

A-61-77

A-61-77

John Danch (Applicant)

v.

Maurice J. Nadon and the Queen (Respondents)

Court of Appeal, Pratte, Urie and Le Dain JJ.—
Ottawa, September 15 and November 10, 1977.

Judicial review — Applicant given notice of recommendation for dismissal from RCMP — Unsuitability — Allegations of unsuitability made to Review Board subsequent to notice — Appeal Board recommended dismissal without hearing or legal counsel present — Procedure for service offences not followed — Whether or not principles of natural justice denied — Whether or not procedure for service offences should have been followed — Effect of considering matters about which no notice given — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 13, 21, 26, 38, 41 — Royal Canadian Mounted Police Regulations, SOR/72-624, ss. 150, 151, 173 — Standing Orders II.13.M.1.c, II.14.C.6, II.15.C.3, II.16.F.11 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This section 28 application is brought to review and set aside respondent Nadon's decision to dismiss applicant from the Royal Canadian Mounted Police as unsuitable. Applicant was served with a notice of recommendation for discharge and, using the procedures established by the Commissioner's Standing Orders, appealed in writing to a Review Board that considered the case and recommended applicant's discharge. Applicant contends the power to discipline for unsuitability was disciplinary in nature, creating a service offence for which procedures, other than those followed had been established by Regulation. Further, several principles of natural justice were not observed adequately. Lastly, applicant did not receive adequate notice of the allegations presented to the Board upon which the recommendation was based.

Held (Pratte J. dissenting), the application is allowed.

Per Pratte J., dissenting: The Commissioner's power to dismiss is not qualified by any provision of the Act that subjects it to procedural requirements similar to those provided for the punishment of service offences. Parliament, therefore, did not intend to subject this power to the requirements of natural justice. Although this power to dismiss is to be exercised fairly, it is absolute and subject only to the qualifications in the Regulations and Standing Orders requiring notice of recommendation for discharge and the right of appeal in writing from it. If those requirements are met, the exercise of the power is valid even if the requirements of natural justice have not been met. Even though the file submitted to the Board of Review and to the Commissioner contained information unfavourable to the applicant that related to incidents occurring after applicant's notification of recommendation for discharge, the record does not show the Commissioner's decision was based on this evidence. The application, accordingly, should fail.

John Danch (Requérant)

c.

^a Maurice J. Nadon et la Reine (Intimés)

Cour d'appel, les juges Pratte, Urie et Le Dain—
Ottawa, le 15 septembre et le 10 novembre 1977.

b Examen judiciaire — On a communiqué au requérant les recommandations de son licenciement de la G.R.C. — Incompétence — Allégations d'incompétence faites devant le comité de révision après la communication — La Commission d'appel a recommandé le licenciement sans audition du requérant et sans la présence de son conseiller juridique — La procédure des infractions ressortissant au service n'a pas été appliquée — Les principes de justice naturelle ont-ils été violés? — Aurait-on dû appliquer la procédure des infractions ressortissant au service? — Conséquences de la prise en considération de matières n'ayant pas fait l'objet d'un avis — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-9, art. 13, 21, 26, 38, 41 — Règlement sur la Gendarmerie royale du Canada, DORS/72-624, art. 150, 151, 173 — Ordres permanents II.13.M.1.c., II.14.C.6, II.15.C.3, II.16.F.11 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Cette demande introduite en vertu de l'article 28 vise l'examen et l'annulation de la décision de l'intimé Nadon portant licenciement du requérant de la Gendarmerie royale du Canada pour incompétence. On a notifié au requérant un avis de recommandation de licenciement, et, utilisant la procédure établie par des Ordres permanents du Commissaire, le requérant en a fait appel devant un comité de révision qui a examiné le cas et a recommandé le licenciement du requérant. Celui-ci allègue que le pouvoir de licencier pour incompétence est de caractère disciplinaire et crée une infraction ressortissant au service, pour laquelle des procédures, autres que celles appliquées, ont été établies par le Règlement. En outre, plusieurs principes de justice naturelle n'ont pas été bien suivis. Enfin, le requérant n'aurait pas reçu notification de l'avis relativement aux allégations présentées au comité et servant de fondement aux recommandations.

Arrêt (le juge Pratte dissident): la demande est accueillie.

Le juge Pratte dissident: Le pouvoir de licenciement conféré au Commissaire n'est restreint par aucune disposition de la Loi, laquelle soumet ledit pouvoir à des exigences procédurales semblables à celles prévues pour les sanctions en cas d'infractions ressortissant au service. Le Parlement a ainsi montré son intention de ne pas soumettre ce pouvoir aux considérations de justice naturelle. Bien que ce pouvoir doive s'exercer de façon équitable, il est absolu et soumis seulement aux conditions prévues à cet effet dans les Règlements et les ordres permanents exigeant la notification des recommandations de licenciement et du droit d'en faire appel par écrit. Si lesdites exigences sont respectées, le pouvoir de licenciement est exercé de façon valable même si toutes les exigences de justice naturelle n'ont pas été satisfaites. Bien que le dossier soumis au comité de révision et au Commissaire contienne des renseignements défavorables au requérant relativement à des faits mis en lumière après notification audit requérant de l'avis de recommandation

Per Urie J.: The decision to discharge a member of the Force is essentially administrative. While some of the complaints could have resulted in service charges, no charges were laid and the procedures to be followed under those circumstances do not apply. The Act and Regulations clearly permit the procedure adopted and require the Commissioner to act on a quasi-judicial basis. The submission of members of this Force to certain restrictions on their rights precludes their entitlement to several rights associated with natural justice, including the right to a trial or hearing and the right to legal counsel. The limited nature of the right to appeal, however, must not permit manifest unfairness such as using, in the decision-making process, material obtained after the service of the notice without disclosing it, for it is then impossible to determine its effect in tipping the scales in favour of discharge. This constitutes an error in law.

Per Le Dain J.: Applicant's procedural rights for a discharge are confined to those expressly provided and necessarily implied by Regulation 151 and Standing Order II.14.C.6. The placing of allegations before the Review Board, subsequent to applicant's notification, shifts the onus to the respondents to satisfy the Court that these allegations were not taken into account by the Board and the Commissioner, and did not in any way influence their decision. This onus is not discharged by the record and indeed is virtually impossible to discharge. Once these allegations were placed before the Board the applicant should have been given notice of them and an opportunity to supplement his appeal in order to meet them.

Kedward v. The Queen [1976] 1 F.C. 57, applied. *R. and Archer v. White* [1956] S.C.R. 154, applied. *McCleery v. The Queen* [1974] 2 F.C. 339, applied.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. W. Scott, Q.C., and *J. B. Carr-Harris* for applicant.

P. McInenly for respondents.

SOLICITORS:

Scott & Ayles, Ottawa, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J. (*dissenting*): I have read the reasons for judgment prepared by my brother Urie. While I share many of the views he expresses, I do not

de licenciement, le dossier n'indique pas que le Commissaire se soit fondé sur ces renseignements dans sa décision. En conséquence, la demande devrait être rejetée.

Le juge Urie: La décision de licencier un membre de la Gendarmerie est de nature essentiellement administrative. ^a Alors que certaines plaintes auraient pu entraîner des inculpations ressortissant au service, aucune inculpation n'a été faite et il n'est pas nécessaire de suivre les procédures applicables dans ces circonstances. La Loi et le Règlement permettent évidemment l'application des procédures et exigent que le Commissaire agisse sur une base quasi judiciaire. ^b L'assujettissement des membres de la Gendarmerie à certaines restrictions à leurs droits les prive de plusieurs droits découlant de la justice naturelle, y compris le droit à un procès ou une audition et le droit à un conseiller juridique. Le caractère limité du droit d'appel ne doit pas s'étendre jusqu'à permettre des injustices évidentes telles que l'utilisation, dans la décision, de documents obtenus postérieurement à la notification de l'avis de recommandation, sans en révéler l'existence, car il n'est pas possible de déterminer l'influence desdits documents dans la décision de licenciement. Ceci constitue une erreur de droit. ^c

Le juge Le Dain: Les droits procéduraux du requérant, ^d relativement à la recommandation de licenciement, sont limités à ceux expressément prévus par l'article 151 du Règlement et l'Ordre permanent II.14.C.6 ou y implicites. La présentation d'allégations au comité de révision impose aux intimés l'obligation de convaincre la Cour que ces allégations n'ont pas été prises en considération par le comité et le Commissaire, et n'ont pas influencé leur décision en quoi que ce soit. ^e Le dossier ne montre pas que les intimés ont satisfait à cette obligation. En fait, il serait virtuellement impossible de satisfaire à cette obligation. Après la présentation des allégations au comité, on aurait dû en donner notification au requérant et lui donner en même temps l'occasion d'y répondre dans son appel.

Arrêts appliqués: *Kedward c. La Reine* [1976] 1 C.F. 57; *La Reine et Archer c. White* [1956] R.C.S. 154; *McCleery c. La Reine* [1974] 2 C.F. 339.

DEMANDE d'examen judiciaire.

^g AVOCATS:

D. W. Scott, c.r., et *J. B. Carr-Harris* pour le requérant.

P. McInenly pour les intimés.

^h

PROCUREURS:

Scott & Ayles, Ottawa, pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés. ⁱ

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

LE JUGE PRATTE (*dissident*): J'ai lu les motifs de jugement préparés par mon collègue Urie. Tout en partageant la plupart des avis qu'il a exprimés,

agree with his conclusion that the application should be allowed.

Under section 13(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9, "any . . . member may be dismissed or discharged by the Commissioner at any time before the expiration of his term of engagement." The power thus conferred on the Commissioner is not qualified by any provision of the Act¹ which does not subject it to any procedural requirements similar to those provided for the punishment of service offences. In my view, Parliament has thus manifested its intention not to subject the power of discharge of the Commissioner to the requirements of natural justice. While it was certainly intended that the power be exercised fairly, that power is nevertheless absolute and subject only to the qualifications provided for in the Regulations and Standing Orders adopted under section 21 of the Act.²

The Regulations and Standing Orders contain provisions the effect of which is to ensure that a member of the Force will not be discharged without having had an opportunity to be heard.³ The

¹ The only other section of the Act which refers to discharge or dismissal is section 38 which provides that, when a member has been convicted of a service offence, the convicting officer may recommend that he be dismissed from the Force.

² Section 21 reads as follows:

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

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

³ These provisions are Regulation 151 and the Standing Order contained in Article II.14.C.6 of the Administrative Manual. They read as follows:

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

Standing Order II.14. . . .

C. 6. A member who is recommended for compulsory discharge may appeal in writing to the Commissioner.

By virtue of those two provisions, the decision made by the Commissioner to discharge a member is a decision that has to

je ne souscris pas à ses conclusions selon lesquelles il faudrait accueillir la demande.

Conformément à l'article 13(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, c. R-9, « . . . un . . . membre peut être congédié ou renvoyé par le Commissaire en tout temps avant l'expiration de la durée de son engagement ». Le pouvoir ainsi conféré au Commissaire n'est restreint par aucune disposition de la Loi¹, laquelle ne soumet ledit pouvoir à aucune exigence procédurale semblable à celles prévues pour les sanctions en cas d'infractions ressortissant au service. A mon avis, le Parlement a ainsi montré son intention de ne pas soumettre le pouvoir de licenciement du Commissaire aux considérations de justice naturelle. Bien que, selon les intentions du Parlement, ce pouvoir doive s'exercer de façon équitable, ledit pouvoir est néanmoins absolu et soumis seulement aux conditions prévues à cet effet dans les Règlements et les ordres permanents adoptés en vertu de l'article 21 de la Loi².

Certaines dispositions des Règlements et des ordres permanents garantissent qu'un membre de la Gendarmerie ne sera pas licencié sans avoir l'occasion de se faire entendre³. Règlements et

¹ Le seul autre article de la Loi mentionnant le licenciement est l'article 38. Il prévoit que, lorsqu'un membre a été déclaré coupable d'une infraction ressortissant au service, l'officier prononçant la déclaration de culpabilité peut recommander que le membre soit destitué de la Gendarmerie.

² Voici le libellé de l'article 21:

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

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

³ Lesdites dispositions sont contenues dans le règlement 151 et l'ordre permanent reproduit à l'article II.14.C.6 du manuel administratif. En voici le libellé:

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

Ordre permanent II.14. . . .

C. 6. Tout membre dont la destitution est recommandée peut en appeler par écrit au commissaire.

En vertu de ces deux dispositions, la décision de licenciement d'un membre faite par le Commissaire doit l'être sur une base

Regulations and Standing Orders, however, do not provide, in a general way, that the Commissioner's power of discharge must be exercised quasi-judicially and is subject to all the rules of natural justice. They merely impose two precise requirements: that notice be given to a member of any recommendation for his discharge, and that the member be given a right of appeal in writing from the recommendation. Those are the only two procedural qualifications imposed on the exercise of the otherwise absolute power of discharge of the Commissioner. Provided those two requirements are complied with, the power of dismissal is, in my view, validly exercised in spite of the fact that all the requirements of natural justice may not be met.

It follows that, in my opinion, the sole real question to be determined is whether the applicant has received the notice contemplated by Regulation 151 and has been afforded the right of appeal provided for in the Standing Orders. For the reasons given by Mr. Justice Urie, I consider that the only serious argument made by the applicant on this point relates to the fact that the file which was submitted to the Board of Review and to the Commissioner contained information unfavourable to the applicant relating to incidents which had come to light after the applicant had been notified of the recommendation for his discharge.

In my view—and this is where I part company with my brother Urie—this argument must fail because the record does not show that the Commissioner's decision was based on that information. Apart from that information, the record contained overwhelming evidence of the applicant's deficiencies and showed conclusively that, in spite of many warnings, his performance had not improved. As Mr. Justice Urie indicates in his reasons, the brief submitted to the Chairman of the Appeal Board by Inspector Becker "recognized

be made on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*. At least this is the effect of the decision of this Court in *McCleery v. The Queen* [1974] 2 F.C. 339. As the jurisdiction of the Court has not been challenged in this case, it is not necessary for me, in view of the conclusion I reach, to consider whether our decision in *McCleery* can be reconciled with the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Martineau & Butters v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118.

ordres permanents ne prévoient cependant pas, de façon générale, que le pouvoir de licenciement du Commissaire doit être exercé suivant une procédure quasi judiciaire et en appliquant toutes les règles de justice naturelle. Ils édictent seulement deux exigences précises: toute recommandation de licenciement doit être notifiée au membre de la G.R.C., et celui-ci a le droit d'en appeler par écrit. Il s'agit là des deux seules réserves procédurales limitant l'exercice du pouvoir de licenciement du Commissaire, lequel est absolu à tout autre égard. A condition que lesdites exigences soient respectées, le pouvoir de licenciement est, à mon avis, exercé de façon valable, en dépit du fait que toutes les exigences de justice naturelle n'ont pas été satisfaites.

En conséquence, à mon avis, la seule question consiste à déterminer si le requérant a reçu l'avis prévu par l'article 151 du Règlement et a pu exercer le droit d'appel prévu dans les Ordres permanents. En accord avec les motifs exposés par le juge Urie, je constate que le seul argument sérieux présenté par le requérant sur ce point se rapporte au fait que le dossier soumis au comité de révision et au Commissaire contient des renseignements défavorables au requérant relativement à des faits mis en lumière après notification audit requérant de l'avis de recommandation de licenciement.

A mon avis—et sur ce point, je ne suis plus d'accord avec mon collègue Urie—cet argument n'est pas valable parce que le dossier n'indique pas que le Commissaire se soit fondé sur ce renseignement dans sa décision. A part ce renseignement, le dossier contient des preuves péremptoires des insuffisances du requérant et prouve de façon convaincante qu'en dépit des avertissements, le rendement de ce dernier ne s'est pas amélioré. Ainsi que l'a fait ressortir le juge Urie dans ses motifs, le mémoire présenté au président de la Commission

judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Telle est au moins la conséquence du jugement rendu par cette cour dans *McCleery c. La Reine* [1974] 2 C.F. 339. Comme la compétence de la Cour n'a pas été mise en doute dans le présent procès, il ne m'est pas nécessaire, tenant compte de la conclusion à laquelle je suis arrivé, d'examiner si la décision rendue dans *McCleery* peut être réconciliée avec celle récemment rendue par la Cour suprême du Canada dans *Martineau et Butters c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118.

the possible unfairness in making use of" the objectionable information. In those circumstances, I consider it very unlikely that the Board, of which Inspector Becker was a member, did take that information into consideration. True, the Board, in the decision which was confirmed by the Commissioner, found that the applicant's performance "continues" to be unsatisfactory; and it is this use of the present tense which, I gather, leads my brother Urie to the conclusion that the Board took into consideration information relating to incidents subsequent to the notice of recommendation. I cannot make that inference. I concede that it would have been grammatically more correct for the Board to use the past tense; however, when that passage of the decision is read in its context, it simply expresses, in my view, the Board's finding that, as alleged in the recommendation for his discharge, the applicant's performance failed to improve after he had been warned and counselled.

For those reasons, I would dismiss the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This section 28 application is brought to review and set aside the decision of the respondent, Maurice J. Nadon, the then Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (hereinafter sometimes referred to as the Force), made pursuant to the provisions of the *Royal Canadian Mounted Police Act* (hereinafter referred to as the Act) and Regulations passed pursuant thereto, on the 2nd day of December, 1976 and apparently communicated to the applicant on or about the 7th day of December, 1976, dismissing the applicant from the Force as unsuitable.

Briefly the facts are these. The applicant joined the Force in March of 1955, so that at the time of his discharge he had been a member for approximately twenty-one years and seven months. From the material in evidence it is clear that generally his service in the Force was satisfactory during the period from his engagement in 1955 until about

d'appel par l'inspecteur Becker [TRADUCTION] «reconnait la possibilité d'injustice» dans l'utilisation de renseignements douteux. Dans de telles circonstances, je pense qu'il serait invraisemblable que la Commission, dont l'inspecteur Becker fait partie, ait pris en considération lesdits renseignements. Il est vrai que la Commission, dans sa décision confirmée par le Commissaire, a constaté que le rendement du requérant «continue» à être insatisfaisant; et ce serait cet emploi du verbe au temps présent qui aurait amené mon collègue Urie à la conclusion que la Commission a tenu compte des renseignements relatifs à des incidents postérieurs à la notification des recommandations. Je ne ferai pas une telle déduction. Je conviens qu'il aurait été grammaticalement plus correct pour la Commission d'employer le verbe au passé; cependant, lorsque ce passage de la décision est interprété dans son contexte, il exprime simplement, à mon avis, la constatation, faite par la Commission, que, suivant les allégations figurant dans la recommandation de licenciement, le rendement du requérant ne s'est pas amélioré malgré les avertissements et les conseils.

Pour ces motifs, je rejette la demande.

* * *

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

LE JUGE URIE: Cette demande introduite en vertu de l'article 28 vise l'examen et l'annulation de la décision de l'intimé Maurice J. Nadon, alors commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (ci-après parfois appelée la Gendarmerie), décision rendue en application de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (ci-après appelée la Loi) et des règlements y relatifs, le 2 décembre 1976 et apparemment communiquée au requérant vers le 7 décembre 1976. Par ladite décision, le requérant était licencié pour incompétence.

Voici les faits brièvement résumés. Le requérant est entré dans la Gendarmerie en mars 1955; ainsi, au moment de son licenciement, il appartenait à ce corps policier depuis environ vingt et un ans et sept mois. Des preuves produites, il appert que, de façon générale, son service a été jugé satisfaisant depuis son engagement en 1955 jusqu'à 1972 envi-

1972, although from time to time he had had to be counselled and warned in respect of his procrastination and tardiness in carrying out his duties and his lack of administrative and organizational abilities. His Performance Rating and Reviews seem to indicate that his forte was in the public relations aspects of his duties and, as well, it seems that he was a reasonably good investigator and a knowledgeable police officer.

However, in early 1973 his Performance Rating and Review indicated that the applicant had a "definite failing in some areas of our administrative duties". Moreover, he was found to have been repeatedly late in the submission of returns and in documenting routine financial matters. As a result, in March 1973, he received an "Official Warning" in writing pursuant to what are known as the Commissioner's Standing Orders, following an appearance before the officer commanding his subdivision. The applicant acknowledged the Warning by his signature affixed thereto.

He again received an Official Warning in July 1973 for his "persistent inefficiency" in the manner in which he carried out his duties. His past poor administrative practices were referred to in the Warning as well as a specific incident of recent origin relating to his failure to properly account for certain "voluntary penalties" received by him in the course of his duties as a Detachment Commander. Again, Cpl. Danch acknowledged, by his signature, receipt of the Warning.

Other incidents, the evidence discloses, occurred during 1973, 1974 and 1975 which indicated that the applicant had not improved in the performance of his duties particularly in the administrative area with the result that in July 1975 he was officially warned again. Contained in the Official Warning was the following:

Therefore, in view of the fact you appear to have ignored your previous disciplinary measures, I must point out to you in the strongest terms that your poor performance of current duties and lackadaisical initiative approach will not be tolerated and requires an immediate and sustained improvement or a recommendation for your discharge as unsuitable will be made.

ron, quoique, de temps en temps, on ait dû lui donner des conseils et des avertissements relatifs à ses attermolements et retards dans l'exécution de ses fonctions et à ses défaillances en administration et en organisation. L'évaluation et l'examen de son rendement montrent clairement qu'il excellait dans le domaine des relations publiques et qu'il était un assez bon enquêteur et un agent de police bien informé.

Au début de 1973, l'évaluation et l'examen de son rendement montraient, cependant, que le requérant avait [TRADUCTION] «complètement échoué dans certaines de ses fonctions administratives». De plus, on a constaté qu'il avait tardé à plusieurs reprises à remettre ses rapports et à compléter les dossiers courants d'ordre financier. En conséquence, en mars 1973, il reçut un «avertissement officiel» écrit, en application des Ordres permanents du Commissaire, après comparution devant le commandant de sa sous-division. Le requérant a accusé réception de l'avertissement en y apposant sa signature.

En juillet 1973, il reçut un autre avertissement officiel pour [TRADUCTION] «inefficacité persistante» dans sa manière de s'acquitter de ses fonctions. L'avertissement se réfère à ses pratiques administratives médiocres dans le passé et à un incident plus récent relatif à son défaut de rendre compte convenablement de certaines «punitives volontaires» à lui infligées dans l'accomplissement de ses tâches en tant que commandant de détachement. Le caporal Danch accusa réception, encore une fois, de l'avertissement en y apposant sa signature.

Les preuves produites révèlent que d'autres incidents, survenus au cours des années 1973, 1974 et 1975, montrent que le requérant ne s'est pas amélioré dans l'accomplissement de ses fonctions, en particulier dans le domaine administratif, et, comme conséquence, en juillet 1975, il reçut un autre avertissement, dont voici un extrait:

[TRADUCTION] En conséquence, compte tenu du fait que vous n'avez nullement tenu compte des mesures disciplinaires précédentes, je dois vous avertir, dans les termes les plus vigoureux, que la manière dont vous exécutez vos tâches courantes et votre attitude désinvolte ne peuvent pas être tolérées plus longtemps; une amélioration immédiate et de longue durée est requise à cet égard, faute de quoi je recommanderai votre licenciement pour incompétence.

Cpl. Danch, pursuant to the applicable Commissioner's Standing Orders, appealed this Warning and a Review Board held that the Official Warning was valid but made certain recommendations to which I do not think it necessary to refer for purposes of these reasons.

In 1976, progress reports and Performance Rating Reviews indicated no improvement in the applicant's overall performance due to his lack of organizational abilities, procrastination, failure to delegate and general administrative deficiencies. After a considerable number of investigations and reports during 1976, in which the applicant's good qualities as a police officer received recognition as did the areas in which he was best suited for employment in the Force, a Notice of Recommendation for discharge as unsuitable, and the reasons therefor, was made by the assistant officer commanding his subdivision and was served on the applicant on October 13, 1976 in a hospital to which he had been admitted that day for surgery.

Cpl. Danch then utilized the appeal procedures available to him by virtue of the Commissioner's Standing Orders. A Review Board which stated in its report that it had "carefully examined the service and personnel files, progress reports, Section N.C.O. reports, the recommendation for discharge and appeal" unanimously found that:

- (1) Administrative procedures were followed correctly.
- (2) Cpl. DANCH has a long history of procrastination, lack of initiative and failure to carry out necessary administrative functions in connection with his duties.
- (3) Cpl. DANCH has been officially warned on 4 occasions from 1959 to 1975 for inattentiveness, neglect to properly discharge administrative responsibilities, persistent inefficiency and for continued lack of initiative and poor performance.
- (4) He has been counselled on numerous occasions by his superiors concerning his performance.
- (5) His performance continues to be unsatisfactory.
- (6) Cpl. DANCH has proven himself unsuitable for duties in the Force.

RECOMMENDATIONS

The recommendations of the Board are that:

En vertu des Ordres permanents du Commissaire applicables en la matière, le caporal Danch a fait appel contre ledit avertissement; le comité de révision a confirmé l'avertissement officiel, mais a fait certaines recommandations auxquelles je ne crois pas nécessaire de renvoyer aux fins des présents motifs.

En 1976, les rapports d'activité ainsi que l'évaluation et l'examen de son rendement montraient qu'aucun progrès n'avait été fait par lui dans l'accomplissement de ses devoirs, à cause de son manque de capacité d'organisation, de ses attermolements, de son refus de déléguer son pouvoir et de ses déficiences d'ordre administratif en général. Après bien des enquêtes et rapports faits en 1976, lesquels reconnaissent les qualités du requérant en tant qu'agent de police et indiquent les domaines dans lesquels il serait le mieux qualifié au sein de la Gendarmerie, l'adjoint du commandant de la sous-division a rendu un avis de recommandation de licenciement du requérant pour incompétence, avec raisons justificatives, et l'avis a été notifié au requérant le 13 octobre 1976 dans un hôpital où il était admis le même jour aux fins d'opération chirurgicale.

Le caporal Danch a alors recouru aux procédures d'appel prévues en application des Ordres permanents du Commissaire. Un comité de révision, qui déclare dans son rapport qu'il a [TRADUCTION] «examiné soigneusement les services et les dossiers personnels, les rapports d'activité, les rapports de la section des sous-officiers, la recommandation de licenciement et l'appel», a unanimement constaté que:

- [TRADUCTION] (1) Les procédures administratives ont été appliquées correctement.
- (2) Le caporal DANCH a eu un long passé d'attermolements, de manque d'initiative et de défaut d'accomplissement des fonctions administratives nécessaires relativement à ses devoirs.
- (3) Entre 1959 et 1975, le caporal DANCH a fait l'objet de quatre avertissements pour inattention, négligence dans l'accomplissement de ses responsabilités administratives, inefficacité persistante, manque continu d'initiative et exécution médiocre.
- (4) Les surveillants du requérant lui ont fait, à de nombreuses occasions, des recommandations à propos de son rendement.
- (5) Ledit rendement continue à être insatisfaisant.
- (6) Le caporal DANCH a montré qu'il n'est pas qualifié pour servir dans la Gendarmerie.

RECOMMENDATIONS

Le comité de révision recommande que:

- (1) Cpl. DANCH's appeal be denied.
 (2) Cpl. DANCH be discharged as unsuitable under Regulation 173.

This report was confirmed by Commissioner Nadon on December 2, 1976. It is not clear from the record that there was any formal order from the Commissioner directing the discharge, but, in any event, it is from the Commissioner's decision, whenever it was formally communicated to the applicant, that this section 28 application is brought.

Counsel for the applicant attacks the decision essentially on three grounds.

Firstly, it is alleged that the power to discharge for unsuitability is clearly disciplinary in nature. Since this is so a service offence is, in effect, created. The procedures to be followed in disciplinary matters are set out in Part II of the Act and those procedures are incorporated in respect of service offences created by regulation, by virtue of section 26 of the Act. It was said that those procedures were not followed by the respondent Nadon in his determination that the applicant was unsuitable for purposes of section 173 of the Regulations promulgated pursuant to the Act. Instead, it was submitted, he followed Commissioner's Procedural Directives which are inconsistent with the procedures required to be followed for service offences. Thus, the discharge of the applicant for unsuitability is invalid.

The relevant sections of the Act, the Regulations and the Commissioner's Procedural Directives read as follows:

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

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

26. Every member who violates or fails to comply with any standing order of the Commissioner or any regulation made under the authority of Part I is guilty of an offence, to be known as a minor service offence, and is liable to trial and punishment as prescribed in this Part.

(1) L'appel du caporal DANCH soit rejeté.

(2) Le caporal DANCH soit licencié pour incompétence en vertu de l'article 173 du Règlement.

Le rapport a été confirmé par le Commissaire Nadon le 2 décembre 1976. Le dossier ne montre pas de façon claire que le Commissaire aurait ordonné formellement le licenciement du requérant, mais en tout cas, c'est contre la décision du Commissaire, après la notification officielle de celle-ci au requérant, que la présente demande a été faite en application de l'article 28.

L'avocat du requérant attaque ladite décision principalement pour trois raisons.

Il allègue tout d'abord que le pouvoir de licencier pour incompétence est évidemment de caractère disciplinaire. En conséquence, on a effectivement créé une infraction ressortissant au service. Les procédures applicables en matière disciplinaire ont été édictées dans la Partie II de la Loi, et, en application de l'article 26 de celle-ci, lesdites procédures ont été incorporées au Règlement en ce qui concerne les infractions ressortissant au service. L'avocat prétend qu'elles n'ont pas été appliquées par l'intimé Nadon lorsque celui-ci a décidé que le requérant était incompétent aux fins de l'article 173 des Règlements promulgués en application de la Loi, mais que ledit intimé a suivi les directives procédurales du Commissaire, lesquelles seraient incompatibles avec celles requises en matière d'infractions ressortissant au service. Ainsi, le licenciement du requérant pour incompétence ne serait pas valable.

Voici le libellé des articles pertinents de la Loi, des Règlements et des directives procédurales du Commissaire:

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

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

Tout membre qui viole un ordre permanent du Commissaire ou quelque règlement établi sous le régime de la Partie I, ou omet de se conformer à un tel ordre ou règlement, est coupable d'une infraction qualifiée d'infraction mineure ressortissant au service et peut être jugé et puni ainsi que le prescrit la présente Partie.

Thereafter in Part II follow sections prescribing methods of arrest, custody, service tribunals, form of charge and how laid, trial and punishment. Section 38 empowers a convicting officer, if he sees fit, to recommend that the convicted member be dismissed from the Force. Section 41 describes how the member may appeal his conviction and sections 42 to 45 provide for the method of disposition of such appeals.

Section 21 is the section authorizing the making of regulations and standing orders.⁴ Sections 150, 151 and 173 are the pertinent regulations in this case and they read as follows:

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

- (a) invaliding;
- (b) unsuitability;
- (c) deceased;
- (d) desertion;
- (e) dismissal;
- (f) order of the Minister due to the exigencies of service;
- (g) change of status;
- (h) age limit;
- (i) completion of maximum period of service;
- (j) resignation; or
- (k) voluntary retirement.

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

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

Supplementing the aforementioned Regulations are the Commissioner's Standing Orders. All such Standing Orders are contained in an Administration Manual. That manual also contains procedural directives addressed both to officers and members outlining the procedures to be used by them in implementing the Act, Regulations and

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

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

Suivent, dans la Partie II, des articles prescrivant les méthodes d'arrêt, de détention, les tribunaux compétents, la forme et la procédure des accusations, le procès et les sanctions. L'article 38 donne pouvoir à l'officier prononçant la déclaration de culpabilité de recommander, s'il le juge à propos, que le membre reconnu coupable soit destitué de la Gendarmerie. L'article 41 décrit la procédure d'appel ouverte audit membre, et les articles 42 à 45 les méthodes applicables pour trancher ces appels.

L'article 21 permet d'édicter des Règlements et des ordres permanents⁴. Voici le libellé des articles 150, 151 et 173 des Règlements applicables à notre matière:

150. Un membre, sauf un officier, peut être licencié de la Gendarmerie pour n'importe laquelle des raisons suivantes:

- a) inaptitude;
- b) incom pétence;
- c) décès;
- d) désertion;
- e) révocation;
- f) ordonnance du Ministre pour répondre aux nécessités du service;
- g) permutation;
- h) âge maximal;
- i) fin de la période de service maximale;
- j) démission; ou
- k) retraite volontaire.

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

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

Les Ordres permanents du Commissaire complètent les Règlements précités. Tous ces ordres sont contenus dans un manuel d'administration. Celui-ci contient aussi des directives adressées aux officiers et aux membres de la G.R.C. et indiquant les procédures à utiliser dans l'application de la Loi, des Règlements et des ordres permanents.

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

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

Standing Orders. Article II.14 deals with the discharge of a member from the Force and II.14.C.6 is a Standing Order which states that:

A member who is recommended for compulsory discharge may appeal in writing to the Commissioner.

To support his contention that a compulsory discharge under the Regulations is disciplinary in nature, counsel for the applicant invokes the aid of Article II.13 which deals with the handling of complaints and discipline of members. There is no Commissioner's Standing Order contained therein to support his contention but Article II.13.M., in his submission, does. It is a procedural directive headed "Appeals (see section 41 to 44 of the R. C. M. P. Act, and R. C. M. P. Regulations 82, 85 and 87)".

Article II.13.M./c. reads:

Compulsory Discharges

1. If you feel dissatisfied by a recommendation for your discharge, follow the procedures shown in Appendix II.13.6 page 2.

1. Make your appeal in writing giving details of the grounds for appeal and supporting data within four days after receiving notification of the recommendation, or within four days of receipt of the transcript, if the recommendation is made pursuant to Section 38, of the R.C.M.P. Act.

This is the section outlining how a member proceeds with the right to appeal accorded him by Article II.14.C.6. which right the applicant exercised. According to counsel, its juxtaposition in the Article dealing with discipline clearly indicates that a compulsory discharge for unsuitability is disciplinary in nature and thus ought to be dealt with as a service offence under Part II of the Act. That it was not so dealt with, in his submission, invalidates the Commissioner's decision.

The characterization of the recommendation for discharge must be derived from the Act, and the Regulations and Standing Orders promulgated pursuant thereto. While the procedural directives may be of some peripheral interest, they do not have the force of law. Sections 25 and 26 of the Act describe major and minor service offences respectively. Some of the complaints made against Cpl. Danch might have resulted in charges under section 26. However, no charges were in fact laid against him and thus the procedures that would

L'article II.14 traite du licenciement d'un membre de la Gendarmerie, et II.14.C.6 est un Ordre permanent déclarant que:

Tout membre dont la destitution est recommandée peut en appeler par écrit au commissaire.

A l'appui de son allégation voulant qu'un licenciement obligatoire en vertu des Règlements soit une peine de caractère disciplinaire, l'avocat du requérant a invoqué l'article II.13 traitant du règlement des plaintes et de la discipline des membres. Il n'a cité aucun Ordre permanent du Commissaire à l'appui de son allégation, mais l'article II.13.M., dans sa plaidoirie sert à cet égard. Il s'agit d'une directive procédurale portant le titre «Appels (voir les articles 41 à 44 de la Loi sur la G.R.C., et les Règles 82, 85 et 87 du Règlement de la G.R.C.)».

Voici le libellé de l'article II.13.M./c:

d Licenciements obligatoires

1. Si vous vous estimez mécontent ou lésé du fait d'une recommandation, en faveur de votre licenciement, suivez les modalités spécifiées à l'Annexe II.13.6, page 2.

1. Signifiez un avis écrit d'appel, énonçant les motifs et les données sur lesquels l'appel repose, dans un délai de quatre jours après notification de la recommandation, ou réception de la transcription au cas où la recommandation est faite en vertu de l'article 38 de la Loi sur la G.R.C.

L'article précité décrit comment un membre de ce corps policier applique le droit à l'appel qui lui est accordé par l'article II.14.C.6; le requérant a exercé ce droit. Selon les allégations de l'avocat, l'insertion des dispositions précitées dans un article traitant de la discipline montre évidemment qu'un licenciement obligatoire pour incompétence est de caractère disciplinaire et doit donc être considéré comme une infraction ressortissant au service en application de la Partie II de la Loi. Le fait qu'il n'ait pas été traité ainsi rend nulle la décision du Commissaire.

Il faut se fonder sur la Loi et sur les Règlements et les ordres permanents établis en vertu de ladite loi pour établir le caractère des recommandations pour licenciement. Bien que les directives procédurales puissent avoir quelque signification marginale, elles n'ont pas force de loi. Les articles 25 et 26 de la Loi décrivent respectivement les infractions majeures et mineures ressortissant au service. Certaines des plaintes portées à l'encontre du caporal Danch auraient pu entraîner des accusations en vertu de l'article 26. En fait, aucune

have had to have been followed if Cpl. Danch had been charged have no application in this case. Article II.13.M.1.c., is simply a direction to a member as to how to implement his right of appeal from a recommendation for discharge. It cannot convert a non-disciplinary discharge into a disciplinary one of the type envisaged as a penalty, after trial, under section 38 of the Act. Section 13(2) and Regulations 150 and 173 clearly permit the procedure adopted in this case.

In *Kedward v. The Queen*,⁵ Thurlow J., in response to the argument that the appellant was entitled to be charged and tried under the disciplinary provisions of the Act for refusal to accept a transfer, dealt with that submission in a way which, in my view, applies with equal force to this case notwithstanding that there was nothing in the nature of an issue or *lis* requiring a decision in the *Kedward* case while, arguably, there might be an issue or *lis* in this case. He said:

Assuming that the appellant's refusal amounted to a service offence for which he might have been disciplined we do not think he had any right to require that he be prosecuted or that a prosecution is a necessary preliminary to a recommendation for discharge. Nor do we think that upon the conclusion of such a prosecution, if there had been one, the appellant would have been rendered immune from discharge on the ground of his unsuitability. There is, in our view, no merit in the appellant's contention.

The applicant's second ground of attack is that the respondent Nadon failed to observe, or adequately to observe, the rules of natural justice on several grounds. In respect thereto it is common ground that the Regulations and Standing Orders impose on the Commissioner a duty to act on a recommendation to discharge a member for unsuitability on at least a quasi-judicial basis.⁶ As a result, firstly, in the view of counsel, in a case such as this, the applicant was entitled to an oral hearing because the decision to discharge him adversely affected his right to earn a livelihood, his pension rights and his reputation. In *Kedward v. The Queen* (*supra*) it was held by this Court that there was no entitlement either to a formal trial or to an oral hearing on the question of suitability.

⁵ [1976] 1 F.C. 57 at p. 59.

⁶ See *McCleery v. The Queen* [1974] 2 F.C. 339.

accusation n'a, cependant, été portée contre lui et les procédures qui auraient été applicables ne sont pas pertinentes dans la présente affaire. L'article II.13.M.1.c. indique simplement au membre comment exercer son droit d'appel contre une recommandation pour licenciement. Il ne peut pas servir de fondement pour la conversion d'un licenciement de caractère non disciplinaire en un licenciement de caractère disciplinaire considéré comme une sanction infligée après le procès, en vertu de l'article 38 de la Loi. L'article 13(2) et les articles 150 et 173 du Règlement autorisent nettement la procédure adoptée en l'espèce.

Dans *Kedward c. La Reine*⁵, le juge Thurlow, en réponse à l'allégation voulant que l'appelant était passible d'être mis en accusation et jugé en application des dispositions disciplinaires de la Loi pour refus d'être muté, a traité de cette allégation d'une façon qui, à mon avis, s'applique avec la même force ici, nonobstant le fait qu'il n'y avait rien dans la nature du litige qui exigeait une décision dans *Kedward* alors qu'on pourrait soutenir qu'il y a un litige dans la présente affaire. Le juge Thurlow s'est ainsi exprimé:

Si l'on présume que le refus de l'appelant équivalait à une infraction ressortissant au service pour laquelle il aurait été passible d'une peine disciplinaire, nous ne pensons pas qu'il ait le droit d'exiger d'être poursuivi ni qu'une telle poursuite doive nécessairement précéder une recommandation en vue d'un licenciement. Nous ne pensons pas non plus qu'à l'issue des poursuites, le cas échéant, l'appelant aurait été à l'abri d'un licenciement pour motif d'incompétence. A notre avis, la prétention de l'appelant n'est pas fondée.

Le requérant a prétendu, en second lieu, que l'intimé Nadon aurait manqué de respecter, ou aurait insuffisamment respecté, les règles de justice naturelle sur plusieurs points. A cet égard, il est généralement admis que les Règlements et ordres permanents imposent au Commissaire le devoir de donner suite à une recommandation de licenciement pour incompétence d'un membre de la G.R.C., sur une base au moins quasi judiciaire⁶. En conséquence, de l'avis de l'avocat, le requérant aurait droit, dans la présente affaire, à une audition verbale parce que la décision de licenciement rendue à son égard affecterait défavorablement son droit à gagner sa vie, son droit à la retraite et sa réputation. Dans *Kedward c. La Reine* (*supra*) la Cour a statué que, sur la question de compé-

⁵ [1976] 1 C.F. 57, à la page 59.

⁶ Voir *McCleery c. La Reine* [1974] 2 C.F. 339.

Counsel sought to distinguish that case on the basis that here, as he says in his memorandum of fact and law, "there was and is a vigorous dispute as to the factual basis for the determination of the Applicant's suitability." There was no such dispute, or *lis*, in the *Kedward* case. The appellant had refused and continued to refuse a transfer. This was undisputed. There was, thus, no *lis* and there was, therefore, no need for a hearing.

In my opinion this is not a valid distinction. The Force is para-military in nature. That characteristic necessitates that its members submit themselves to certain restrictions on some of the rights to which, outside the Force they might be entitled. In *The Queen and Archer v. White*,⁷ Rand J., in speaking of these restrictions and of the duties and responsibilities on members of the Force said:

These terms are essential elements of a status voluntarily entered into which affect what, by the general law, are civil rights, that is, action and behaviour which is not forbidden him as a citizen.

Again at page 159 he said:

Parliament has specified the punishable breaches of discipline and has equipped the Force with its own courts for dealing with them and it needs no amplification to demonstrate the object of that investment. Such a code is *prima facie* to be looked upon as being the exclusive means by which this particular purpose is to be attained. Unless, therefore, the powers given are abused to such a degree as puts action taken beyond the purview of the statute or unless the action is itself unauthorized, that internal management is not to be interfered with by any superior court in exercise of its long established supervisory jurisdiction over inferior tribunals.

While Mr. Justice Rand was speaking of punishment for offences, the language he used applies *a fortiori* in respect of another aspect of internal management viz. the right to discharge a member because of unsuitability for continued service. Moreover, they continue to be applicable notwithstanding the fact that the Act has been changed substantially since that judgment. The overall necessity for a military or para-military organiza-

tence, il n'y a aucun droit à un procès formel ou à une audition verbale. L'avocat cherche à établir la différence entre l'affaire *Kedward* et la présente sur le fondement que, dans la présente affaire, ainsi qu'il l'a écrit dans son exposé des faits et de la loi, [TRADUCTION] «il y avait, et il y a encore, un conflit aigu relatif aux faits servant de fondement à la détermination de la compétence du requérant.» Il n'y avait aucun conflit ou litige de ce genre dans *Kedward*. L'appelant dans cette affaire a toujours refusé sa mutation. Ce point ne faisait l'objet d'aucune contestation, il n'y avait donc pas de litige, et, par voie de conséquence, pas de nécessité d'une audition.

A mon avis, cette distinction n'est pas valable. La Gendarmerie est de caractère paramilitaire. A cause de ce caractère spécial, ses membres sont inévitablement soumis à certaines restrictions relativement à des droits dont ils jouiraient s'ils n'étaient pas dans la Gendarmerie. Dans *La Reine et Archer c. White*⁷, le juge Rand, traitant de ces restrictions et des devoirs et responsabilités des membres de la Gendarmerie, s'est ainsi exprimé:

[TRADUCTION] Ces conditions forment des éléments essentiels d'un statut volontairement adopté et qui affecte les droits civils prévus par la législation générale, c'est-à-dire les actes et la conduite permis aux citoyens.

Et de nouveau à la page 159:

[TRADUCTION] Le Parlement a énuméré les entorses à la discipline qui entraînent une sanction et, afin de permettre à la Gendarmerie d'y faire face, il l'a dotée de ses propres tribunaux. Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur les raisons qui justifient cette façon de faire. *Prima facie*, il convient de considérer un pareil code comme étant l'unique moyen prévu pour atteindre ce but donné. Ainsi, en l'absence d'un abus de pouvoir tel qu'il situerait l'acte en dehors des limites de la loi et dans la mesure où l'acte est autorisé, il n'appartient pas à une cour supérieure, dans l'exercice d'une compétence depuis longtemps établie relative à la surveillance des tribunaux inférieurs, d'intervenir dans la conduite des affaires internes d'un tel organisme.

Bien que le juge Rand parle de sanctions en raison d'infractions, son raisonnement s'applique *a fortiori* à un autre aspect de la gestion interne, à savoir le droit de licencier un membre de la G.R.C. parce que celui-ci n'a pas la compétence nécessaire pour assurer son service. En outre, ce raisonnement continue à être applicable nonobstant le fait que la Loi a été substantiellement modifiée depuis que ledit jugement a été rendu. Il n'y a eu aucun

⁷ [1956] S.C.R. 154 at 158.

⁷ [1956] R.C.S. 154, à la page 158.

tion to act without recognition of some of the rights which might be available in another kind of organization has never changed. For these reasons, in my opinion the decision of this Court in the *Kedward* case that there is no right to an oral hearing in matters of this kind cannot validly be distinguished by the factual context in this case.

For the same reasons the applicant does not have, in circumstances such as these, a right to legal counsel. The procedural directives permit him to avail himself of the services of a staff relations person to assist in the preparation of the appeal but that is the extent of the assistance to which, in my view, he has any right. The applicant chose not to procure such assistance in preparing his appeal. Since he has no such right it logically follows, I think, that he is not entitled to cross-examine anyone or to call *viva voce* evidence or to make submission in mitigation of sentence, as was urged by applicant's counsel. His rights are encompassed in the Regulations and Standing Orders. So long as they have been applied fairly he cannot be heard to say that the rules of natural justice have not been observed.

However, it is said as a third ground of attack that they were not applied fairly in that the applicant did not receive notice or adequate notice with respect to the allegations upon which the recommendation for discharge as unsuitable was based thereby rendering meaningless the right of appeal provided by Article II.14.C.6. of the Commissioner's Standing Orders.

The Notice of Recommendation for Discharge seems to refer only to incidents in the applicant's career after 1972. The applicant complains that the material before the Review Board and the Commissioner contains additional references to incidents in three different time frames:

(a) allegations in his records in respect of his performance prior to 1972;

(b) allegations in the "service profile" (which is a résumé of the whole of the applicant's service file, and which was submitted to the Review Board

changement dans la nécessité, pour une organisation militaire ou paramilitaire, d'agir en méconnaissant certains droits dont pourrait tenir compte une autre sorte d'organisation. Pour ces motifs, à mon avis, la décision de la Cour dans *Kedward*, statuant qu'il n'y a pas de droit à audition verbale dans des matières de ce genre, ne peut être écartée ici par une distinction basée sur les faits de la cause.

Pour les mêmes motifs, le requérant n'a pas droit en l'espèce à un conseiller juridique. Les directives procédurales lui permettent d'utiliser les services d'un agent des relations du personnel pour l'aider dans la préparation de l'appel, mais, à mon avis, son droit ne va pas plus loin à cet égard. Il a décidé de ne pas utiliser ladite aide. Comme il n'a pas le droit susmentionné, il ne peut contre-interroger des témoins, invoquer des preuves *viva voce* ou plaider en vue d'une commutation de peine, ainsi que l'avait prétendu son avocat. Ses droits ont été limitativement définis par les Règlements et les ordres permanents. Aussi longtemps que Règlements et ordres permanents sont équitablement appliqués, il ne peut pas prétendre que les règles de justice naturelle n'ont pas été respectées.

Comme troisième moyen d'appel, il a été, cependant, soutenu que les Règlements et ordres permanents n'auraient pas été équitablement appliqués en ce sens que le requérant n'aurait pas reçu notification de l'avis, ou ne l'aurait pas reçu de façon convenable, relativement aux allégations servant de fondement à son licenciement pour incompétence, ce qui priverait d'efficacité le droit d'appel prévu à l'article II.14.C.6 des Ordres permanents du Commissaire.

L'avis de recommandation de licenciement renvoie seulement, dans la carrière du requérant, à des incidents postérieurs à 1972. Celui-ci allègue que les documents déposés devant le comité de révision et le Commissaire contiennent des références supplémentaires à des incidents survenus au cours de trois périodes différentes:

a) des allégations figurant à son dossier et touchant son rendement antérieur à 1972;

b) des allégations touchant [TRADUCTION] «le profil de service» (lequel est un résumé de tout le dossier du requérant et a été présenté au conseil de

and to the Commissioner), refers to matters included in the service file which occurred within the period 1972 to October 1976 that were not mentioned in the Notice of Recommendation for Discharge;

(c) allegations of administrative inefficiency contained in the service profile and other documents which, although having occurred in the 1972 to 1976 period, had never been mentioned in any records until after the applicant had been served with the Notice of Recommendation for Discharge.

Counsel submitted that all of these were matters of which the applicant had no knowledge because no mention was made of any of them in the Notice. Therefore, he had no opportunity to refute or comment upon them in his appeal. This failure, in his view, invalidated the decision of the Commissioner.

Furthermore, he stated that the so-called "service profile" which was prepared by a member of the Review Board prior to its deliberations and as stated, covered the career of the applicant from the time of his enlistment, did not adequately highlight the applicant's strong points as a member of the Force but stressed his weaknesses. To use counsel's words, "its purpose was to beef-up the prosecution". In any event, in his view, the service profile should have been made available to the applicant for his representations in regard to all matters referred to therein which were not mentioned in the Notice of Recommendation for Discharge.

It should first be said in connection with this submission that, in my opinion, while the applicant, by virtue of the Regulations and Standing Orders is entitled to know the facts upon which the Notice of Recommendation is based, he is not entitled to see or be advised of all of the evidence upon which the reference to the facts is based. To suggest otherwise would be inconsistent with the fact that, as earlier stated, in volunteering for service in a para-military force the volunteer agrees to submit to restrictions on certain rights which might otherwise be available to him in civilian life. It is, I think, not without significance that in civilian life the right to discharge an

révision et au Commissaire) et des matières incluses dans ledit dossier, qui seraient survenues entre 1972 et octobre 1976 et n'auraient pas été mentionnées dans l'avis de recommandation de licenciement;

c) des allégations d'inefficacité administrative contenues dans le profil de service et dans d'autres documents et qui, quoique faits relativement à la période 1972 à 1976, n'auraient jamais été mentionnées dans aucun document antérieur au moment où le requérant a reçu notification de l'avis de recommandation de licenciement.

L'avocat allègue que le requérant n'a eu nulle connaissance des matières précitées parce que l'avis n'en a pas fait mention. Il n'a donc pas eu la possibilité de les réfuter ou de les critiquer dans son appel. Selon l'avocat, l'absence de ces mentions rendrait nulle la décision du Commissaire.

En outre, l'avocat déclare que le soi-disant «profil de service», préparé par un membre du comité de révision antérieurement aux délibérations dudit comité, et couvrant la carrière du requérant depuis son engagement, ne mettrait pas en lumière ses points forts en tant que membre de la Gendarmerie, mais insisterait sur ses points faibles. Pour reprendre les termes de l'avocat, le profil de service [TRADUCTION] «chercherait simplement à donner des arguments à la poursuite». En tout cas, à son avis, ledit profil aurait dû être mis à la disposition du requérant afin qu'il puisse présenter des doléances relativement aux matières y contenues et qui n'auraient pas été mentionnées dans l'avis de recommandation de licenciement.

Quant à cette prétention, il faudrait tout d'abord souligner qu'à mon avis le requérant, tout en ayant le droit, en vertu des Règlements et ordres permanents, de prendre connaissance des faits servant de fondement à l'avis de recommandation, n'a pas celui d'examiner toutes les preuves étayant les renvois aux faits, ni celui d'en être avisé. Toute vue différente serait inconciliable avec le principe, cité plus haut, qu'en s'engageant volontairement dans une organisation paramilitaire, le volontaire accepte une restriction à certains de ses droits dont il pourrait jouir autrement dans la vie civile. Il importe de remarquer que, dans la vie civile, le droit de licencier un employé relève stric-

employee is strictly a management function. It is an administrative act and, unless covered by a collective agreement or statute, the discharged employee has no right of appeal from that discharge. Here, then, what is being sought is an enlargement of the usual rights which a person outside of the Force would have. It is inconceivable that the limited right to appeal a similar, essentially administrative decision in the Force, should open the door to rights which would not normally be available in a civilian situation, at least so long as what was done was done fairly.

Having carefully reviewed all the material in evidence to which counsel referred us, I have not been persuaded that he has shown that there were material facts not mentioned in the Notice of Recommendation which were taken into account by the Review Board and the Commissioner in supporting the recommendation and subsequently ordering the discharge. Cpl. Danch was made aware of all of the facts upon which they relied. He was not made aware of all of the evidence relating to those facts, nor, as has been stated, was he entitled to be apprised of that evidence. It is clear, however, that he was fully aware of much of the evidence and the mere reference to a fact in the Notice was sufficient to put him on notice of the existence of such evidence and that it might be used. For example, the reference to the "Official Warnings" which he had received and acknowledged having received, was based on evidence with which he was fully familiar. The same is true of his Performance Reviews and Ratings during the material period. While passing reference was made in the service profile to his career in the Force from its inception, the clear emphasis in the document related to Cpl. Danch's career after 1972 and, it may be said, it was a fair and impartial review of his strong points as well as his weak ones during that period. In my view, Cpl. Danch's section 28 application cannot succeed on those submissions.

However, the submission with respect to allegations concerning the applicant's conduct to which

tement de la direction. Le licenciement est un acte de nature administrative, et, à moins qu'il ne soit couvert par une convention collective ou un statut, l'employé licencié n'a pas le droit de faire appel contre son licenciement. La présente action vise donc à élargir les droits habituels dont jouirait une personne en dehors de la Gendarmerie. Il est inadmissible que le droit restreint d'appel contre une décision essentiellement administrative de la Gendarmerie ouvre la porte à des droits qui, normalement, ne pourraient être exercés dans la vie civile, au moins aussi longtemps que ladite décision est rendue de façon équitable.

Après un examen soigneux de tous les éléments de preuve auxquels renvoie l'avocat, je ne suis pas convaincu qu'il ait démontré que des faits pertinents, non mentionnés dans l'avis de recommandation, auraient été pris en considération par le comité de révision et le Commissaire pour appuyer ladite recommandation et, subséquemment, pour ordonner le licenciement. Le caporal Danch a été mis au courant de tous les faits sur lesquels se sont fondés le comité et le Commissaire. Il n'a pas été mis au courant de toutes les preuves se rapportant auxdits faits mais, pour rappeler une déclaration précitée, ce n'était pas un droit pour lui permettre de prendre connaissance desdites preuves. Mais il connaissait évidemment la plupart des preuves produites et le simple renvoi, dans l'avis, à un fait suffisait pour attirer son attention sur l'existence de telles preuves et lui faire comprendre qu'il pourrait les utiliser. Ainsi le renvoi à des «avertissements officiels» qu'il avait reçu et dont il avait accusé réception, était fondé sur des preuves avec lesquelles il était tout à fait familier. La même observation s'applique aux révisions et classements pendant la période considérée. Alors que, dans son profil de service, des renvois ont été faits, en passant à, sa carrière dans la Gendarmerie depuis l'établissement dudit profil, ce dernier a clairement montré la carrière du caporal Danch postérieurement à 1972 et constitue une analyse équitable et impartiale de ses points forts aussi bien que de ses points faibles durant la période en question. A mon avis, le caporal Danch ne peut grâce à cet argument avoir gain de cause dans sa demande introduite en vertu de l'article 28.

Pose, cependant, un problème peut-être plus difficile, son argument touchant des allégations con-

no reference was made in the Notice of Recommendation because they were not made until after service thereof on October 13, 1976 and upon which thus the applicant could not make any representations, is, perhaps, more difficult. The allegations were of two kinds. The first arose out of inquiries which were instituted following receipt of Cpl. Danch's appeal.

In the appeal he devoted himself to a large extent in attempting to refute the numerous allegations to two matters raised in the Notice of Recommendation by showing that he was not the person responsible for the delinquencies in those two matters. He took the position that they were the responsibility of his immediate superior, S/Sgt. Durling or of other persons in the Force. As a consequence, the Officer commanding the subdivision directed that S/Sgt. Durling be asked for his comments on the submissions made by Cpl. Danch. He did so by letter. This response was never shown to Cpl. Danch notwithstanding that it was a denial of the applicant's allegations supported by some evidence. I am of the opinion that there was nothing improper in not affording Cpl. Danch an opportunity to reply to the reply, as it were. He had made certain allegations in his appeal. In order to determine whether or not such allegations had any substance it was apparently deemed advisable, and I think justifiably so, that the target of the allegations should be given the opportunity to relate his version of the events in issue. Upon its receipt the appropriate officers had sufficient evidence to determine for themselves the weight to be given to each version in formulating the ultimate decision on the suitability or unsuitability of Cpl. Danch for continued service in the Force.

The second allegation arose as a result of further examples of neglect of duty or procrastination in carrying out duties which were discovered by the applicant's superiors after the service of the Notice of Recommendation on him. I need not deal with the specific examples. Suffice it to say that Cpl. Danch was not apprised of them.

It seems to me that this allegation may be regarded in two different ways.

cernant la conduite du requérant à laquelle aucun renvoi n'a été fait dans l'avis de recommandation, parce que lesdites allégations n'avaient pas été faites avant la notification dudit avis le 13 octobre 1976 et, par conséquent, le requérant n'avait pu présenter aucune doléance y afférente. Lesdites allégations sont à deux volets, le premier découlant des enquêtes menées après réception de l'appel du caporal Danch.

b Dans son appel, celui-ci a surtout essayé de réfuter les nombreuses allégations à deux matières soulevées dans l'avis de recommandation, en exposant qu'il n'est pas responsable des infractions y énumérées. Il allègue qu'il s'agirait d'infractions commises par son surveillant immédiat, le sergent Durling ou d'autres membres de la Gendarmerie. En conséquence, l'officier commandant la subdivision a ordonné au sergent Durling de s'expliquer sur les accusations portées par le caporal Danch dans sa plaidoirie. Ledit sergent s'est expliqué par lettre. Le caporal Danch n'a jamais pris connaissance de celle-ci, alors même qu'il s'agit d'une dénégation, avec quelques preuves à l'appui, des allégations du requérant. Je suis d'avis que rien n'oblige à donner au caporal Danch l'occasion de répondre à une réponse, pour ainsi dire. Il a présenté certaines allégations dans son appel. Afin de déterminer si lesdites allégations ont quelque fondement, on a pensé qu'il serait raisonnable, et je me rallie volontiers à ce point de vue, de donner à l'objet desdites allégations l'occasion de relater sa version des événements litigieux. Lorsqu'ils reçoivent ces explications, les officiers en cause ont suffisamment de preuves pour décider eux-mêmes du poids à accorder à chaque version, en vue de la décision finale sur la compétence ou l'incompétence du caporal Danch à continuer son service dans la Gendarmerie.

h La seconde allégation a trait à la découverte, par les surveillants du requérant, d'autres exemples de négligence de celui-ci dans l'accomplissement de ses devoirs ou d'atermolements dans leur exécution postérieurement à la notification de l'avis de recommandation. Il n'est pas nécessaire de traiter de ces exemples spécifiques. Il suffit de mentionner que le caporal Danch n'en a pas eu connaissance.

j On peut traiter cette allégation de deux façons différentes.

The first view is that the further examples are facts which ought to have been disclosed to the applicant and upon which he might, if he chose, make representations before the Commissioner's decision was ultimately made.

The other view is that it may be said that they merely provided further evidence of the general charges made in the Notice of Recommendation of poor work habits, procrastination and neglect of duty. Being evidentiary in nature there was no requirement that they be communicated to the applicant.

I think that in this case the additional examples fall within the first category and ought to have been disclosed to the applicant. They illustrate the inherent difficulty drawing the line between facts and evidence. Realistically they are both factual and evidentiary in nature. They are similar to some of the examples of general slackness and procrastination to which specific references were made in the Notice of Recommendation and upon which the applicant, if he had chosen to do so, could have commented. He might have been able to explain the additional ones away but he was given no opportunity to do so. In my view, he should have been and the only question remaining really is whether they were, in fact, used by the Board of Review and the Commissioner.

Undoubtedly, the preferable course would have been not to have referred to the additional examples at all nor to have made them part of the record placed before the Review Board and the Commissioner so that there could have been no allegation of a breach of a rule of natural justice. In that connection it is interesting to note that Inspector Becker, the member of the Review Board who prepared the service profile stated in that document:

Since being notified of his recommendation for discharge, other incidents have come to light concerning the performance

Tout d'abord, on peut considérer ces exemples spécifiques comme autant de faits qui auraient dû être révélés au requérant et auraient pu lui servir de fondement pour présenter des doléances, s'il le désirait, au Commissaire, avant que celui-ci prenne sa décision finale.

Ensuite, on peut soutenir que lesdits exemples spécifiques ne seraient que des preuves supplémentaires renforçant les accusations générales, faites dans l'avis de recommandation, relativement à des habitudes de travail critiquables, des attermoissements et des négligences dans l'accomplissement des tâches. Ces exemples étant des éléments de preuve, il n'était pas nécessaire de les communiquer au requérant.

Je pense qu'ici lesdits exemples supplémentaires tombent dans la première catégorie et auraient dû être révélés au requérant. Ils montrent bien la difficulté de faire une distinction nette entre les faits et la preuve. Pour parler de manière réaliste, lesdits exemples ont à la fois le caractère de faits et celui de preuves. Ils sont semblables à quelques-uns des exemples de paresse générale et d'attermoissements auxquels des renvois ont été faits dans l'avis de recommandation et à propos desquels le requérant aurait pu faire des observations, s'il le désirait. Il aurait pu aussi se justifier relativement aux exemples supplémentaires, mais on ne lui a pas donné l'occasion de le faire. A mon avis, on aurait dû lui donner cette occasion, mais en l'espèce la seule question consiste à déterminer si, en fait, le comité de révision et le Commissaire se sont fondés, dans leur décision, sur ces exemples spécifiques.

La démarche préférable aurait certainement consisté à ne faire aucun renvoi à ces exemples supplémentaires, et ne pas les verser au dossier produit devant le comité de révision et le Commissaire; ainsi il n'aurait pu avoir aucune allégation de violation d'une règle de justice naturelle. Il est intéressant de noter à cet égard que l'inspecteur Becker, membre du comité de révision qui a préparé le profil de service, s'est ainsi prononcé dans ledit document:

[TRADUCTION] Depuis la notification de la recommandation pour révocation, d'autres incidents ont été découverts concer-

of Cpl. DANCH and can be found at TAB 36.⁸ As Cpl. DANCH has not had the opportunity to rebut any of the material or allegations, no comment will be expressed at this time. [The underlining is mine.]

Clearly Inspector Becker recognized the possible unfairness in making use of such material and allegations, but nevertheless they were left in the record.

To what extent they were used is not entirely a matter for speculation since, the Board of Review in its report, the findings of which are reproduced earlier in these reasons, stated "(5) His performance continues to be unsatisfactory." Then follows the recommendations which were confirmed by the Commissioner. The inference to be drawn by the use of the present tense in the quoted passage, it seems to me, is that the Board did, in its deliberations, consider the further examples of the neglect and procrastination. Since the Commissioner confirmed their recommendations the inference so drawn must extend to him.

As has already been stated, the decision to discharge a member of the Force is essentially an administrative one. The Commissioner, as a result of his Standing Orders, permitting a right of appeal from a recommendation for discharge due to unsuitability, has made that act one to be carried out, to a limited extent, on a quasi-judicial basis. The limited nature of the right to appeal must not extend to permit manifest unfairness in carrying out the appeal procedure. To use material in the decision-making process obtained after the service of the Notice of Recommendation for discharge and not to disclose it to the member is, in my view, manifestly unfair because it is impossible to determine its effect in tipping the scales in favour of discharge and thus, constitutes an error in law. Had the additional material not been used or contained in the record which went before the Commissioner, in my view, there would have been no reviewable error. But since it was, it is necessary, in my opinion, to set aside the order of discharge.

⁸ This Tab refers to material which was apparently in the record considered by the Board and, presumably, the Commissioner.

nant le rendement du caporal DANCH, comme on peut le constater dans TAB 36.⁸ Comme le caporal DANCH n'a pas eu l'occasion de réfuter lesdits documents ou allégations, aucun commentaire y afférent ne sera fait pour le moment. [C'est moi qui souligne.]

^a L'inspecteur Becker se rendait certainement compte de l'injustice qu'il y aurait à utiliser de tels documents et allégations, mais ceux-ci ont été quand même laissés dans le dossier.

^b La mesure dans laquelle lesdits documents et allégations ont été utilisés n'est pas seulement une question de spéculation puisque le comité de révision, dans son rapport dont les conclusions ont été reproduites plus haut dans les présents motifs, a déclaré: [TRADUCTION] «(5) Son rendement continue à laisser à désirer.» Puis viennent les recommandations qui ont été confirmées par le Commissaire. Du temps présent employé pour le verbe dans le passage précité, il faudrait déduire que, dans ses délibérations, le comité a effectivement tenu compte des exemples supplémentaires de négligence et d'atermoiement. Comme le Commissaire a confirmé les recommandations du comité, la même déduction doit s'appliquer à lui.

^c Ainsi que je l'ai dit plus haut, la décision de licencier un membre de la Gendarmerie est de nature essentiellement administrative. Par suite de ses Ordres permanents reconnaissant le droit d'appel contre des recommandations de licenciement pour incompétence, le Commissaire a, dans une mesure limitée, transformé ladite décision en un acte quasi judiciaire. Le caractère limité du droit d'appel ne doit pas s'étendre jusqu'à permettre des injustices évidentes dans l'application de la procédure d'appel. A mon avis, l'utilisation, dans la décision, de documents obtenus postérieurement à la notification de l'avis de recommandation, sans en révéler l'existence au membre en question, est ^d évidemment inéquitable car il n'est pas possible de déterminer l'influence desdits documents dans la décision de licenciement, ce qui constitue une erreur de droit. Si les documents supplémentaires n'avaient pas été utilisés ou versés au dossier présenté au Commissaire, il n'y aurait pas eu, à mon sens, d'erreur révisable. Mais, en l'espèce, il est ^e nécessaire, à mon avis, d'annuler l'ordre de licenciement.

⁸ Ce tableau renvoie à des documents qui se trouvaient apparemment au dossier examiné par le comité et, présumément, par le Commissaire.

In reaching this conclusion I am deeply conscious of the admonition of Rand J. in the *White* case (*supra*) that

Unless, therefore, the powers given are abused to such a degree as puts action taken beyond the purview of the statute . . . internal management is not to be interfered with by any superior court. . . .

However, in this case, it is my opinion that there has been a failure to properly observe the Standing Orders, the promulgation of which was authorized by the Act and it constitutes an error which, for the reasons given, necessitates interference by this Court.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: I agree that there is no merit in the applicant's contention that the procedure especially provided in the *Royal Canadian Mounted Police Act* for the trial of a service offence, or a procedure like it, should be applied to the discharge of a member as unsuitable for further service in the Force, where some of the conduct which is invoked to justify the discharge might constitute a service offence. It may be that a member should not be subject to what amounts to a disciplinary discharge for what is clearly being treated by the Force as a service offence without the benefit of the trial procedure provided by the Act, but that is not the case here. The discharge in this case is based on a long history of unsatisfactory performance in respect of administrative duties. It is not disciplinary in nature, but is based on a conclusion that the applicant is not suitable because of his general attitude and performance for further service in the Force.

I agree with my brother Pratte that the applicant's procedural rights on a recommendation for discharge are confined to those that are expressly provided and necessarily implied by Regulation 151 and Standing Order II.14.C.6. These provisions clearly exclude the right to an oral hearing. In so far as the right to counsel is concerned, there was nothing to prevent the applicant from obtaining the assistance of counsel in the preparation of

En arrivant à cette conclusion, je tiens le plus grand compte des conseils donnés par le juge Rand dans l'arrêt *White (supra)* à savoir que:

[TRADUCTION] Ainsi, en l'absence d'un abus de pouvoir tel qu'il situerait l'acte en dehors des limites de la loi . . . il n'appartient pas à une cour supérieure . . . d'intervenir dans la conduite des affaires internes d'un tel organisme.

Dans la présente affaire, cependant, je suis d'avis qu'on n'a pas convenablement respecté les Ordres permanents dont la promulgation a été autorisée par la Loi; c'est une erreur nécessitant, pour les motifs rendus, l'intervention de la Cour.

* * *

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

LE JUGE LE DAIN: Je conviens qu'il n'y a aucun fondement à l'allégation du requérant voulant que la procédure spéciale prévue par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* pour les procès concernant les infractions ressortissant au service, ou toute autre procédure analogue, soit appliquée au licenciement d'un membre pour incompétence à continuer son service dans la Gendarmerie, lorsqu'une partie de la conduite invoquée à titre de justification de la révocation pourrait constituer une infraction ressortissant au service. On peut admettre qu'il ne faudrait pas soumettre un membre à un licenciement disciplinaire pour des actes manifestement considérés par la Gendarmerie comme constituant une infraction ressortissant au service, sans lui permettre de bénéficier de la procédure prévue par la Loi; mais tel n'est pas le cas en l'espèce. La présente destitution est fondée sur une longue suite d'accomplissements peu satisfaisants des devoirs administratifs. Elle n'est pas de caractère disciplinaire, mais s'appuie sur la conclusion que le requérant n'est pas apte à continuer à servir dans la Gendarmerie à cause de son attitude générale et de son rendement.

Je conviens avec mon collègue Pratte que les droits procéduraux du requérant, relativement à la recommandation de licenciement, sont limités à ceux expressément prévus par l'article 151 du Règlement et l'Ordre permanent II.14.C.6 ou y implicites. Ces dispositions excluent manifestement le droit à une audition verbale. En ce qui concerne le droit à l'assistance d'un avocat, rien ne s'oppose à ce que le requérant y ait recours pour la

his written appeal. There could be no question of the refusal of a right to counsel in a proceeding in which there is no right to be present, to make oral representations, and to adduce evidence and cross-examine. In so far as the right to notice and a written appeal imply a certain duty of disclosure to the applicant, I am satisfied that the applicant was sufficiently informed by the notice of recommendation for discharge of the substance of what was relied on to support the recommendation. Standing Order II.15.C.3 provides that "No member will have access to his own service, personnel, medical or security file", which necessarily qualifies the duty of disclosure implied by the right of appeal afforded by Standing Order II.14.C.6, but the applicant was entitled, under the procedure provided for an appeal, to have the assistance of the staff relations representative in the preparation of his appeal, and the latter has access to the files under Standing Order II.16.F.11. The applicant also had direct knowledge of what was in his A-26 reports and the other facts alleged were also obviously within his knowledge. In the result, the applicant had in my opinion a sufficient opportunity to meet the case against him, as that case was outlined in the notice of recommendation for discharge.

The serious issue, as the reasons for judgment of my brothers Pratte and Urie indicate, is that which is created by the manner in which allegations of unsatisfactory performance made subsequent to the notice of recommendation for discharge and the filing of the applicant's appeal were introduced into the record before the Review Board and the Commissioner without notice to the applicant.

These "additional incidents", some five or six in number, which were set out in considerable detail in S/Sgt. Durling's memorandum of November 6, 1976 to the O.C. Halifax Sub-Division, were of a serious nature. If there were any benefit of doubt or leniency to be given to the applicant on an overall assessment of his record, having regard particularly to the suggestion at one time that he be transferred to a more suitable position in the area of public relations, these further allegations

préparation écrite de son appel. Il n'est pas question de refuser le droit à un conseiller juridique dans une procédure ne prévoyant pas pour le requérant le droit de comparaître, d'exposer verbalement ses griefs, de produire des preuves et de procéder à des contre-interrogatoires. Dans la mesure où le droit à la notification et à la rédaction d'un appel écrit comporte une certaine obligation de révélation au requérant, je suis convaincu que celui-ci a été suffisamment renseigné, par la lecture de l'avis de recommandation de licenciement, sur la matière étayant ladite recommandation. L'Ordre permanent II.15.C.3 dit ceci: [TRANSDUCTION] «Aucun membre n'aura accès à son propre dossier relatif au service, au personnel, à la santé ou à la sécurité», ce qui réduit nécessairement l'obligation de révélation découlant du droit d'appel reconnu par l'Ordre permanent II.14.C.6, mais, dans la procédure d'appel prévue, le requérant a droit à l'aide de l'agent des relations du personnel, pour la préparation de son appel, et ledit agent a droit d'accès aux dossiers, en vertu de l'Ordre permanent II.16.F.11. Le requérant avait aussi connaissance personnelle de ses rapports A-26, et il a évidemment pris connaissance des autres faits allégués. En résumé, je suis d'avis que le requérant avait suffisamment de moyens pour répondre aux accusations dirigées contre lui, car l'affaire avait été exposée dans l'avis de recommandation de licenciement.

Ainsi que le montrent les motifs de jugement rendus par mes collègues les juges Pratte et Urie, le principal litige est survenu par suite de la manière dont des allégations de rendement peu satisfaisant, postérieures à l'avis de recommandation de licenciement et au dépôt de l'appel par le requérant, ont été versées au dossier présenté devant le comité de révision et le Commissaire, sans que le requérant en ait été prévenu.

Ces «incidents supplémentaires», au nombre de cinq ou six, énoncés avec beaucoup de détails dans le mémoire soumis par le sergent Durling en date du 6 novembre 1976, au commandant de la sous-division de Halifax, sont de caractère grave. Si, jugé d'après l'ensemble de son dossier, le requérant pouvait bénéficier de quelque doute ou clémence, en tenant spécialement compte de la suggestion, faite à un moment donné, de l'affecter à un poste plus convenable dans le domaine des relations

or charges were of a nature to tip the balance of judgment against him. It is sufficient to note the significance which senior officers attached to them. Inspector M. J. McInnis, A/O.C. Halifax Sub-Division, forwarded Durling's memorandum on November 8, 1976 to the C.O. "H", Halifax, with the following observations typed across the bottom:

FORWARDED for your information and record. As noted, additional incidents concerning Cpl. Danch's performance have come to light since my recommendation for his discharge, my correspondence dated 13 Oct 76 refers, as well as my correspondence dated 14 Oct 76, wherein it was reported that Cpl. Danch failed to appear before me on 13 Oct 76 when instructed to do so.

These additional incidents are a further revelation concerning Cpl. Danch's performance and attitude which supports my recommendation for his discharge. No action is being contemplated at this time at Sub-Division level, other than reporting and recording this material on file.

A memorandum of November 9, 1976 from D. J. Wright, C/Supt., Commanding "H" Division, to the Commissioner in support of the recommendation for discharge makes references to the subsequent allegations of unsatisfactory performance, which, while indicating that they are not to be the subject of any independent or separate action pending the outcome of the recommendation, do not indicate clearly that they are not intended to influence the decision on the recommendation, as the following passages in the memorandum suggest:

Please find attached our complete correspondence leading up to the recommendation for discharge of Cpl. DANCH, his appeal, and subsequent further evidence of poor service which has not been actioned, but which is being documented on file pending the outcome of this recommendation.

Recent correspondence dated 6 November 76 documents further evidence of this member's lack of application to duties as follows:

As mentioned previously, we do not intend to take any action on these further apparent breaches of discipline pending the outcome of the recommendation for discharge and Cpl. DANCH's appeal.

In the brief dated November 25, 1976 submitted to the Chairman of the Review Board by Inspector W. J. Becker, Officer i/c Discipline and Transport Claims Branch, the Board's attention is drawn to

publiques, lesdites allégations ou accusations supplémentaires feraient pencher le jugement contre lui. Il suffira de remarquer l'importance qu'y attachent les officiers supérieurs. L'inspecteur M. J. McInnis, commandant adjoint de la sous-division de Halifax, envoya le mémoire de Durling, le 8 novembre 1976, au commandant divisionnaire «H» à Halifax, avec les commentaires suivants tapés en bas de la page:

a [TRADUCTION] EXPÉDIÉ pour information et documentation. Ainsi qu'il est indiqué dans le mémoire, des incidents supplémentaires concernant le rendement du caporal Danch ont été découverts depuis ma recommandation en vue de son licenciement (voir mes lettres en date du 13 et du 14 octobre 1976 où il est rapporté que le caporal Danch ne s'est pas présenté devant moi, le 13 octobre 1976, malgré la convocation à cet égard).

b Ces incidents supplémentaires s'ajoutent à d'autres renseignements concernant le rendement et l'attitude du caporal Danch, étayant ma recommandation de licenciement. Pour le moment, la sous-division n'envisage aucune action, à cet égard, autre que le rapport et le dépôt des documents dans le dossier.

c Un mémoire en date du 9 novembre 1976, envoyé par le surintendant chef D. J. Wright, commandant de la division «H», au Commissaire, à l'appui de la recommandation de licenciement, évoque les allégations subséquentes de rendement non satisfaisant. Ce mémoire tout en indiquant qu'elles ne doivent pas faire l'objet d'une action indépendante ou séparée en attendant la suite donnée à la recommandation, n'indique pas clairement qu'elles ne doivent pas influencer la décision à prendre sur ladite recommandation, ainsi que le suggèrent les passages suivants du mémoire:

d [TRADUCTION] Veuillez trouver ci-joint notre correspondance complète jusqu'à la recommandation de licenciement du caporal DANCH et à son appel, et ainsi que des preuves supplémentaires subséquentes de service médiocre, pour lesquelles aucune action n'a été engagée, mais qui ont été versées au dossier en attendant la suite donnée à la présente recommandation.

e Une correspondance récente en date du 6 novembre 76, ajoute comme suit des preuves du manque d'assiduité de la part de ce membre dans l'accomplissement de ses fonctions:

f Ainsi qu'il a été dit plus haut, nous n'envisageons aucune action à propos de ces autres violations évidentes de la discipline, en attendant la suite donnée à la recommandation de licenciement et à l'appel du caporal DANCH.

g Dans son mémoire en date du 25 novembre 1976 présenté au président du comité de révision, l'officier responsable (Inspecteur W. J. Becker) de la direction de la discipline et des réclamations de

the subsequent allegations of unsatisfactory performance set out in the Durling memorandum, and also apparently to the Wright memorandum, as follows:

Since being notified of his recommendation for discharge, other incidents have come to light concerning the performance of Cpl. DANCH and can be found at TAB 36. As Cpl. DANCH has not had the opportunity to rebut any of the material or allegations, no comment will be expressed at this time.

In forwarding the material in respect to Cpl. DANCH's notification, appeal etc., the C.O. "H" Div. mentions Cpl. DANCH is fast becoming almost unmanageable and strongly urges that favourable consideration be given to the recommendation for discharge.

The issue is whether this treatment of the subsequent allegations of unsatisfactory performance deprived the applicant of the right of appeal to which he was entitled, or in other words, of a fair opportunity to meet the case against him. While I feel the force of the analysis by my brother Pratte I am unable to satisfy myself, as a result of the manner in which these subsequent allegations were referred to and made a part of the material that was before the Board and the Commissioner, that the applicant was dealt with fairly on his appeal. I agree with the view that my brother Urie takes of this aspect of the case. The circumstances are such as in my opinion to shift the onus to the respondents to satisfy the Court that these subsequent allegations were not taken into consideration by the Board and the Commissioner or did not in any way influence their decision, and this onus is not in my opinion discharged by the record. Indeed, in the circumstances it would be an onus virtually impossible to discharge. Once these subsequent allegations were placed before the Board the applicant should have been given notice of them and an opportunity to supplement his appeal in order to meet them.

Before leaving this matter I should observe that I have considered whether we are obliged to take the view that the decision of this Court in *McCleery v. The Queen* [1974] 2 F.C. 339, has in effect been overruled by the judgment of the Supreme Court of Canada in the *Matsqui* case⁹, to which my brother Pratte has made reference in his

⁹ *Martineau and Butters v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118.

voyages, a attiré l'attention du comité sur les allégations subséquentes de rendement non satisfaisant énoncées dans le mémoire de Durling, et aussi apparemment dans le mémoire de Wright.

a Voici ce qu'il dit:

[TRANSDUCTION] Depuis la notification de la recommandation pour révocation, d'autres incidents ont été découverts concernant le rendement du caporal DANCH, comme on peut le constater dans TAB 36. Comme le caporal DANCH n'a pas eu l'occasion de réfuter lesdits documents ou allégations, aucun commentaire y afférent ne sera fait pour le moment.

b En expédiant les documents relatifs à la notification au caporal DANCH, à son appel, etc., le commandant de la division «H» a indiqué, que le caporal DANCH est très vite devenu presque intraitable, et il demande instamment que la recommandation de destitution soit examinée favorablement.

c Le litige consiste à déterminer si les allégations subséquentes de rendement non satisfaisant ont privé le requérant de la faculté d'appel auquel il a droit ou, en d'autres termes, de l'occasion équitable de répondre aux allégations faites contre lui. Tout en constatant la rigueur de l'analyse faite par mon collègue Pratte, je ne suis pas convaincu, par la manière dont les allégations subséquentes ont été relatées et versées au dossier présenté devant le comité et le Commissaire, que le requérant ait été traité de façon équitable dans son appel. J'adopte l'avis de mon collègue Urie sur cet aspect du procès. En l'espèce, il faut laisser aux intimés la charge de convaincre la Cour que lesdites allégations subséquentes n'ont pas été prises en considération par le comité et par le Commissaire ou n'ont pas influencé leur décision en quoi que ce soit; et à mon avis, le dossier ne montre pas que les intimés ont satisfait à cette obligation. En fait, en l'espèce, il serait virtuellement impossible de satisfaire à cette obligation. Après la présentation des allégations au comité, on aurait dû en donner notification au requérant et lui donner en même temps l'occasion d'y répondre dans son appel.

Avant d'en terminer avec cette matière je dois faire remarquer que je me suis demandé si nous sommes réellement obligés de conclure que la décision de cette cour dans *McCleery c. La Reine* [1974] 2 C.F. 339 a été effectivement annulée par la Cour suprême du Canada dans le jugement *Matsqui*⁹, auquel mon collègue Pratte a renvoyé

⁹ *Martineau et Butters c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118.

reasons for judgment. In my respectful opinion this would not appear to be the case. Apart from other circumstances which may distinguish the two cases, the right to present one's case on a recommendation for discharge which is necessarily implied by the provision for notice in Regulation 151 clearly rests on what would be recognized in the light of the majority opinions in the *Matsqui* case as a binding provision of law. Moreover, section 26 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, in providing that violation of a standing order is a minor service offence rendering the member concerned liable to trial and punishment as provided by the Act, distinguishes standing orders from the directives which four members of the Supreme Court held in the *Matsqui* case were not "law" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*.

For these reasons I would allow the application and set aside the decision of the Commissioner that the applicant be discharged as unsuitable for further service in the Force.

dans ses motifs de jugement. Selon mon avis respectueux, tel n'est pas le cas. A part les autres circonstances qui rendent les deux affaires différentes, le droit de présenter sa cause sur le fondement d'une recommandation de licenciement logiquement implicite dans les dispositions de l'article 151 du Règlement prévoyant la notification d'un avis, repose évidemment sur une disposition obligatoire de la loi, ainsi que le reconnaît l'avis de la majorité dans *Matsqui*. En outre, l'article 26 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, en prescrivant la violation d'un ordre permanent constituait une infraction mineure ressortissant au service, qui rend le membre de la G.R.C. passible de procès et de sanction, établit la différence entre des ordres permanents et des directives, celles-ci étant considérées par quatre membres de la Cour suprême, dans *Matsqui*, comme n'ayant pas force de «loi» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Pour ces motifs, j'accueille la demande et annule la décision du Commissaire portant licenciement du requérant pour incompétence et l'excluant des rangs, de la Gendarmerie.