3. la GRC n’a pas divulgué au demandeur tous les documents pertinents avant l’audition du Comité d’arbitrage et ce dernier a commis une erreur en n’accueillant pas la requête en ajournement et en n’exigeant pas qu’on divulgue pleinement et en temps utile les documents pertinents avant le début de l’audition. Cela fait partie intégrante des règles de la justice naturelle et du droit à une audition équitable. Toutefois, ce manquement aux règles de la justice naturelle n’aurait rien changé au résultat, à l’exception de la note de service Leatherdale, qui aurait pu avoir ou ne pas avoir un impact sur le résultat quant à la sanction appropriée. La Cour renvoie donc la question au Comité externe d’examen pour qu’il reprenne son étude de l’affaire en tenant compte de la note de service Leatherdale, ainsi que de tout témoignage pertinent à ce sujet; et

4. contrairement aux allégations du demandeur, l’enquêteur, la personne chargée de la poursuite et la haute direction de la GRC ont procédé à cette affaire disciplinaire d’une façon qui n’était pas oppressante, injuste ou partielle, ou qui aurait pas constitué un abus de procédure.

DISPOSITIF

[70] La demande de contrôle judiciaire est accueillie, avec dépens, et la décision du commissaire datée du 18 juin 2002 est annulée et renvoyée conformément aux instructions suivantes, en vertu du paragraphe 18.1(3) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*:

1. l’action disciplinaire visant le demandeur est renvoyée au même Comité externe d’examen pour qu’il examine

Leatherdale memo in accordance with the Court's reasons, and any relevant *viva voce* evidence with respect to the Leatherdale memo, and further representations from the parties;

2. the External Review Committee shall then revise its report and recommendations; and,

3. the Commissioner shall delegate the appeal to the most senior RCMP officer not involved in the case to decide the appeal after allowing the parties to make representations.

[71] As requested by the parties, the Court will consider submissions on whether the applicant should be awarded his travel costs to Ottawa. The parties have one week to file such submissions and one week thereafter to file reply submissions.

la note de service Leatherdale au vu des motifs de la Cour, et qu'il entende tous les témoignages pertinents à la note de service Leatherdale, ainsi que les prétentions additionnelles des parties;

2. le Comité externe d'examen réexaminera ensuite son rapport et ses recommandations; et

3. le commissaire déléguera son pouvoir de décision dans l'appel à l'officier de la GRC du grade le plus élevé qui n'a pas été impliqué dans le dossier, pour qu'il le tranche après avoir donné l'occasion aux parties de présenter leurs points de vue.

[71] À la demande des parties, la Cour examinera leurs prétentions sur la question de savoir si le demandeur devrait être remboursé de ses frais de déplacement à Ottawa. Les parties ont une semaine pour déposer leurs prétentions et une semaine par la suite pour répondre aux prétentions de la partie adverse.

APPENDIX A

RELEVANT LEGISLATION

1. *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 [ss. 2(1) “Committee” (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 1), 14(1) (as am. *idem*, s. 8), 25(1) (as am. *idem*, s. 16), (5) (as am. *idem*), 38 (as am. *idem*), 39(1) (as am. *idem*), 40(1) (as am. *idem*), (2) (as am. *idem*), 43(1) (as am. *idem*), (2) (as am. *idem*), (3) (as am. *idem*), 45.1 (as enacted *idem*), 45.14(1) (as enacted *idem*), (3) (as enacted *idem*), Sch. (as enacted *idem*, s. 23)]

2. (1) In this Act,

...

“Committee” means the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee established by section 25

...

Commissioner

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

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

...

14. (1) Every member shall, before entering on the duties of the member’s office, take the oath of allegiance and the oaths set out in the schedule.

...

Establishment and Organization of Committee

25. (1) There is hereby established a committee, to be known as the Royal Canadian Mounted Police External

ANNEXE A

LA LÉGISLATION PERTINENTE

1. *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 [art. 2(1) «Comité» (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 1), 14(1) (mod., *idem*, art. 8), 25(1) (mod., *idem*, art. 16), (5) (mod., *idem*), 38 (mod., *idem*), 39(1) (mod., *idem*), 40(1) (mod., *idem*), (2) (mod., *idem*), 43(1) (mod., *idem*), (2) (mod., *idem*), (3) (mod., *idem*), 45.1 (édicté, *idem*), 45.14(1) (édicté, *idem*), (3) (édicté, *idem*), ann. (édicté, *idem*, art. 23)]

2. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

[. . .]

«Comité» Le Comité externe d’examen de la Gendarmerie royale du Canada constitué par l’article 25.

[. . .]

Commissaire

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

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

[. . .]

14. (1) Avant d’entrer en fonctions, les membres prêtent le serment d’allégeance de même que les serments figurant à l’annexe.

[. . .]

Constitution et organisation du comité

25. (1) Est constitué le Comité externe d’examen de la Gendarmerie royale du Canada, composé d’au plus cinq

Review Committee, consisting of a Chairman, a Vice-Chairman and not more than three other members, to be appointed by order of the Governor in Council.

...

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

...

Code of Conduct

38. The Governor in Council may make regulations, to be known as the Code of Conduct, governing the conduct of members.

39. (1) Every member alleged to have contravened the Code of Conduct may be dealt with under this Act either in or outside Canada,

...

Investigation

40. (1) Where it appears to an officer or to a member in command of a detachment that a member under the command of the officer or member has contravened the Code of Conduct, the officer or member shall make or cause to be made such investigation as the officer or member considers necessary to enable the officer or member to determine whether that member has contravened or is contravening the Code of Conduct.

(2) In any investigation under subsection (1), no member shall be excused from answering any question relating to the matter being investigated when required to do so by the officer or other member conducting the investigation on the ground that the answer to the question may tend to criminate the member or subject the member to any proceeding or penalty.

...

Formal Disciplinary Action

43. (1) Subject to subsections (7) and (8), where it appears to an appropriate officer that a member has contravened the Code of Conduct and the appropriate officer is of the opinion that, having regard to the gravity of the contravention and to the surrounding circumstances, informal disciplinary action under section 41 would not be sufficient if the contravention were established, the appropriate officer shall initiate a hearing into the alleged contravention and notify the officer designated

membres, dont le président et un vice-président, nommés par décret du gouverneur en conseil.

[...]

(5) Un membre de la Gendarmerie ne peut faire partie du Comité.

[...]

Code de déontologie

38. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements, appelés code de déontologie, pour régir la conduite des membres.

39. (1) Tout membre à qui l'on impute une contravention au code de déontologie peut être jugé selon la présente loi au Canada ou à l'extérieur du Canada:

[...]

Enquête

40. (1) Lorsqu'il apparaît à un officier ou à un membre commandant un détachement qu'un membre sous ses ordres a contrevenu au code de déontologie, il tient ou fait tenir l'enquête qu'il estime nécessaire pour lui permettre d'établir s'il y a réellement contravention.

(2) Au cours d'une enquête tenue en vertu du paragraphe (1), un membre n'est pas dispensé de répondre aux questions portant sur l'objet de l'enquête lorsque l'officier ou l'autre membre menant l'enquête l'exigent, au motif que sa réponse peut l'incriminer ou l'exposer à des poursuites ou à une peine.

[...]

Mesures disciplinaires graves

43. (1) Sous réserve des paragraphes (7) et (8), lorsqu'il apparaît à un officier compétent qu'un membre a contrevenu au code de déontologie et qu'en égard à la gravité de la contravention et aux circonstances, les mesures disciplinaires simples visées à l'article 41 ne seraient pas suffisantes si la contravention était établie, il convoque une audience pour enquêter sur la contravention présumée et fait part de sa décision à l'officier désigné par le commissaire pour

by the Commissioner for the purposes of this section of that decision.

(2) On being notified pursuant to subsection (1), the designated officer shall appoint three officers as members of an adjudication board to conduct the hearing and shall notify the appropriate officer of the appointments.

(3) At least one of the officers appointed as a member of an adjudication board shall be a graduate of a school of law recognized by the law society of any province.

...

Hearing

45.1 (1) An appropriate officer who initiates a hearing and the member whose conduct is the subject of the hearing are parties to the hearing.

...

Appeal

45.14 (1) Subject to this section, a party to a hearing before an adjudication board may appeal the decision of the board to the Commissioner in respect of

(a) any finding by the board that an allegation of contravention of the Code of Conduct by the member is established or not established; or

(b) any sanction imposed or action taken by the board in consequence of a finding by the board that an allegation referred to in paragraph (a) is established.

...

(3) An appeal lies to the Commissioner on any ground of appeal, except that an appeal lies to the Commissioner by an appropriate officer in respect of a sanction or an action referred to in paragraph (1)(b) only on the ground of appeal that the sanction or action is not one provided for by this Act.

...

45.15 (1) Before the Commissioner considers an appeal under section 45.14, the Commissioner shall refer the case to the Committee.

...

45.16 ...

(7) A decision of the Commissioner on an appeal under section 45.14 is final and binding and, except for judicial

l'application du présent article.

(2) Dès qu'il est avisé de cette décision, l'officier désigné nomme trois officiers à titre de membres d'un comité d'arbitrage pour tenir l'audience et en avise l'officier compétent.

(3) Au moins un des trois officiers du comité d'arbitrage est un diplômé d'une école de droit reconnue par le barreau d'une province.

[...]

Audience

45.1 (1) L'officier compétent qui convoque une audience ainsi que le membre dont la conduite fait l'objet de cette audience y sont tous deux parties.

[...]

Appel

45.14 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, toute partie à une audience tenue devant un comité d'arbitrage peut en appeler de la décision de ce dernier devant le commissaire:

a) soit en ce qui concerne la conclusion selon laquelle est établie ou non, selon le cas, une contravention alléguée au code de déontologie;

b) soit en ce qui concerne toute peine ou mesure imposée par le comité après avoir conclu que l'allégation visée à l'alinéa a) est établie.

[...]

(3) Le commissaire entend tout appel, quel qu'en soit le motif; toutefois, l'officier compétent ne peut en appeler devant le commissaire de la peine ou de la mesure visée à l'alinéa (1)b) qu'au motif que la présente loi ne les prévoit pas.

[...]

45.15 (1) Avant d'étudier l'appel visé à l'article 45.14, le commissaire le renvoie devant le Comité.

[...]

45.16 [...]

(7) La décision du commissaire portant sur un appel interjeté en vertu de l'article 45.14 est définitive et exécutoire

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

...

SCHEDULE

(Section 14)

OATH OF OFFICE

I,, solemnly swear that I will faithfully, diligently and impartially execute and perform the duties required of me as a member of the Royal Canadian Mounted Police, and will well and truly obey and perform all lawful orders and instructions that I receive as such, without fear, favour or affection of or toward any person. So help me God.

OATH OF SECRECY

I,, solemnly swear that I will not disclose or make known to any person not legally entitled thereto any knowledge or information obtained by me in the course of my employment with the Royal Canadian Mounted Police. So help me God.

2. *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361 [ss. 37 (as am. by SOR/99-26, s. 1), 39(2) (as am. by SOR/94-216, s. 15)]

Code of Conduct

37. Sections 38 to 58.7 constitute the Code of Conduct governing the conduct of members.

...

39. (1) A member shall not engage in any disgraceful or disorderly act or conduct that could bring discredit on the Force.

(2) Without restricting the generality of the foregoing, an act or a conduct of a member is a disgraceful act or conduct where the act or conduct

(a) is prejudicial to the impartial performance of the member's duties; or

(b) results in a finding that the member is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction under an Act of Parliament or of the legislature of a province.

...

et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur les Cours fédérales*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

[. . .]

ANNEXE

(article 14)

SERMENT PROFESSIONNEL

Je,, jure de bien et fidèlement m'acquitter des devoirs qui m'incombent en ma qualité de membre de la Gendarmerie royale du Canada et d'exécuter, sans craindre ni favoriser qui que ce soit, tous les ordres légitimes reçus à ce titre. Ainsi Dieu me soit en aide.

SERMENT DU SECRET

Je,, jure de ne révéler ni communiquer à quiconque n'y a pas légitimement droit ce qui est parvenu à ma connaissance ou les renseignements que j'ai obtenus en raison de mon emploi dans la Gendarmerie royale du Canada. Ainsi Dieu me soit en aide.

2. *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* (1998), DORS/88-361 [art. 37 (mod. par DORS/99-26, art. 1), 39(2) (mod. par DORS/94-216, art. 15)]

Code de déontologie

37. Les articles 38 à 58.7 constituent le code de déontologie régissant la conduite des membres.

[. . .]

39. (1) Le membre ne peut agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la Gendarmerie.

(2) Le membre agit ou se comporte de façon scandaleuse lorsque, notamment:

a) ses actes ou son comportement l'empêchent de remplir ses fonctions avec impartialité;

b) à cause de ses actes ou de son comportement, il est trouvé coupable d'un acte criminel ou d'une infraction punissable par procédure sommaire tombant sous le coup d'une loi fédérale ou provinciale.

[. . .]

50. A member shall not knowingly contravene or otherwise breach any oath taken by the member pursuant to section 14 of the Act.

3. *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7

18.1 . . .

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

50. Le membre ne peut sciemment transgresser, de quelque manière que ce soit, les serments qu'il a prêtés aux termes de l'article 14 de la Loi.

3. *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7

18.1 [. . .]

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut:

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.