

A-1081-84

A-1081-84

Reg. No. 26404, Cpl. R. J. Lutes (Applicant)**Caporal R. J. Lutes, n° matricule 26404 (requérant)**

v.

c.

Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (Respondent)**a Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (intimé)**Court of Appeal, Pratte, Heald and Urie JJ.—
Calgary, April 18; Ottawa, June 13, 1985.

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Urie—Calgary, 18 avril; Ottawa, 13 juin 1985.

Judicial review — Applications to review — RCMP — Application to set aside Commissioner's decision upholding Board of Review decision recommending discharge, and ordering review by new Discharge and Demotion Board — Notice of Intent to Recommend Discharge served on applicant shortly after charged with shoplifting — Sole stated ground for discharge unsuitability based on involvement in commission of offence under enactment of Parliament of Canada — Applicant acquitted — Discharge and Demotion Board recommending retention in force — Board of Review recommending discharge — Commissioner ordering review by newly constituted Discharge and Demotion Board — As appeal to Commissioner based on record, decision tainted by any error in law of Discharge and Demotion Board: Willette v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, [1985] 1 F.C. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.) — Basis for alleged unsuitability and Commissioner's authority to discharge lost upon acquittal — No basis to order new Discharge and Demotion Board — Re Laroche and Beirsdorfer (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (F.C.A.), implying right to consider whether conduct serious enough to constitute criminal offence in Commissioner's authority to discharge for unsuitability distinguished because of changes in wording of Commissioner's standing order — Commissioner to decide whether offence, for which convicted, of so serious nature as to significantly affect performance of duties — "NOTE" to standing order permitting discharge notwithstanding acquittal, having no legal validity — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 5, 7(1), 13(2), 21(1),(2) — Royal Canadian Mounted Police Regulations, C.R.C., c. 1391, ss. 29(2), 30, 31, 67, 68, 74 — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 294(b) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 25) — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1.

b Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — GRC — Demande d'annulation de la décision du Commissaire qui a maintenu la décision d'une Commission de révision recommandant son renvoi et qui a ordonné un nouvel examen de l'affaire par une Commission de licenciement et de rétrogradation — Le requérant, peu après avoir été accusé de vol à l'étalage, a reçu signification d'un Avis d'intention de recommander son licenciement — Le seul motif de licenciement cité est l'incompétence du requérant fondée sur le fait qu'il aurait été impliqué dans la perpétration d'une infraction à une loi édictée par le Parlement du Canada — Requête acquittée — La Commission de licenciement et de rétrogradation a recommandé son maintien dans la Gendarmerie — La Commission de révision a recommandé le licenciement — Le Commissaire a ordonné un nouvel examen de l'affaire par une Commission de licenciement et de rétrogradation dont la composition serait différente de la précédente — L'appel interjeté devant le Commissaire reposant sur le dossier, sa décision est entachée par toute erreur de droit commise par la Commission de licenciement et de rétrogradation: Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, [1985] 1 C.F. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.) — Du fait de l'acquiescement, l'allégation d'incompétence et le pouvoir du Commissaire d'ordonner le licenciement ont perdu leur fondement — Rien ne justifiait d'ordonner la constitution d'une nouvelle Commission de licenciement et de rétrogradation — Re Laroche et Beirsdorfer (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (C.F. Appel), qui suggère que le pouvoir du Commissaire de licencier pour incompétence implique le droit d'examiner si la conduite faisant l'objet de la plainte est suffisamment grave pour constituer une infraction criminelle, doit être distinguée de l'espèce sur le fondement des modifications qui ont été apportées au libellé de l'ordre permanent du Commissaire — Le Commissaire doit décider si une infraction dont un membre a été déclaré coupable est d'une gravité telle que l'exécution de ses fonctions en serait considérablement affectée — Le «NOTA» ajouté à l'ordre permanent, qui permet le licenciement même s'il y a eu acquiescement, n'a aucune valeur juridique — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9, art. 5, 7(1), 13(2), 21(1),(2) — Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, C.R.C., chap. 1391, art. 29(2), 30, 31, 67, 68, 74 — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 294(b) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 25) — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1.

Jurisdiction — Federal Court — Appeal Division — RCMP Commissioner ordering review of discharge decision — Force member charged with criminal offence — Acquitted — Discharge for unsuitability due to involvement in commission of offence — Cases holding "decision" for s. 28 purposes not to be construed so as to constitute instrument of delay — S. 28 review of Commissioner's decision not causing delay — Far

Compétence — Cour fédérale — Division d'appel — Le Commissaire de la GRC a ordonné un nouvel examen d'une décision ordonnant le licenciement — Un membre de la Gendarmerie a été accusé d'avoir commis une infraction criminelle — Acquiescement — Le licenciement pour incompétence est fondé sur la participation du requérant à la perpétration d'une infraction criminelle — De nombreux jugements portent que le

more delay in determining member's suitability if Court fails to accept jurisdiction — Applying Danmor Shoe Co. test, Commissioner's decision made in exercise of powers conferred by Act of Parliament — Commissioner bound by standing order promulgated by him — Procedures therein, designed to comply with natural justice and procedural fairness rules, not deceptive windowdressing — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 28 — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 13(2), 21(2).

Shortly after the applicant, an RCMP Corporal, was charged with shoplifting, he was served with a "Notice of Intent to Recommend Discharge" on the ground of unsuitability. The applicant was acquitted of the criminal charge. The Discharge and Demotion Board found that the applicant had not engaged in the commission of an offence and directed that he be retained in the force. The Board of Review, however, allowed an appeal and recommended the applicant's discharge. The Corporal then appealed to the Commissioner who allowed the appeal but ordered a review of the evidence by a newly constituted Discharge and Demotion Board.

Administration Bulletin AM-53 outlines the procedures for recommending discharge. Since a June, 1983 revision, it purports to follow the Act as far as possible, and to be a Commissioner's standing order, notwithstanding that it is not in the usual format, and is made pursuant to subsection 21(2) of the Act. Paragraph 3.a.2. of the Bulletin provides that a member may be recommended for discharge by reason of unsuitability if the member is involved in the commission of an offence under an enactment of the Parliament of Canada of so serious a nature and in such circumstances as would significantly affect the proper performance of his duties under the Act. A "NOTE" indicates that any member may be recommended for discharge whether or not he has been charged with an offence constituting the ground of unsuitability or has been tried, acquitted, convicted or sentenced by a court in respect of the offence.

The Corporal, by this section 28 application, seeks to have set aside the Commissioner's decision to order a new review.

Held (Pratte J. dissenting), the application should be allowed.

Per Urie J.: The procedures available to a member who has been recommended for discharge and to his commanding officer show that it is the Commissioner who must ultimately accept or reject the recommendations made below. He is the sole person authorized by subsection 13(2) of the Act to dismiss or discharge a member before the expiration of his term of engagement. To some extent, the appearance of proceeding in accordance with the rules of natural justice or employing

mot « décision » de l'art. 28 ne devrait pas être interprété de manière à en faire un moyen dilatoire — L'examen fondé sur l'art. 28 de la décision du Commissaire n'entraîne aucun retard — Le refus de la Cour de se reconnaître compétente entraînerait un bien plus long retard à décider de la compétence du membre — L'application du critère énoncé dans l'arrêt Danmor Shoe Co. conduit à la conclusion que la décision du Commissaire s'inscrit dans l'exercice des pouvoirs conférés par une loi du Parlement — Le Commissaire est lié par l'ordre permanent qu'il a promulgué — Les procédures qui y sont énoncées ont été conçues de façon à respecter les règles de justice naturelle et d'équité en matière de procédure et ne constituent pas un trompe-l'œil — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 28 — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9, art. 13(2), 21(2).

Peu de temps après avoir été accusé de vol à l'étalage, le requérant, qui est caporal à la GRC, a reçu signification d'un «Avis d'intention de recommander le licenciement» pour motif d'incompétence. Le requérant a été acquitté de l'accusation qui avait été portée contre lui au criminel. La Commission de licenciement et de rétrogradation a décidé que le requérant n'avait pas été impliqué dans la perpétration d'une infraction et ordonné son maintien dans la Gendarmerie. La Commission de révision, toutefois, a accueilli l'appel qui avait été interjeté de cette décision et a recommandé le licenciement du requérant. Le caporal a alors interjeté appel devant le Commissaire, qui a accueilli l'appel mais ordonné un nouvel examen de la preuve par une Commission de licenciement et de rétrogradation dont la formation serait différente de la précédente.

Le Bulletin d'administration AM-53 énonce les procédures relatives à la recommandation de licenciement. Depuis une révision datant de juin 1983, ce bulletin affirme suivre autant que possible les dispositions de la Loi et constituer un ordre permanent du Commissaire bien que sa présentation ne soit pas la présentation habituelle et qu'il soit rédigé conformément au paragraphe 21(2) de la Loi. Le paragraphe 3.a.2. du Bulletin prévoit qu'on peut recommander qu'un membre soit licencié pour motif d'inaptitude si ce membre est impliqué dans la perpétration d'une infraction à une loi édictée par le Parlement du Canada, infraction dont la gravité et les circonstances affecteraient considérablement la bonne exécution des fonctions du membre en vertu de la Loi. Un «NOTE» porte qu'on peut recommander le licenciement d'un membre, qu'il ait été accusé ou non du délit criminel constituant le motif de son inaptitude, ou jugé, acquitté ou condamné ou non par le tribunal à l'égard de ce délit.

Le caporal, par sa demande fondée sur l'article 28, cherche à faire annuler la décision du Commissaire d'ordonner un nouvel examen.

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

Le juge Urie: Les procédures auxquelles peuvent recourir tant le membre dont le renvoi a été recommandé que son commandant divisionnaire montrent que c'est le Commissaire qui doit finalement accepter ou rejeter les recommandations faites par les tribunaux qui lui sont inférieurs. Il est l'unique personne autorisée par le paragraphe 13(2) de la Loi à congédier ou à renvoyer un membre avant la fin de son mandat. Dans une certaine mesure, l'apparence d'un processus conforme aux

procedural fairness (as outlined in Bulletin AM-53) is a façade. If that is so, and if the Commissioner proceeds without regard to legal errors made by the tribunals below, his decision cannot stand.

In *Willette v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 1 F.C. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.) it was held that as the appeal to the Commissioner was based on the record, his decision would be tainted by any error in law in denying any right protected by the Charter or *Canadian Bill of Rights* or at common law with respect to an aspect of the hearing of the Discharge and Demotion Board. The Commissioner's decision cannot stand because it was tainted by the fundamental legal error, discussed *infra*, made by the Discharge and Demotion Board.

In *Re Laroche and Beirsdorfer* (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (F.C.A.), Le Dain J. stated that the provisions of Administration Bulletin AM-53 were not standing orders. The situation seems to have been rectified by the June 7, 1983 revision to the Bulletin. Since Bulletin AM-53 appears to be in relation to discipline, efficiency or the good government of the force, it appears to be a valid exercise of the authority granted to the Commissioner to make rules known as standing orders for the "discipline . . . administration and good government of the force" by subsection 21(2) of the Act.

The Notice of Intent to Recommend Discharge stated that the recommendation of discharge for unsuitability was based on involvement in the commission of an offence under an enactment of the Parliament of Canada. By his acquittal, the applicant was found not to have been involved in the commission of an offence under the applicable statute of the Parliament of Canada. This case is distinguishable from *Laroche*, where the member admitted that he had been involved in the commission of an offence. Here, the member having been found not guilty by the only competent tribunal, the sole basis for the alleged unsuitability has disappeared and the Commissioner's authority to discharge on this alleged ground of unsuitability was lost. He should, thus, have directed that the member be retained. On the evidence, there was no basis for him to order a new Discharge and Demotion Board.

There are two difficulties in reaching this conclusion. The first is that, in the *Laroche* case, Le Dain J. held that the Commissioner's authority to discharge on the ground of unsuitability necessarily implied the right to consider whether the conduct complained of was serious enough to constitute a criminal offence. However, changes in the wording of paragraph 3.a.2. of Bulletin AM-53 since the *Laroche* decision make it clear that the determination of whether an offence has been committed is not the responsibility of the Commissioner. His responsibility is to consider whether or not, when an offence has been committed of which the member has been found guilty, the offence was of so serious a nature and in such circumstances as would significantly affect the proper performance of the member's duties. The only way in which an offence under a federal statute can be said to have been committed is when the appropriate court finds that it has.

règles de justice naturelle ou à l'équité procédurale (comme l'expose le Bulletin AM-53) est une façade. Si c'est le cas, et si le Commissaire agit sans tenir compte des erreurs de droit commises par les tribunaux inférieurs, sa décision ne peut être maintenue.

^a Dans l'arrêt *Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 1 C.F. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.), il a été décidé que, l'appel interjeté devant le Commissaire reposant sur le dossier, sa décision serait entachée par toute erreur de droit privant le requérant de l'exercice de tout droit protégé par la Charte ou par la *Déclaration canadienne des droits* ou prévu par la *common law* en ce qui concerne un des aspects de l'audition de la Commission de licenciement et de rétrogradation. La décision du Commissaire ne peut être maintenue parce qu'elle est entachée de l'erreur de droit fondamentale commise par la Commission de licenciement et de rétrogradation, erreur dont il sera discuté plus loin.

^b Dans l'arrêt *Re Laroche et Beirsdorfer* (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (C.F. Appel), le juge Le Dain a déclaré que les dispositions du Bulletin d'administration AM-53 ne constituent pas des ordres permanents. Cette situation semble avoir été corrigée par la révision du Bulletin AM-53 faite le 7 juin 1983.

^c Puisque le Bulletin AM-53 semble se rapporter à la discipline, à l'efficacité ou au bon gouvernement de la Gendarmerie, il semble procéder d'un exercice valide du pouvoir accordé au Commissaire d'édicter des règles, appelées ordres permanents, visant la «discipline . . . l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie», que prévoit le paragraphe 21(2) de la Loi.

^d L'Avis d'intention de recommander le licenciement portait que la recommandation de licenciement pour motif d'incompétence était fondée sur la participation à la perpétration d'une infraction à une loi édictée par le Parlement du Canada. Ayant été acquitté, le requérant a été déclaré ne pas avoir été impliqué dans la perpétration d'une infraction à la loi applicable du Parlement du Canada. L'espèce peut être distinguée de l'affaire *Laroche*, où le membre a admis avoir été impliqué dans la perpétration d'une infraction. En l'espèce, comme le membre a été déclaré non coupable par le seul tribunal compétent pour le faire, l'incompétence alléguée était sans fondement et le Commissaire n'était plus habilité à renvoyer le requérant pour ce motif. Il aurait dû, par conséquent, ordonner le maintien en place du requérant. Rien dans la preuve ne le justifiait d'ordonner la constitution d'une nouvelle Commission de licenciement et de rétrogradation.

^e Cette conclusion soulève deux difficultés. Premièrement, dans l'affaire *Laroche*, le juge Le Dain a décidé que le droit du Commissaire de licencier quelqu'un pour motif d'incompétence comprenait nécessairement le droit d'examiner si la conduite ayant fait l'objet de la plainte était suffisamment grave pour constituer une infraction criminelle. Les modifications apportées au libellé du paragraphe 3.a.2. du Bulletin AM-53 depuis l'arrêt *Laroche* montrent toutefois nettement qu'il ne ressortit pas au Commissaire de déterminer si une infraction a été commise ou non. Il est habilité à examiner si une infraction dont un membre a été déclaré coupable est une infraction dont la gravité et les circonstances affecteraient considérablement la bonne exécution des fonctions du membre. Il ne peut être dit qu'une infraction prévue par une loi fédérale a été commise que lorsque la cour compétente conclut qu'elle l'a été.

The second difficulty arises from the "NOTE" to paragraph 3.a.2. The NOTE is more logically construed to be an explanation, interpretation or direction with regard to the scope of the rule, and should not be regarded as part of the rule. It has no legal validity. That the Commissioner did not make the NOTE part of paragraph 3.a.2. is indicative that he did not intend it to be part of paragraph 3.a.2. By reason of sections 29(2), 30 and 31 of the Regulations, when a member is suspended because suspected of or charged with contravening an Act of the Parliament of Canada, an acquittal clears the member who is reinstated back to the date of suspension. However where the more serious proceedings leading to discharge have been initiated on the basis of a charge, prior to the trial of that charge, the proceedings for discharge not only continue following the acquittal, but if the NOTE governs, the acquittal is to be ignored for purposes of determining whether the recommendation for discharge is to be accepted. Such a result is anomalous and unfair because the member's career, livelihood and reputation are at stake.

Per Heald J.: This Court has jurisdiction to review the impugned decision under section 28 of the *Federal Court Act*. An important rationale for the judgments of this Court relating to the construction of the word "decision" in section 28 is that "decision" should not be construed in such a way as to enable it to be utilized as an instrument of delay. A conclusion that the Commissioner's decision is reviewable under section 28 cannot be said to be a utilization of section 28 as an instrument of delay. Rather, a failure to accept jurisdiction under section 28 will result in far more delay than if the Court decides that it has jurisdiction. The instrument of delay factor is not determinative of the issue herein. There is a distinction to be made between the "myriad" of interlocutory orders referred to in the case law, and the decision here at issue—namely, a decision which may have the effect of removing the uncertainty which has prevailed for such a lengthy period of time. The subject decision is of the kind in respect of which the applicant is entitled to know where he stands without further delay.

Section 28 refers to a decision of a "federal board, commission or other tribunal", which is defined in section 2 as any person exercising powers conferred by an Act of the Parliament of Canada. Pursuant to the June 7, 1983 revision, Administration Bulletin AM-53 was made a standing order. In *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.), it was held that a decision that may be set aside under section 28 must be a decision made in the exercise or purported exercise of "jurisdiction or powers" conferred by an Act of Parliament. Subsection 21(2) of the RCMP Act empowered the Commissioner to promulgate Bulletin AM-53 as a standing order. The procedure followed in this case is authorized by Bulletin AM-53. Paragraph 14.k.2.1. provides that if an appeal from a decision of a Board of Review is made to the Commissioner he may allow the appeal and order a new review of the case by a Discharge and Demotion Board, as was done here. In so deciding, the Commissioner was acting in the exercise of powers conferred on him by an Act of Parliament,

La deuxième difficulté vient du «NOTA» ajouté au paragraphe 3.a.2. Il est plus logique d'interpréter le NOTA comme étant une explication, une interprétation ou une indication en ce qui concerne la portée de la directive que de le considérer comme faisant partie de la directive. Il n'a aucune valeur juridique. Que le Commissaire n'ait pas intégré le NOTA au paragraphe 3.a.2. indique qu'il n'avait pas l'intention qu'il fasse partie de ce paragraphe. En vertu du paragraphe 29(2) et des articles 30 et 31 du Règlement, lorsqu'un membre a été suspendu parce qu'il a été soupçonné ou accusé d'avoir violé une loi du Parlement du Canada, l'acquittalment de ce membre le dispense et le réintègre au rang qu'il occupait à la date de la suspension. Toutefois, lorsque les procédures plus graves qui entraînent le licenciement ont été commencées sur le fondement d'une accusation avant l'instruction de cette accusation, les procédures de licenciement non seulement se poursuivent après l'acquittalment, mais, si le NOTA s'applique, il ne doit pas être tenu compte de cet acquittalment pour les fins de déterminer si la recommandation de licenciement doit être acceptée. Cette conséquence est non seulement anormale mais injuste parce que la carrière, le gagne-pain et la réputation du membre en cause sont en jeu.

Le juge Heald: Cette Cour est compétente pour examiner la décision attaquée conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Un des principes directeurs des jugements de cette Cour se rapportant au sens exact qui doit être donné au terme «décision» à l'article 28 est que le mot «décision» ne devrait pas être interprété de manière à en faire au besoin un instrument dilatoire. La conclusion selon laquelle la décision du Commissaire peut faire l'objet d'un examen fondé sur l'article 28 ne peut de quelque façon que ce soit être interprétée comme faisant de l'article 28 un moyen dilatoire. Au contraire, le refus de cette Cour de se reconnaître compétente en vertu de l'article 28 entraînerait un bien plus long retard que la solution opposée. Le principe relatif à l'instrument dilatoire ne peut être décisif relativement à la question qui doit être tranchée en l'espèce. Une distinction doit être faite entre la «myriade» d'ordonnances interlocutoires mentionnées dans la jurisprudence et la décision contestée en l'espèce—c'est-à-dire une décision qui peut avoir pour effet de dissiper l'incertitude qui se prolonge depuis si longtemps. La décision en question est une décision au sujet de laquelle le requérant a droit de savoir à quoi s'en tenir sans autre délai.

L'article 28 vise une décision d'un «office, une commission ou un autre tribunal fédéral», énumération qui, en vertu de l'article 2, désigne toute personne exerçant des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada. À la suite de la révision du 7 juin 1983, le Bulletin d'administration AM-53 est devenu un ordre permanent. Dans l'arrêt *In re La Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.), il a été décidé qu'une décision susceptible d'annulation en vertu de l'article 28 doit être une décision prise dans l'exercice ou le prétendu exercice d'une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement. Le paragraphe 21(2) de la Loi sur la GRC habitait le Commissaire à promulguer le Bulletin AM-53 en qualité d'ordre permanent. La procédure suivie en l'espèce est permise par le Bulletin AM-53. Le paragraphe 14.k.2.1. dispose que si un appel est interjeté d'une décision d'une Commission de révision devant le Commissaire, ce dernier peut accueillir l'appel et ordonner une nouvelle révision du dossier par une Commission de licenciement et de rétrogradation, ce qui fut

namely the RCMP Act. The *Danmor* test is met and the Court has jurisdiction to entertain the application.

As to the argument that the standing orders are not binding on the Commissioner, in *Danmor*, it was held that once a tribunal has exercised its powers expressly conferred by a statute by a "decision", the matter is decided even against the tribunal itself. The Commissioner, by the promulgation of Bulletin AM-53 as a standing order, clearly intended to bind himself by imposing a comprehensive code of procedures to be followed for recommending discharges and demotions. That code is designed to comply with the rules of natural justice and procedural fairness. To conclude that the standing order was not binding on the Commissioner would mean that the procedures set out therein were nothing but deceptive window-dressing. The decision meets the tests set out in *Danmor* so as to vest the Court with jurisdiction under section 28.

Although the applicant did not address the issue forming the basis of Urie J.'s decision in exactly the same manner as that employed by His Lordship, the factual basis for the decision was before the Court at the hearing of the appeal. Most of the issues discussed by Urie J. were fully argued at the hearing of the appeal. All of the authorities relied on by Urie J. were discussed at the hearing.

Per Pratte J. (dissenting): The application should be dismissed on the ground that it is directed against a decision which the Court has no authority to review under section 28.

The Commissioner's decision is distinguishable from those relating to discharge of members of the force, which have been held to be reviewable under section 28. The decision is a refusal to follow a recommendation for discharge, and an order for review by a new Discharge and Demotion Board. In *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 F.C. 71; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.), it was stated that the Federal Court of Appeal has jurisdiction under section 28 to review only final orders. Whether made pursuant to a standing order or not, the decision in question is not a final decision from which "legal rights or obligations flow." The power conferred on the Commissioner by subsection 21(2) is a power to prescribe rules applicable to members of the force other than the Commissioner. One does not order oneself to do anything. It follows that the standing orders do not bind the Commissioner. Nor can the Commissioner divest himself of the responsibility imposed by subsection 13(2) of the Act to discharge or dismiss members of the force, other than officers, by his standing orders. As the standing orders are not binding on the Commissioner, they cannot render reviewable a decision which, in the absence of the standing orders would not be reviewable.

The applicant's argument, that the Commissioner ignored certain provisions of his standing orders is rejected because the Commissioner is not bound by his own standing orders.

fait en l'espèce. Cette décision du Commissaire s'inscrit dans l'exercice des pouvoirs conférés par une loi du Parlement, c'est-à-dire la Loi sur la GRC. Le critère appliqué dans l'arrêt *Danmor* est respecté et la Cour est compétente pour examiner la demande.

^a En ce qui a trait à l'argument voulant que les ordres permanents ne lient pas le Commissaire, dans l'arrêt *Danmor*, il a été décidé qu'une fois qu'un tribunal a exercé les pouvoirs qui lui ont été conférés de façon expresse par une loi en rendant une «décision», la question est tranchée et même le tribunal ne peut y revenir. Le Commissaire, en promulguant le Bulletin AM-53 en qualité d'ordre permanent, avait manifestement l'intention de se lier en imposant un code complet de procédures à suivre pour recommander les licenciements et les rétrogradations. Ce code est destiné à se conformer aux règles de justice naturelle et d'équité en matière de procédure. La conclusion voulant que l'ordre permanent n'ait pas lié le Commissaire ferait des procédures qui y sont énoncées rien d'autre qu'un trompe-l'œil. La décision satisfait aux critères énoncés dans l'arrêt *Danmor*, de sorte que la présente Cour est investie de la compétence prévue par l'article 28.

^d Même si le requérant n'a pas soulevé le fondement de la décision du juge Urie exactement de la même manière que l'a fait le juge, les faits sur lesquels se fonde cette décision ont été soumis à la Cour à l'audition de l'appel. La plupart des questions discutées par le juge Urie ont été entièrement débattues à l'audition de l'appel. Tous les précédents invoqués par le juge Urie ont fait l'objet d'une discussion à l'audience.

^e Le juge Pratte (dissident): La demande devrait être rejetée au motif qu'elle attaque une décision que la Cour n'a pas le pouvoir d'examiner en vertu de l'article 28.

^f La décision du Commissaire peut être distinguée des décisions ayant trait au licenciement de membres de la Gendarmerie, décisions qui ont été jugées susceptibles d'être examinées conformément à l'article 28. Il s'agit d'une décision refusant de suivre la recommandation de licenciement et ordonnant qu'il soit procédé à un nouvel examen par une Commission de licenciement et de rétrogradation d'une formation différente de la précédente. Dans l'arrêt *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 C.F. 71; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.), il a été déclaré que la Cour d'appel fédérale n'a compétence, en vertu de l'article 28, que pour examiner les ordonnances finales. Que cette décision ait été prise conformément à un ordre permanent ou non, il ne s'agit pas en l'espèce d'une décision finale dont «découlent des droits ou obligations juridiques.» Le pouvoir dont le paragraphe 21(2) investit le Commissaire est un pouvoir de prescrire des règles applicables aux membres de la Gendarmerie autres que le Commissaire. On ne peut s'ordonner à soi-même de faire quelque chose. Il s'ensuit que les ordres permanents ne lient pas le Commissaire. De plus, le Commissaire ne peut, par ses ordres permanents, se dépouiller de la responsabilité dont le charge le paragraphe 13(2) de la Loi de renvoyer ou congédier des membres de la Gendarmerie autres que des officiers. Les ordres permanents ne lient pas le Commissaire, ils ne peuvent permettre de réviser une décision qui, en l'absence des ordres permanents, ne serait pas susceptible d'être examinée.

^j L'argument du requérant voulant que le Commissaire n'ait pas tenu compte de certaines dispositions de ses ordres permanents est rejeté puisque le Commissaire n'est pas lié par ses propres ordres permanents.

Urie J.'s conclusion appears to be based on the view that the Commissioner's power of dismissal is limited by his standing orders and that those powers are limited by the terms of the notice given to the applicant. As stated, the standing orders cannot limit the Commissioner's statutory powers. There can be no importance attached to the insufficiency of the notice given to the applicant. As the applicant has not yet been discharged from the force, and as according to the decision under attack, the proceedings that might lead to his discharge must be entirely recommenced, it is impossible to say that the applicant has not been given sufficient notice.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Willette v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, [1985] 1 F.C. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.); *AGIP S.p.A. v. Atomic Energy Control Board*, [1979] 1 F.C. 223 (C.A.); *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 F.C. 71; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.); *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 2)*, [1971] F.C. 73 (C.A.); *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Re Laroche and Beirsdorfer (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (F.C.A.).

REFERRED TO:

McCleery v. The Queen, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.); *Kedward v. The Queen*, [1976] 1 F.C. 57 (C.A.); *Danch v. Nadon*, [1978] 2 F.C. 484 (C.A.).

COUNSEL:

Barrie Chivers for applicant.
Brian Saunders for respondent.

SOLICITORS:

Wright, Chivers & Company, Edmonton, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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. I do not agree. In my opinion, this section 28 application should be dismissed.

La conclusion du juge Urie semble fondée sur l'opinion suivant laquelle d'une part, le pouvoir de renvoi du Commissaire est limité par les termes des ordres permanents et d'autre part, ce pouvoir est limité par le libellé de l'avis donné au requérant. Comme il a été dit, les ordres permanents ne peuvent limiter les pouvoirs que la loi accorde au Commissaire. Aucune importance ne doit être attachée à l'insuffisance de l'avis donné au requérant. Comme le requérant n'a pas encore été licencié de la Gendarmerie et comme, conformément à la décision contestée, la procédure qui pourrait mener à son licenciement doit être entièrement reprise, on ne peut dire que le requérant n'a pas été suffisamment averti.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, [1985] 1 C.F. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.); *AGIP S.p.A. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1979] 1 C.F. 223 (C.A.); *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 C.F. 71; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.); *National Indian Brotherhood c. Juneau (N° 2)*, [1971] C.F. 73 (C.A.); *In re La Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Re Laroche et Beirsdorfer (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (C.F. Appel).

DÉCISIONS CITÉES:

McCleery c. La Reine, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.); *Kedward c. La Reine*, [1976] 1 C.F. 57 (C.A.); *Danch c. Nadon*, [1978] 2 C.F. 484 (C.A.).

AVOCATS:

Barrie Chivers pour le requérant.
Brian Saunders pour l'intimé.

PROCUREURS:

Wright, Chivers & Company, Edmonton, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LE JUGE PRATTE (*dissident*): J'ai lu les motifs de jugement rédigés par mon collègue le juge Urie. Je ne saurais souscrire à ses motifs. À mon avis, cette demande présentée en vertu de l'article 28 devrait être rejetée.

My brother Urie specifies the nature of the decision against which this section 28 application is directed, relates the circumstances in which it was rendered and indicates the various provisions of the *Royal Canadian Mounted Police Act*,¹ the *Royal Canadian Mounted Police Regulations*² and the Commissioner's standing orders under which it was made. I need not repeat here what he has already said.

Immediately before the hearing of this application, the respondent presented a motion to quash the application on the ground that it was directed against a decision which the Court had no authority to review under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]. We dismissed that motion and proceeded to hear the section 28 application. I have now reached the conclusion that we then made a wrong decision. We should have granted the respondent's motion to quash. In any event, we should now, in my opinion, dismiss the section 28 application on the ground that it is directed against a decision which this Court has no authority to review under section 28 of the *Federal Court Act*.

The decisions of the Commissioner of the RCMP relating to the discharge of members of the force which were held by this Court to be reviewable under section 28 of the *Federal Court Act* were decisions discharging members of the force.³ The decision here under attack is of a different nature. It is, to put it simply, a decision by which the Commissioner, first, refused to follow the recommendation made to him by a Review Board that the applicant should be discharged from the force on the ground of unsuitability and, second, ordered that the matter be reviewed by a new Discharge and Demotion Board. In other words, before deciding whether or not to discharge the applicant, the Commissioner deemed it necessary

Mon collègue le juge Urie précise la nature de la décision contre laquelle cette demande fondée sur l'article 28 est dirigée, rapporte les circonstances dans lesquelles cette décision a été rendue et indique les diverses dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*¹, du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*² et les ordres permanents du Commissaire sous le régime desquels elle a été rendue. Je n'ai pas besoin de répéter ici ce qui a déjà été dit.

Immédiatement avant l'audition de la présente demande, l'intimé a présenté une requête pour faire annuler la demande au motif qu'elle attaquait une décision que la Cour n'avait pas le pouvoir d'examiner en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]. Nous avons rejeté cette requête et entendu la demande présentée en vertu de l'article 28. Je suis maintenant d'avis que nous avons alors commis une erreur. Nous aurions dû accueillir la requête en annulation de l'intimé. Quoi qu'il en soit, nous devrions maintenant, à mon avis, rejeter la demande fondée sur l'article 28 au motif qu'elle attaque une décision que la Cour n'a pas le pouvoir d'examiner en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Les décisions du Commissaire de la GRC se rapportant au licenciement de membres de la Gendarmerie que cette Cour a estimé qu'elle pouvait examiner en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* étaient des décisions qui licenciaient les membres de la Gendarmerie³. La décision attaquée en l'espèce est de nature différente. Il s'agit, en termes simples, d'une décision par laquelle le Commissaire, premièrement, a refusé de suivre la recommandation que lui a faite la Commission de révision et selon laquelle le requérant devrait être licencié de la Gendarmerie pour le motif d'incompétence et, deuxièmement, a ordonné que l'affaire soit renvoyée à une Commission de licenciement et de rétrogradation d'une formation différente de la précédente. En d'autres termes, avant de décider

¹ R.S.C. 1970, c. R-9.

² C.R.C., c. 1391.

³ *McCleery v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.); *Danch v. Nadon*, [1978] 2 F.C. 484 (C.A.); *Re Laroche and Beirsdorfer* (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (F.C.A.); *Willette v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 1 F.C. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.).

¹ S.R.C. 1970, chap. R-9.

² C.R.C., chap. 1391.

³ *McCleery c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.); *Danch c. Nadon*, [1978] 2 C.F. 484 (C.A.); *Re Laroche et Beirsdorfer* (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (C.F. Appel); *Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 1 C.F. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.).

to obtain further advice and information.

It is now well settled that all decisions made by federal tribunals are not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*. The jurisprudence on this subject was well summarized by my brother Heald in *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*⁴ when he wrote:

That jurisprudence is to the effect that the Federal Court of Appeal has jurisdiction to review under section 28 only final orders or decisions—that is—final in the sense that the decision or order in issue is the one that the tribunal has been mandated to make and is a decision from which legal rights or obligations flow.

If the decision under attack had been made before the date on which Administration Bulletin AM-53 became a standing order, there would be no doubt, in my view, that the decision could not be reviewed under section 28. It would clearly be a purely administrative decision from which no "legal rights or obligations flow." Does the fact that the Bulletin had become a standing order at the time the impugned decision was made invalidate that conclusion? I do not think so. Whether made pursuant to a standing order or not, the decision here in question is not a final decision from which "legal rights or obligations flow." This becomes obvious when the nature and legal effect of a standing order are considered.

The authority to make standing orders is conferred on the Commissioner by subsection 21(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*:

21. ...

(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.

In my opinion, the power that is conferred on the Commissioner by subsection 21(2) is the power to prescribe rules applicable to members of the force other than the Commissioner. It was never contemplated by the subsection, as I read it, that the

⁴ [1983] 2 F.C. 71, at p. 75; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.), at p. 140.

de renvoyer ou non le requérant, le Commissaire a jugé nécessaire d'obtenir des avis et des renseignements plus nombreux.

^a Il est bien établi maintenant que les décisions rendues par des tribunaux fédéraux ne sont pas toutes susceptibles d'examen sous l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La jurisprudence à ce sujet a été bien résumée par mon collègue le juge Heald dans l'arrêt *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*⁴ lorsqu'il écrit:

^b D'après cette jurisprudence, la Cour d'appel fédérale a compétence pour examiner, en vertu de l'article 28, seulement les ordonnances ou décisions finales, finales en ce sens que la décision ou ordonnance en question est celle que le tribunal a le pouvoir de rendre, et d'où découlent des droits ou obligations juridiques.

^c Si la décision contestée avait été rendue avant la date à laquelle le Bulletin d'administration AM-53 est devenu un ordre permanent, il n'y aurait à mon avis, aucun doute que la décision ne serait pas susceptible d'appel en vertu de l'article 28. Il s'agirait manifestement d'une décision purement administrative dont ne découlerait aucun «droit ou obligation juridique». Le fait que le Bulletin ait été un ordre permanent à l'époque de la décision contestée annule-t-il cette conclusion? Je ne le crois pas. Que cette décision ait été prise conformément à un ordre permanent ou non, il ne s'agit pas en l'espèce d'une décision finale dont «découlent des droits ou obligations juridiques.» Cela est évident lorsque l'on examine la nature et l'effet juridique d'un ordre permanent.

^d Le pouvoir de prendre des ordres permanents est conféré au Commissaire par le paragraphe 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*:

21. ...

^e (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.

^f Selon moi, le pouvoir dont le paragraphe 21(2) investit le Commissaire est le pouvoir de prescrire des règles applicables aux membres de la Gendarmerie autres que le Commissaire. Ce paragraphe n'a jamais envisagé, selon mon interprétation, que

⁴ [1983] 2 C.F. 71, à la p. 75; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.), à la p. 140.

Commissioner could make rules applicable to himself. One simply does not order oneself to do anything. It follows that the standing orders, whatever they say, do not bind the Commissioner who, it seems to me, has as much authority to infringe his own orders as to make them. Moreover, the Commissioner certainly cannot, by his standing orders, modify the Act. Under subsection 13(2) of the Act, a member of the force other than an officer "may be dismissed or discharged by the Commissioner at any time before the expiration of his term of engagement". The Commissioner is thus given a power and vested with a responsibility. He cannot, by his standing orders, rid himself of that power, divest himself of that responsibility; whatever be the terms of the standing orders, the Commissioner remains the person who has the power to discharge and dismiss members of the force other than officers and continues to have the duty to exercise that power in an enlightened and fair manner. It follows that, in spite of any standing order to the contrary, the Commissioner always has the right, when he is seized with a recommendation that a member of the force be discharged, to make the decision that he considers to be appropriate; more particularly, he always has the right, if he deems it necessary or useful, to ask for further information and advice.

In my view, therefore, the standing orders are not binding on the Commissioner. For that reason, they cannot render reviewable by this Court a decision of the Commissioner which, in the absence of the standing orders, would clearly not be reviewable.

I would, therefore, dismiss the section 28 application on the ground that the decision under attack is not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*.

I must add that, even if the decision under attack were reviewable, I would still dismiss the application. Indeed, the only real ground of attack raised by the applicant's counsel at the hearing was that the Commissioner's decision was bad in that he had, in making it, ignored certain provisions of his standing orders. I would reject that argument for the reason that I have already given,

le Commissaire puisse prendre des règles qui s'appliquent à lui-même. On ne peut tout simplement pas s'ordonner à soi-même de faire quelque chose. Il s'ensuit que les ordres permanents, peu importe ce qu'ils disent, ne lient pas le Commissaire qui, me semble-t-il, a aussi bien le pouvoir de contrevenir à ses propres ordres que de les établir. De plus, le Commissaire ne peut certainement pas, par ses ordres permanents, modifier la Loi. Selon le paragraphe 13(2) de la Loi, un membre de la Gendarmerie autre qu'un officier «peut être congédié ou renvoyé par le Commissaire en tout temps avant l'expiration de la durée de son engagement». Ainsi le Commissaire est investi d'un pouvoir et chargé d'une responsabilité. Il ne peut, par ses ordres permanents, se défaire de ce pouvoir ni se dépouiller de cette responsabilité; quels que soient les termes des ordres permanents, le Commissaire reste la personne habilitée à congédier ou renvoyer les membres de la Gendarmerie autres que les officiers et il continue à avoir le devoir d'exercer ce pouvoir d'une manière juste et éclairée. Par conséquent, en dépit de tout ordre permanent contraire, le Commissaire a toujours le droit, s'il est saisi d'une recommandation de renvoi d'un membre de la Gendarmerie, de prendre la décision qu'il considère appropriée; plus particulièrement, il a toujours le droit, s'il le juge nécessaire ou utile, de demander des avis et des renseignements plus nombreux.

À mon avis, par conséquent, les ordres permanents ne lient pas le Commissaire. Pour cette raison, ils ne peuvent permettre à cette Cour de réviser une décision du Commissaire qui, en l'absence des ordres permanents, ne serait manifestement pas susceptible d'être examinée.

Par conséquent, je rejetterais la demande présentée en vertu de l'article 28 au motif que la décision contestée ne peut faire l'objet de l'examen prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je dois ajouter que même si la décision contestée était susceptible d'examen, je rejetterais quand même la requête. En fait, le seul motif de contestation soulevé par l'avocat du requérant à l'audition était que la décision du Commissaire était erronée en ce qu'il n'a pas tenu compte, en la rendant, de certaines dispositions des ordres permanents. Je rejetterais cet argument pour le motif que j'ai déjà

namely, that the Commissioner is not bound by his own standing orders.

My brother Urie proposes to decide this case on the basis of an argument that was not raised at the hearing. In his view, the decision of the Commissioner should be set aside because, since the applicant's acquittal by the competent criminal court, the Commissioner can no longer dismiss or discharge him for the reason mentioned in the "Notice of Intent to Recommend Discharge" and in paragraph 3.a.2. of Bulletin AM-53. Even if I agreed with my brother's interpretation of paragraph 3.a.2. of the Bulletin (and I must confess that I do not), I would still be unable to share his conclusion. That conclusion appears to me to be based on two possible views: first, that the Commissioner's power of dismissal is limited by the terms of his standing orders and, second, that those powers are, in this case, limited by the terms of the notice given to the applicant.

I have already said that, in my view, the standing orders cannot limit the Commissioner's statutory powers. As to the alleged insufficiency of the notice given to the applicant, I cannot attach any importance to it. Even if the text of the notice given to the applicant ought to be interpreted in the manner suggested by my brother Urie, the fact remains that, to the knowledge of the applicant, the Commissioner certainly gave it a different interpretation. As the applicant has not yet been discharged from the force and as, according to the decision under attack, the proceedings that might lead to his discharge must be entirely recommenced, I cannot understand how it can now be said that the applicant has not been given adequate notice.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment herein of my brothers Pratte J. and Urie J. At the outset, I should say that I agree with the reasons prepared by Urie J. and with the result which he proposes.

With respect, I am unable to agree with the reasons of Pratte J. or with his conclusion that the

donné, c'est-à-dire que le Commissaire n'est pas lié par ses propres ordres permanents.

Mon collègue le juge Urie propose de trancher l'espèce en se fondant sur un argument qui n'a pas été soulevé à l'audience. À son avis, la décision du Commissaire devrait être annulée parce que, depuis l'acquiescement du requérant par le tribunal criminel compétent, le Commissaire ne peut plus le renvoyer ou le congédier pour la raison mentionnée dans l'«Avis d'intention de recommander le licenciement» et dans le paragraphe 3.a.2. du Bulletin AM-53. Même si je souscrivais (ce qui n'est pas le cas) à l'interprétation donnée par mon collègue du paragraphe 3.a.2. du Bulletin, je serais encore incapable de partager sa conclusion. Cette conclusion me semble fondée sur deux opinions possibles: premièrement, que le pouvoir de renvoi du Commissaire est limité par les termes des ordres permanents et, deuxièmement, que ces pouvoirs sont en l'espèce, limités par le libellé de l'avis donné au requérant.

Je répète qu'à mon avis les ordres permanents ne peuvent limiter les pouvoirs que la loi accorde au Commissaire. Quant à l'insuffisance alléguée de l'avis donné au requérant, je ne peux y attacher aucune importance. Même si le texte de l'avis donné au requérant devait être interprété de la manière que propose mon collègue le juge Urie, le fait demeure que, à la connaissance du requérant, le Commissaire lui a certainement donné une interprétation différente. Comme le requérant n'a pas encore été licencié de la Gendarmerie et comme, conformément à la décision contestée, la procédure qui pourrait mener à son licenciement doit être entièrement reprise, je ne peux comprendre comment on peut maintenant dire que le requérant n'en a pas été suffisamment averti.

* * *

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

LE JUGE HEALD: J'ai eu l'occasion de lire les motifs de jugement de mes collègues le juge Pratte et le juge Urie. Dès le départ, je dois dire que je suis d'accord avec les motifs de jugement rédigés par le juge Urie et avec la solution qu'il propose.

Je ne saurais par contre souscrire aux motifs du juge Pratte ou avec sa conclusion selon laquelle la

section 28 application should be dismissed. The purpose of these reasons is to articulate the bases upon which I have so concluded.

As observed by Pratte J. the Court, after hearing argument on the respondent's preliminary motion to quash the within section 28 application, unanimously dismissed the preliminary motion. That decision accords with the jurisprudence of this Court. In the case of *AGIP S.p.A. v. Atomic Energy Control Board*, [1979] 1 F.C. 223 (C.A.), the Court held that a section 28 application should not be quashed at a preliminary stage on a motion to quash unless it is concluded that the ground of attack is not fairly arguable—either on material that is already before the Court or that is foreshadowed thereby—that the impugned decision is within section 28. For this reason, I must respectfully disagree with the opinion expressed by my brother Pratte J. that the Court was wrong in declining to grant the respondent's motion to quash. Furthermore, after hearing the full appeal, I have the view that this Court has jurisdiction to review the decision herein impugned under section 28 of the *Federal Court Act*.

In this case, the Commanding Officer of the Division of the Royal Canadian Mounted Police in which the applicant was serving, proceeded by way of a "Notice of Intent to Recommend Discharge" against the applicant. The applicant requested a review of that recommendation. Accordingly, a Discharge and Demotion Board was convened by Inspector J. D. Maxwell. After hearings, the Discharge and Demotion Board directed that the applicant be retained in the RCMP at his present rank. Thereupon, his Commanding Officer appealed that decision to a Board of Review. The Board of Review allowed the appeal and recommended to the Commissioner that the applicant should be discharged from the force on the ground of unsuitability. The applicant appealed that decision to the respondent Commissioner. The Commissioner in his decision on that appeal refused to follow the discharge recommendation made to him by the Board of Review and ordered that the

demande fondée sur l'article 28 devrait être rejetée. Les présents motifs visent à exprimer clairement le fondement sur lequel repose ma conclusion.

^a

Comme l'a fait remarquer le juge Pratte, la Cour, après avoir entendu la plaidoirie de l'intimé relative à une requête préliminaire en annulation de la demande en l'espèce fondée sur l'article 28, a unanimement rejeté la requête. Cette décision s'accorde avec la jurisprudence de la Cour. Dans l'arrêt *AGIP S.p.A. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique*, [1979] 1 C.F. 223 (C.A.), la Cour a décidé qu'une demande faite en vertu de l'article 28 ne doit pas être annulée au stade préliminaire en se fondant sur une requête en annulation à moins qu'il soit conclu qu'on ne peut soutenir à bon droit, sur le fondement du dossier soumis à la Cour ou des documents pressentis, que la décision contestée relève de l'article 28. Pour ce motif, je ne saurais être d'accord avec l'opinion exprimée par mon collègue le juge Pratte selon laquelle la Cour a commis une erreur en refusant d'accueillir la requête en annulation de l'intimé. En outre, après avoir entendu tous les détails de l'appel, je suis d'opinion que la présente Cour est compétente pour examiner la décision contestée en l'espèce en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

^b

En l'espèce, le Commandant de la division de la Gendarmerie royale du Canada dont faisait partie le requérant a procédé contre ce dernier par voie d'«Avis d'intention de recommander le licenciement». Le requérant a demandé le réexamen de cette recommandation. Une Commission de licenciement et de rétrogradation a donc été réunie par l'inspecteur J. D. Maxwell. Après l'audition, la Commission de licenciement et de rétrogradation a ordonné le maintien du requérant dans la GRC au rang qu'il occupait alors. Le Commandant divisionnaire du requérant a interjeté appel de la décision auprès d'une Commission de révision. Cette dernière a accueilli l'appel et a recommandé au Commissaire le licenciement du requérant pour incompétence. Le requérant a interjeté appel de cette décision auprès du Commissaire intimé. Le Commissaire, en décidant de cet appel a refusé de suivre la recommandation de licenciement que lui a fait la Commission de révision et a ordonné que

^c

^d

^e

^f

^g

^h

ⁱ

^j

matter be reviewed by a newly constituted Discharge and Demotion Board.

My brother Pratte J., in discussing this issue, referred to a passage from my judgment in *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 F.C. 71, at page 75; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.), at page 140. In addition to the passage quoted by Mr. Justice Pratte, I said further at page 76 F.C.; at page 140 of the N.R. report, after reviewing this Court's jurisprudence:

A perusal of the section 28 cases makes it clear that an important consideration in those decisions was the undesirable consequences which could conceivably flow were the Court to allow section 28 applications in respect of the innumerable interlocutory matters arising in the course of a proceeding.

In support of this view, I cited a passage from the reasons of Chief Justice Jackett in the case of *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 2)*, [1971] F.C. 73 (C.A.), at page 78 where, in respect of such innumerable interlocutory orders, he said:

If, however, an interested party has a right to come to this Court under s. 28 on the occasion of every such decision, it would seem that an instrument for delay and frustration has been put in the hands of parties who are reluctant to have a tribunal exercise its jurisdiction, which is quite inconsistent with the spirit of s. 28(5).

Accordingly, it seems to me that an important rationale for the numerous judgments of this Court relating to the proper construction to be given to the word "decision" as used in section 28 is that "decision" should not be construed in such a way as to enable it to be utilized as an instrument of delay, particularly in light of the requirement in subsection (5) of section 28 that the applications under that section are to "be heard and determined without delay and in a summary way."

Having regard to that rationale and applying it to the circumstances of this case, it seems clear that a conclusion that the Commissioner's decision herein impugned is reviewable under section 28 cannot, in any way, be said to be a utilization of section 28 as an instrument of delay. If a section 28 review does not lie in respect of the Commissioner's decision, then that decision to remit the matter to a new Discharge and Demotion Board

la question soit réexaminée par une Commission du licenciement et de rétrogradation ayant une formation différente de la précédente.

En examinant cette question, mon collègue le juge Pratte a cité un extrait du jugement que j'ai rendu dans *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 C.F. 71, à la page 75; 69 C.P.R. (2d) 136 (C.A.), à la page 140. Outre l'extrait cité par M. le juge Pratte, j'ai également dit à la page 76 C.F.; à la page 140 du recueil N.R., après avoir examiné la jurisprudence de cette Cour:

Il découle d'une lecture attentive de la jurisprudence sur l'article 28 que dans ces décisions, l'accent a été mis sur les conséquences peu souhaitables qui pourraient s'ensuivre si la Cour devait accueillir les demandes fondées sur l'article 28 relativement aux innombrables questions interlocutoires soulevées au cours d'une procédure.

À l'appui de cette opinion, je mentionnais un passage des motifs de jugement du juge en chef Jackett dans l'arrêt *National Indian Brotherhood c. Juneau (N° 2)*, [1971] C.F. 73 (C.A.), à la page 78, où il a dit, en ce qui concerne ces innombrables ordonnances interlocutoires:

Cependant, si une partie intéressée a le droit de s'adresser à cette Cour en vertu de l'art. 28 chaque fois qu'une décision de ce genre est rendue, il semble qu'on ait mis entre les mains de parties peu disposées à ce qu'un tribunal exerce sa compétence un moyen dilatoire et frustratoire incompatible avec l'esprit de l'art. 28(5).

Par conséquent, il me semble qu'un des principes directeurs des nombreux jugements de cette Cour se rapportant au sens exact qui doit être donné au terme «décision» à l'article 28 est que le mot «décision» ne devrait pas être interprété de manière à en faire au besoin un instrument dilatoire, compte tenu surtout de l'exigence du paragraphe (5) de l'article 28 selon laquelle les demandes fondées sur cet article doivent «être entendues et jugées sans délai et d'une manière sommaire.»

Compte tenu de ce principe et si on l'applique aux circonstances de l'espèce, il semble clair que la conclusion selon laquelle la décision du Commissaire attaquée en l'espèce peut faire l'objet d'un examen fondé sur l'article 28 ne peut de quelque façon que ce soit être interprétée comme faisant de l'article 28 un moyen dilatoire. Si la décision du Commissaire ne peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28, il faudrait alors maintenir la

stands. The previously disciplinary proceedings against the applicant began on April 27, 1983, with the Notice of Intent to Recommend Discharge and culminated on June 25, 1984, with the Commissioner's decision which is sought to be reviewed herein—a period of some 14 months. During that entire period, the applicant's service career as well as his personal and family life have been under a cloud. Now, if the Commissioner's decision is allowed to stand, he will continue to be in that unfortunate and undesirable position for possibly another 14 months or more. This means that his period of jeopardy and of suspicion will extend into the latter part of 1986. In other words, for more than three years, his suitability as a member of the RCMP will have been open to serious question. Consequently, it is my view that, in the circumstances of this case, the consequences of this Court failing to accept jurisdiction under section 28 will result in far more delay than if the Court decides that it has jurisdiction under section 28.

I hasten to observe, however, that “the instrument of delay”, factor discussed *supra*, while representing an important consideration in the Court's previous jurisprudence on this issue, cannot in any way be said to be determinative of the issue being addressed herein. I have made these comments because I see a clear distinction between the “myriad” of interlocutory orders referred to in the Court's jurisprudence (such as evidentiary rulings in the course of a proceeding or decisions granting or refusing adjournments in the course of a proceeding—to mention two prominent examples) and the decision here at issue—namely, a decision which may have the effect of removing the uncertainty which has prevailed for such a lengthy period of time. In my view, quite apart from any other consideration, subject decision is of the kind in respect of which the applicant should be entitled to know where he stands without any further delay. However, notwithstanding persuasive reasons for assuming section 28 jurisdiction in a case of this kind, it is necessary to determine whether, on a proper construction of the relevant sections of the *Federal Court Act*, the Court would be justified in assuming jurisdiction in the case at

décision de renvoyer la question à une nouvelle Commission de licenciement et de rétrogradation. Les procédures disciplinaires antérieures contre le requérant ont commencé le 27 avril 1983 avec l'Avis d'intention de recommander le licenciement et elles ont atteint leur point culminant le 25 juin 1984 avec la décision du Commissaire dont on demande l'examen en l'espèce—soit sur une période de 14 mois. Pendant tout ce temps, la carrière policière du requérant de même que sa vie familiale et personnelle ont été un objet de suspicion. Maintenant, si l'on maintient la décision du Commissaire, le requérant continuera d'être dans cette situation peu enviable et fâcheuse pendant peut-être encore 14 mois ou plus. Cela signifie que la période au cours de laquelle il risque encore d'être renvoyé et où il sera soupçonné s'étendra jusqu'à la toute fin de 1986. En d'autres termes, pendant plus de trois ans, sa compétence comme membre de la GRC aura été gravement mise en question. Par conséquent, je suis d'avis que dans les circonstances de l'espèce, le refus de cette Cour de se reconnaître compétente en vertu de l'article 28 entraînerait un bien plus long retard que la solution opposée.

Je m'empresse de souligner toutefois que le principe relatif à «l'instrument dilatoire» dont j'ai parlé ci-dessus ne peut, même si la Cour en a tenu compte de manière importante dans ses arrêts antérieurs sur la question, être de quelque façon considéré comme décisif relativement à la question qui doit être tranchée en l'espèce. Je dis ceci parce que je vois une nette distinction entre la «myriade» d'ordonnances interlocutoires mentionnées dans la jurisprudence de la Cour (par exemple les décisions portant sur l'admissibilité de la preuve au cours d'une procédure ou les décisions accordant ou refusant des ajournements en cours d'instance—pour ne mentionner que deux exemples marquants) et la décision contestée en l'espèce—c'est-à-dire une décision qui peut avoir pour effet de dissiper l'incertitude qui se prolonge depuis si longtemps. À mon avis, mise à part toute autre considération, la décision en question est une décision au sujet de laquelle le requérant a le droit de savoir à quoi s'en tenir sans autre délai. Toutefois, nonobstant les motifs convaincants qui puissent inciter la Cour à se reconnaître compétente en vertu de l'article 28 dans un cas de cette espèce, il est nécessaire de déterminer si une interprétation

bar. Section 28 refers to a "federal board, commission or other tribunal". Section 2 of the *Federal Court Act* defines "federal board, commission or other tribunal". The relevant portion of that definition reads:

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada

As observed by Mr. Justice Urie, subsection 21(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9 empowers the respondent Commissioner to "make rules, to be known as standing orders, for the . . . discipline . . . administration and good government of the force." It seems clear that Bulletin AM-53 prior to June 7, 1983, was not a standing order pursuant to subsection 21(2). It seems equally clear that pursuant to the revision of Bulletin AM-53 made on June 7, 1983, that Bulletin was made a standing order. I say that because of paragraph 1.e. of the 1983 revision which reads as follows:

1.e. This bulletin shall be a Commissioner's Standing Order, notwithstanding it is not the usual format for a CSO and is made pursuant to the RCMP Act, Section 21(2). No changes, amendments or revisions shall be made in any manner whatsoever to this bulletin or its Appendixes without the express approval of the Commissioner.

I agree with Mr. Justice Urie when he said [at page 351]: "Since neither subsection 21(2) of the Act nor the Regulations impose on the Commissioner the requirement that standing orders follow any particular form and since AM-53 appears to be in relation to discipline, efficiency or the good government of the force, it appears to be a valid exercise of the authority granted to the Commissioner by subsection 21(2)." Accordingly, I think that the comments of this Court in *In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.), at page 28 apply to the instant case. Chief Justice Jackett said:

A decision that may be set aside under section 28(1) must, therefore, be a decision made in the exercise or purported exercise of "jurisdiction or powers" conferred by an Act of

exacte des articles pertinents de la *Loi sur la Cour fédérale* justifierait la Cour de se reconnaître compétente en l'espèce. L'article 28 vise un «office, une commission ou un autre tribunal fédéral». L'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* définit l'expression «office, commission ou autre tribunal fédéral». Voici le libellé de la partie de cette définition qui nous concerne:

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi . . .

Comme l'a fait remarquer le juge Urie, le paragraphe 21(2), de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, chap. R-9 habilite le Commissaire intimé à «édicter des règles, appelées «ordres permanents», visant . . . la discipline . . . l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie.» Il semble manifeste que le Bulletin AM-53 n'était pas, avant le 7 juin 1983, un ordre permanent pris conformément au paragraphe 21(2). Il semble également clair que, conformément à la révision du Bulletin AM-53 du 7 juin 1983, celui-ci est devenu un ordre permanent. Je dis cela étant donné le paragraphe 1.e. de la révision de 1983 dont voici le libellé:

1.e. Le présent bulletin constitue un ordre permanent du Commissaire, même si sa présentation ne correspond pas à celle d'un O.P.C. et qu'il soit rédigé conformément à l'article 21(2) de la Loi sur la G.R.C. Aucun changement, modification, ou révision ne pourra être apporté au présent bulletin ou à ses annexes sans l'autorisation formelle du Commissaire.

Je souscris au raisonnement du juge Urie lorsqu'il dit [à la page 351]: «Puisque ni le paragraphe 21(2) de la Loi, ni le Règlement n'imposent au Commissaire de donner une forme particulière aux ordres permanents et puisque le Bulletin AM-53 semble se rapporter à la discipline, l'efficacité ou le bon gouvernement de la Gendarmerie, il semble procéder d'un exercice valide du pouvoir accordé au Commissaire par le paragraphe 21(2).» Par conséquent, je pense que les observations de la Cour dans l'arrêt *In re La Loi antidumping et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.), à la page 28 s'appliquent en l'espèce. Le juge en chef Jackett a dit:

Une décision susceptible d'annulation en vertu de l'article 28(1) doit donc être une décision prise dans l'exercice ou le prétendu exercice d'une compétence ou des pouvoirs» conférés par une

Parliament. A decision of something that the statute expressly gives such a tribunal "jurisdiction or powers" to decide is clearly such a "decision". A decision in the purported exercise of the "jurisdiction or powers" expressly conferred by the statute is equally clearly within the ambit of section 28(1).

Applying the *Danmor* test, can it be said that the Commissioner's "decision" herein is a decision which he has been expressly mandated to make? I conclude that this question must be answered affirmatively. As noted *supra*, subsection 21(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* empowered the Commissioner to promulgate Bulletin AM-53 as a standing order. The procedure followed in this case is authorized and prescribed by AM-53. Paragraph 14 thereof details the procedure to be followed where there is an appeal to the Commissioner from a decision of a Board of Review. Subparagraph k. of paragraph 14 covers the circumstances in this case. It reads:

14. . . .

k. If the appeal is made by the CO, the Commissioner shall dispose of it by:

1. dismissing the appeal and confirming the decision being appealed; or
2. allowing the appeal and:
 1. ordering a new review of the case by a Discharge and Demotion Board;
 2. directing that the member be discharged from the Force; or
 3. if the CO is appealing a recommendation that the member be retained in the Force at his present rank or level, directing that the member be demoted.

Subparagraph m. of paragraph 14 is relevant as well. It reads:

14. . . .

m. If the Commissioner orders a new review of a case by a Discharge and Demotion Board, the applicable D/Commr. or the DOP, as the case may be, shall convene a Discharge and Demotion Board and the new review shall be conducted in accordance with these procedures as if it were the first review of the case.

In this case, the Commissioner, pursuant to the provisions of paragraph 14.k.2.1., allowed the appeal and ordered a new review of the case by a newly constituted Discharge and Demotion Board. Accordingly, I think it clear that in so deciding the Commissioner was acting in the exercise of powers

loi du Parlement. Il va de soi qu'une décision du tribunal, prise en vertu d'une compétence ou des pouvoirs expressément conférés par la loi, est une «décision» relevant de cette catégorie. Une décision prise dans le prétendu exercice d'une compétence ou des pouvoirs conférés par la loi relève aussi manifestement de l'article 28(1).

Si l'on applique le critère énoncé dans l'arrêt *Danmor*, peut-on dire que la «décision» du Commissaire en l'espèce est une décision qu'il a été expressément autorisé à prendre? Je conclus que la réponse à cette question est affirmative. Comme je l'ai fait remarquer précédemment, le paragraphe 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* habilite le Commissaire à promulguer le Bulletin AM-53 en qualité d'ordre permanent. La procédure suivie en l'espèce est permise et prescrite par le Bulletin AM-53. Le paragraphe 14 de ce Bulletin expose en détail la procédure applicable aux appels interjetés auprès du Commissaire d'une décision d'une Commission de révision. L'alinéa k. du paragraphe 14 s'applique aux circonstances de l'espèce. En voici le texte:

14. . . .

k. Si l'appel est engagé par le cdt div., l'arrêt du Commissaire concernant l'appel doit prendre l'une ou l'autre des formes suivantes:

1. rejet de l'appel et maintien de la décision et des recommandations, ou
2. admission de l'appel et:
 1. ordre d'une nouvelle révision du dossier par une Commission de licenciement et de rétrogradation;
 2. ordre de licenciement du membre, ou
 3. rétrogradation du membre si le cdt div. en appelle d'une recommandation voulant que le membre demeure au service de la G.R.C. à son grade ou niveau actuel.

L'alinéa m. du paragraphe 14 est également pertinent. En voici le texte:

14. . . .

m. Si le Commissaire ordonne une nouvelle révision, le sous-commissaire ou le D.O.P., selon le cas, doit réunir une Commission de licenciement et de rétrogradation qui effectuera l'étude du cas tout comme s'il s'agissait d'une première révision.

En l'espèce, le Commissaire, conformément aux dispositions du paragraphe 14.k.2.1. a accueilli l'appel et ordonné une nouvelle révision du dossier par une Commission de licenciement et de rétrogradation d'une composition différente de la précédente. Par conséquent je pense qu'il est clair que

conferred on him by an Act of Parliament, namely, the *Royal Canadian Mounted Police Act*. On this basis, the *Danmor* test is clearly met and this Court has jurisdiction to entertain this section 28 application.

My brother Pratte also expressed the view that the standing orders here in issue are not binding on the Commissioner. I do not share that view. Chief Justice Jackett in the *Danmor* case *supra* said, also at page 28 of the report, that a decision in the purported exercise of powers expressly conferred by a statute "has the legal effect of settling the matter or it purports to have such legal effect. Once a tribunal has exercised its 'jurisdiction or powers' in a particular case by a 'decision' the matter is decided even against the tribunal itself. (Unless, of course, it has express or implied powers to undo what it has done, which would be an additional jurisdiction.)"

In my opinion, the Commissioner, by the promulgation of Bulletin AM-53, as a standing order, clearly intended to bind himself by imposing a comprehensive code of procedures to be followed for recommending discharges and demotions. That code is obviously designed to comply with the rules of natural justice and procedural fairness. To conclude that Standing Order AM-53 is not binding on the Commissioner in these circumstances would produce the result that the procedures set out therein are nothing but a sham and an illusion or, put another way, deceptive windowdressing. I am certain that the Commissioner did not intend such a result. I am equally certain that he intended, by such a procedure, to employ the fact-finding facility of the Discharge and Demotion Board as well as the review facility of the Board of Review to assist him in discharging his responsibility under subsection 13(2) of the Act with respect to the dismissal of members of the force other than officers. Accordingly, in my view, the "decision" made by him in this case, pursuant to paragraph 14.k.2.1. of Standing Order AM-53, meets the tests set out in the *Danmor* case *supra* so as to vest this Court with jurisdiction under section 28.

cette décision du Commissaire s'inscrit dans l'exercice des pouvoirs conférés par une loi du Parlement, c'est-à-dire la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Sur cette base, le critère appliqué dans l'arrêt *Danmor* est nettement respecté et la Cour est compétente pour examiner cette demande présentée en vertu de l'article 28.

Mon collègue le juge Pratte est également d'avis que les ordres permanents contestés en l'espèce ne lient pas le Commissaire. Je ne saurais souscrire à cette opinion. Le juge en chef Jackett dans l'arrêt *Danmor*, précité, a dit également, à la page 28 du recueil, qu'une décision prise dans le prétendu exercice de pouvoirs conférés expressément par une loi «a pour effet juridique de régler l'affaire, ou elle prétend avoir cet effet. Une fois que, dans une affaire donnée, le tribunal a exercé sa "compétence ou ses pouvoirs" en rendant une "décision", la question est tranchée et même le tribunal ne peut y revenir. (À moins, bien sûr, qu'il ait les pouvoirs exprès ou implicites de défaire ce qu'il a fait, ce qui est une compétence supplémentaire.)»

À mon avis, le Commissaire en promulguant le Bulletin AM-53 en qualité d'ordre permanent avait manifestement l'intention de se lier en imposant un code complet de procédures à suivre pour recommander les licenciements et les rétrogradations. Ce code est de toute évidence destiné à se conformer aux règles de justice naturelle et d'équité en matière de procédure. La conclusion voulant que l'ordre permanent AM-53 ne lie pas le Commissaire dans les circonstances présentes ferait des procédures qui y sont énoncées rien d'autre qu'une imposture et une illusion, c'est-à-dire un trompe-l'œil. Je suis convaincu que cela n'est pas ce que voulait le Commissaire. Je suis également convaincu qu'il entendait, grâce à cette procédure, recourir aux moyens d'enquête de la Commission de licenciement et de rétrogradation de même qu'aux moyens d'examen de la Commission de révision pour l'aider à s'acquitter de la responsabilité dont l'investit le paragraphe 13(2) de la Loi en ce qui concerne le licenciement des membres de la Gendarmerie autres que des officiers. Par conséquent, à mon avis, la «décision» prise par lui dans cette affaire, conformément au paragraphe 14.k.2.1. de l'ordre permanent AM-53, satisfait aux critères énoncés dans l'arrêt *Danmor* précité, de sorte que la présente Cour est investie de la compétence prévue par l'article 28.

The only other matter in respect of which I would like to comment relates to the view held by Mr. Justice Pratte to the effect that the basis of Mr. Justice Urie's decision was not raised at the hearing of the appeal. I agree that it is accurate to observe that counsel for the applicant did not address this issue in exactly the same manner as that employed by my brother Urie in his reasons for judgment. However, the applicant, in his memorandum of argument, recited in paragraph 1 thereof that the applicant had been charged with shoplifting, had been tried on that charge before a Judge of the Provincial Court of Alberta and found not guilty. In his memorandum, the respondent accepted the applicant's statement of facts "as being substantially correct." Accordingly, the factual basis for the rationale of the decision of Mr. Justice Urie was before the Court at the hearing of the appeal. Likewise, in paragraph 20 of his memorandum, counsel for the applicant submitted "that there was no evidence adduced at the hearing of the Discharge and Demotion Board upon which the hearing officer could have reasonably concluded that the applicant was involved in the commission of an offence rendering him unsuitable, and that the decision of the hearing officer was correct in fact and law." Since the transcript and decision on the Provincial Court proceedings were before the Discharge and Demotion Board, the submission referred to in paragraph 20 *supra* is wide enough to include the rationale for Mr. Justice Urie's decision. It is true that applicant's counsel did not develop his argument in such a fashion as to encompass all of that rationale. However, it is also true that most of the issues discussed by Mr. Justice Urie were fully argued at the hearing of the appeal. For example, the effect and significance of the "NOTE" to paragraph 3.a.2. of Bulletin AM-53, which is discussed in some detail by Mr. Justice Urie, was raised by members of the Court on the hearing and a discussion ensued with counsel for the respondent. Additionally, all of the authorities relied on by my brother Urie were discussed at the hearing. In short, this is not a case where either new facts or new jurisprudence were discovered between the hearing of the appeal and the delivery of judgment. It is not, in my view, a situation which would necessitate the Court calling for further argument by counsel.

La seule autre question au sujet de laquelle j'aimerais faire des commentaires se rapporte à l'opinion du juge Pratte selon laquelle le fondement de la décision du juge Urie n'a pas été soulevé à l'audition de l'appel. Il est vrai que l'avocat du requérant n'a pas soulevé cette question exactement de la même manière que mon collègue le juge Urie dans ses motifs de jugement. Toutefois, le requérant a dit au paragraphe 1 de son argumentation qu'il avait été accusé de vol à l'étalage et qu'il avait été déclaré non coupable de cette accusation par un juge de la Cour provinciale de l'Alberta à l'issue de son procès. De son côté, l'intimé a accepté dans son argumentation la déclaration du requérant [TRADUCTION] «comme étant substantiellement exacte.» Par conséquent, les faits sur lesquels se fonde le raisonnement suivi par le juge Urie dans sa décision ont été soumis à la Cour à l'audition de l'appel. De même, au paragraphe 20 de son mémoire, l'avocat du requérant a invoqué qu' [TRADUCTION] «aucune preuve n'a été apportée à l'audition de la Commission de licenciement et de rétrogradation qui aurait pu raisonnablement justifier l'officier qui la présidait à conclure que le requérant avait été impliqué dans la perpétration d'une infraction le rendant incompetent, et que la décision de cet officier était juste en fait et en droit.» Étant donné que la transcription des procédures devant la Cour provinciale de même que de la décision ont été produites devant la Commission de licenciement et de rétrogradation, l'argument mentionné au paragraphe 20, précité, a une portée suffisante pour inclure le raisonnement sur lequel se fonde la décision du juge Urie. Il est vrai que l'avocat du requérant n'a pas élaboré cet argument d'une façon à comprendre tout ce raisonnement. Toutefois, il est également vrai que la plupart des questions abordées par M. le juge Urie ont été entièrement discutées à l'audition de l'appel. Par exemple, l'effet et le sens du «NOTA» du paragraphe 3.a.2. du Bulletin AM-53, que le juge Urie a examiné en détail, ont été soulevés par les membres de la Cour à l'audition et il y a eu discussion à ce sujet avec l'avocat de l'intimé. De plus, tous les précédents invoqués par mon collègue le juge Urie ont fait l'objet d'une discussion à l'audience. Bref, il ne s'agit pas d'une affaire dans laquelle on a fait état de faits nouveaux ou d'une nouvelle jurisprudence entre l'audition de l'appel et le prononcé du jugement. Ce n'est pas, à mon avis, une situation qui exige que la Cour demande une argumentation plus poussée.

For the above reasons and for those contained in the reasons for judgment of Mr. Justice Urie, I would dispose of this application in the manner proposed by him.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This section 28 application is the latest in a series of unrelated cases⁵ heard by this Court during the last seven or eight years concerned with the discharge, usually for unsuitability, of members of the Royal Canadian Mounted Police ("RCMP") by the Commissioner of the RCMP, the respondent herein.

In this application, Cpl. Lutes, who has been a member of the RCMP for over 16 years, seeks to set aside that portion of the decision of the respondent upholding a decision of a Board of Review which recommended his discharge on the ground of unsuitability and, as well, the decision of the respondent to order a new review of the case by a newly constituted Discharge and Demotion Board.

Briefly stated, the facts are these. On March 9, 1983, the applicant was charged with shoplifting. On April 27, 1983, the Commanding Officer of "K" Division of the RCMP, under whose command the applicant came, caused to be served on the applicant a "Notice of Intent to Recommend Discharge" which was dated April 26, 1983. On June 15, 1983, after a trial, His Honour Judge McLean of the Provincial Court of Alberta found the applicant not guilty of the offence with which he was charged and acquitted him. As permitted by the RCMP standing orders, the applicant requested a review of the recommendations for discharge as a result of which a Discharge and Demotion Board was convened by Inspector J. D. Maxwell on November 1, 1983.

⁵ See: *McCleery v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.); *Kedward v. The Queen*, [1976] 1 F.C. 57 (C.A.); *Danch v. Nadon*, [1978] 2 F.C. 484 (C.A.); *Re Laroche and Beirsdorfer* (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (F.C.A.); *Willette v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 1 F.C. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.).

Pour les motifs qui précèdent et pour ceux contenus dans les motifs du jugement du juge Urie, je déciderais de cette demande de la façon qu'il suggère.

a

* * *

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

LE JUGE URIE: Cette demande présentée en vertu de l'article 28 est la dernière d'une série d'affaires non reliées⁵ entendues par cette Cour durant les sept ou huit dernières années ayant trait au licenciement, habituellement pour incompétence, de membres de la Gendarmerie royale du Canada («GRC») par le Commissaire de la GRC, l'intimé en l'espèce.

b

Dans la présente demande, le caporal Lutes, qui est membre de la GRC depuis plus de 16 ans, cherche à faire annuler la partie de la décision de l'intimé qui maintient la décision d'une Commission de révision qui recommandait son renvoi aux motifs d'incompétence et, également, la décision de l'intimé d'ordonner un nouvel examen de l'affaire par une Commission de licenciement et de rétrogradation dont la composition sera différente de la précédente.

c

Voici les faits, brièvement exposés. Le 9 mars 1983, le requérant a été accusé de vol à l'étalage. Le 27 avril 1983, le Commandant de la division «K» de la GRC, dont relevait le requérant, a fait signifier à ce dernier un «Avis d'intention de recommander son licenciement» en date du 26 avril 1983. Le 15 juin 1983, à l'issue d'un procès, le juge McLean de la Cour provinciale de l'Alberta a déclaré le requérant non coupable de l'infraction dont il était accusé et il l'a acquitté. Comme le permettent les ordres permanents de la GRC, le requérant a demandé un nouvel examen des recommandations visant son licenciement à la suite de quoi une Commission de licenciement et de rétrogradation a été réunie par l'inspecteur J. D. Maxwell le 1^{er} novembre 1983.

d

⁵ Voir: *McCleery c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.); *Kedward c. La Reine*, [1976] 1 C.F. 57 (C.A.); *Danch c. Nadon*, [1978] 2 C.F. 484 (C.A.); *Re Laroche et Beirsdorfer* (1981), 131 D.L.R. (3d) 152 (C.F. Appel); *Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 1 C.F. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.).

On January 3, 1984 that Board rendered its decision holding that the applicant had not engaged in the commission of an offence since he lacked the requisite intent and, as a consequence, directed that he be retained in the RCMP at his present rank.

On January 21, 1984 his Commanding Officer appealed the decision of the Discharge and Demotion Board to a Board of Review. On March 14, 1984 that Board allowed the appeal in the following terms:

... after carefully reviewing the case the Board of Review allows the appeal of the C.O. "K" Division on the ground that the D. & D. Board erred in law by using a test which rejected the documentary evidence of Blais over the sworn testimony of Cpl. Lutes. In addition, it is our opinion that the D. & D. Board erred by failing to properly consider all the facts, namely the statements of Jansen, Fraser and Kercher, which not only corroborates the statement of Blais, but provided additional evidence to dispute Cp. Lutes' version of the event.

The applicant, as was his right, appealed this decision to the respondent, who on June 25, 1984 held, in effect, that unless the Discharge and Demotion Board adopted a test as to credibility which constituted an error in law, the Board of Review was not entitled to allow the Commanding Officer's appeal on the issue of rejection of the documentary evidence in favour of the *viva voce* evidence of the applicant. He found no such error and the appeal was allowed on that ground. However, he went on to hold that there was a sufficient basis on the record for the Board of Review to conclude that the Discharge and Demotion Board had erred by basing its decision "without regard for the material before it." The Commissioner then concluded that although the Board of Review had jurisdiction to recommend that a member be discharged where "the fundamental issue is rooted in the testimony of witnesses, assessments respecting their credibility, weighing the evidence, etc. . . ." it required a re-evaluation of the evidence by another Discharge and Demotion Board. He thus ordered a review of the case by a newly constituted Discharge and Demotion Board.

Le 3 janvier 1984, cette Commission a décidé que le requérant n'était pas impliqué dans la perpétration d'une infraction puisqu'il n'avait pas l'intention nécessaire et, par conséquent, elle a ordonné son maintien dans la GRC à son grade actuel.

Le 21 janvier 1984, le Commandant divisionnaire a interjeté appel de la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation auprès d'une Commission de révision. Le 14 mars 1984, cette dernière Commission a accueilli l'appel dans les termes suivants:

[TRADUCTION] ... après avoir soigneusement examiné cette affaire, la Commission de révision accueille l'appel du Commandant de la division «K» aux motifs que la Commission de licenciement et de rétrogradation a commis une erreur de droit en ayant recours à un critère qui rejetait la preuve documentaire de Blais pour y préférer le témoignage fait sous serment par le caporal Lutes. De plus, nous sommes d'avis que la Commission de licenciement et de rétrogradation s'est trompée en n'examinant pas correctement tous les faits, c'est-à-dire les déclarations de Jansen, Fraser et Kercher, qui non seulement corroborent les affirmations de Blais, mais apportent une preuve supplémentaire qui conteste la version de l'affaire donnée par le caporal Lutes.

Le requérant, comme il en avait le droit, a interjeté appel de cette décision auprès de l'intimé, qui le 25 juin 1984 a statué, en fait, que la Commission de révision pouvait accueillir l'appel du Commandant divisionnaire relativement au critère qui rejetait la preuve documentaire pour y préférer le témoignage de vive voix du requérant seulement si la Commission de licenciement et de rétrogradation avait adopté un critère de crédibilité qui constituait une erreur de droit. Il n'a pas trouvé qu'une telle erreur avait été commise et l'appel a été accueilli pour ce motif. Toutefois, il a poursuivi en statuant que le dossier justifiait la Commission de révision de conclure que la Commission de licenciement et de rétrogradation s'était trompée en fondant sa décision [TRADUCTION] «sans tenir compte de la preuve qui lui était soumise». Le Commissaire a ensuite décidé que bien que la Commission de révision avait la compétence nécessaire pour recommander qu'un membre soit licencié lorsque [TRADUCTION] «la question fondamentale en litige a sa source dans le témoignage des témoins, dans l'appréciation de leur crédibilité et de la preuve, etc., . . .», il devait y avoir un nouvel examen de la preuve par une autre Commission de licenciement et de rétrogradation. Par conséquent il a ordonné un nouvel examen de

It is from that decision that this section 28 application is brought.

The applicant attacked the decision on several grounds, but, as I see it, a threshold question arises which should be dealt with before these grounds need be examined.

To understand the various issues raised, including the preliminary one, the scheme of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, ("the Act") R.S.C. 1970, c. R-9 and amendments thereto, the Regulations enacted pursuant thereto and Administration Bulletin AM-53, said to be a Commissioner's Standing Order made pursuant to subsection 21(2) of the RCMP Act, must first be analyzed.

By section 5 of the Act, the Commissioner, who is appointed by the Governor in Council, has, under the direction of the Solicitor General, "the control and management of the force and all matters connected therewith." Subsection 7(1) provides that the Commissioner "shall appoint the members of the force other than officers, for permanent or temporary duty." Subsection 13(2) provides:

13. ...

(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. [Emphasis added.]

Subsection 21(1) of the Act empowers the Governor in Council to make regulations:

21. (1) ... 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.

For the purposes of the attacks on the decision in this case the authority granted by subsection 21(2) is important.

21. ...

(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.

l'affaire par une Commission de licenciement et de rétrogradation dont la formation serait différente de la précédente.

C'est cette décision que vise la demande présentée en vertu de l'article 28 qui nous est soumise.

Le requérant conteste la décision pour plusieurs motifs, mais, avant de les aborder, il y a lieu de trancher une question préliminaire.

Pour comprendre les divers problèmes soulevés, y compris la question préliminaire, il faut commencer par analyser l'économie de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, («la Loi») S.R.C. 1970, chap. R-9 et ses modifications, son Règlement d'application et le Bulletin d'administration AM-53, qualifié d'ordre permanent du Commissaire établi conformément au paragraphe 21(2) de la Loi sur la GRC.

En vertu de l'article 5 de la Loi, le Commissaire, qui est nommé par le Gouverneur en conseil, est investi, sous la direction du Solliciteur général, «de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant.» Le paragraphe 7(1) prévoit que le Commissaire «doit nommer les membres de la Gendarmerie autres que les officiers, pour des fonctions permanentes ou temporaires.» Voici le libellé du paragraphe 13(2):

13. ...

(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. [C'est moi qui souligne.]

Le paragraphe 21(1) de la Loi confère au Gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements:

21. (1) ... 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.

Le pouvoir accordé par le paragraphe 21(2) est important en ce qui concerne les points contestés de la décision en l'espèce.

21. ...

(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.

Regulations were enacted by the Governor in Council known as the *Royal Canadian Mounted Police Regulations*, C.R.C., c. 1391 ("the Regulations") of which sections 67, 68 and 74 are relevant in the discharge of a member of the force on the ground of unsuitability:

67. 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.

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

74. 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.

Sections 29(2), 30 and 31 are also pertinent for the determination of the issues in this application. They read as follows:

29. ...

(2) The Commissioner or any commanding officer may suspend from duty any member other than an officer suspected of or charged with contravening an Act of the Parliament of Canada or of a province or a service offence.

30. Every member suspended from duty shall, at the time of his suspension, be informed in writing of the reasons for his suspension.

31. At the conclusion of an investigation or a trial of a member, the member, if exonerated or found not guilty, shall be reinstated in the Force, such reinstatement to relate back to the date of his suspension from duty and he shall be so informed in writing.

On July 30, 1979 a bulletin was issued by the Commissioner, known as Administration Bulletin AM-53. While it may have been revised on more than one occasion since it was issued, it is the revision of June 7, 1983 which is applicable in this case. It outlines the grounds upon which there may be a recommendation for the discharge of a member from the force by reason of unsuitability

Le Gouverneur en conseil a adopté le Règlement intitulé *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, C.R.C., chap. 1391 («le Règlement»), dont les articles 67, 68 et 74 se rapportent au licenciement d'un membre de la Gendarmerie pour des motifs d'incompétence:

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

- a) inaptitude;
- b) incompétence;
- 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.

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

74. 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.

Le paragraphe 29(2) et les articles 30 et 31 sont également pertinents à la détermination des questions soulevées dans la présente demande. En voici le texte:

29. ...

(2) Le Commissaire ou tout commandant peut suspendre de ses fonctions tout membre autre qu'un officier soupçonné ou accusé de ne pas avoir observé une loi du Parlement du Canada, ou d'avoir commis une infraction ressortissant au service.

30. Tout membre suspendu doit, au moment de sa suspension, être informé par écrit des motifs de sa suspension.

31. Au terme d'une enquête ou d'un procès, le membre qui est disculpé ou trouvé non coupable doit être réintégré dans la Gendarmerie, cette réintégration devant remonter à la date de sa suspension et lui être signifiée par écrit.

Le 30 juillet 1979, le Commissaire a publié un bulletin, appelé le Bulletin d'administration AM-53. Bien qu'il ait été révisé à plus d'une occasion depuis sa publication, c'est la version du 7 juin 1983 qui s'applique en l'espèce. Ce Bulletin expose les motifs pour lesquels le licenciement d'un membre de la Gendarmerie peut être recommandé pour motif d'incompétence et les procédures appli-

and the procedures to be followed to effect it. The ground of unsuitability invoked in this case was that described in paragraph 3.a.2. of the Bulletin. It reads as follows:

3. Grounds of Unsuitability

a. A member may be recommended for discharge under Regulation 74 or for demotion on any one or more of the following three grounds referred to as grounds of unsuitability, namely:

2. Ground No. Two (See Appendix "B" Samples 2, 4 and 5). The member is involved in the commission of an offence under an enactment of the Parliament of Canada or the legislature of a province of so serious a nature and in such circumstances as would significantly affect the proper performance of his duties under the Act.

NOTE: Any member may be recommended for discharge or demotion in rank whether or not he has been charged with an offence constituting the ground of unsuitability or has been tried, acquitted, convicted or sentenced by a court in respect of the offence.

Attention should be drawn to the reference to "Samples 2, 4 and 5" and to the "NOTE" which appear in the paragraph which shall be the subject of comment later in these reasons. The instructions in the following excerpts from paragraphs 1.a. and 1.e. are also worthy of mention:

1. General

a. This bulletin outlines procedures for recommending discharge and demotion that will be effective 79-09-15. The rules and procedures contained herein follow those contained in proposed amendments to the RCMP Act as far as is possible. They apply to all members of the Force including officers.

e. This bulletin shall be a Commissioner's Standing Order, notwithstanding it is not the usual format for a CSO and is made pursuant to the RCMP Act, Section 21(2) . . .

In summary, the procedure laid down by Bulletin AM-53 is the following. A member who it has been recommended should be discharged, must have been served with a notice of the intention to recommend his discharge, giving the ground and the particulars thereof as well as a notification of his right to request, within 14 days of service of the Notice, to have his case reviewed by a Discharge and Demotion Board. He has a right to examine the documentation upon which the recommendation is based and, as well, his service, personnel and discipline files. The Discharge and Demotion Board is required to conduct a hearing

cables. Le motif d'incompétence invoqué en l'espèce est celui qui est exposé au paragraphe 3.a.2. du Bulletin, dont voici le libellé:

a 3. Motifs d'inaptitude

a. On peut recommander qu'un membre soit licencié en vertu du règlement 74 ou qu'il soit rétrogradé pour l'une ou plusieurs des trois raisons suivantes appelées motifs d'inaptitude, soit:

b 2. Deuxième motif (Voir les exemples 2, 4 et 5 à l'Annexe «B»). Le membre est impliqué dans la perpétration d'une infraction à une loi édictée par le Parlement du Canada ou l'Assemblée législative d'une province, infraction dont la gravité et les circonstances affecteraient considérablement la bonne exécution des fonctions du membre en vertu de la loi.

NOTA: On peut recommander le licenciement ou la rétrogradation d'un membre qu'il ait été accusé ou non du délit criminel constituant le motif de son inaptitude ou qu'il ait été jugé, acquitté ou condamné par le tribunal à l'égard de ce délit.

Il faut prêter attention au renvoi aux «exemples 2, 4 et 5» et au «NOTA» de ce paragraphe qui fera l'objet d'observations plus loin dans les présents motifs. Il convient également de souligner les instructions tirées des paragraphes 1.a. et 1.e.:

1. Généralités

a. Le présent bulletin explique les procédures sur le licenciement et la rétrogradation, procédures qui entreront en vigueur le 15 septembre 1979. Les directives et les modalités données ci-après suivent celles contenues dans les modifications proposées à la Loi sur la G.R.C. Elles s'appliquent à tous les membres, y compris les officiers.

g e. Le présent bulletin constitue un ordre permanent du Commissaire, même si sa présentation ne correspond pas à celle d'un O.P.C. et qu'il soit rédigé conformément à l'article 21(2) de la Loi sur la G.R.C. . .

h En résumé, la procédure établie par le Bulletin AM-53 est la suivante. Il faut signifier au membre dont on veut recommander le licenciement un avis d'intention exposant le motif et les détails de cette recommandation, de même que la notification de son droit de demander, dans les 14 jours suivant la réception de l'avis, la révision de son affaire par une Commission de licenciement et de rétrogradation. Il a le droit de consulter la documentation sur laquelle se fonde la recommandation ainsi que ses dossiers de service, de discipline et du personnel. La Commission de licenciement et de rétrogradation doit tenir une audience à laquelle le membre

at which the member concerned is entitled to be present and to be represented by a member of the force and to adduce evidence and make representations. Paragraph 12.q. of the Bulletin requires the Board to decide whether each ground of unsuitability relied on "is established by a fair and reasonable preponderance of credible evidence". The Board's decision must include a statement as to its findings of fact, the reasons for its decision and its recommendation that the member either be discharged or demoted. If the ground of unsuitability has not been established, the Board must direct that the member be retained in the force. In the case at bar, the Discharge and Demotion Board found that the unsuitability had not been established and directed that Cpl. Lutes be retained in the force.

Paragraph 13 of the Bulletin permits a member who is dissatisfied with the decision of a Discharge and Demotion Board to appeal the decision of a Board of Review on any ground. Clause b thereof permits the Commanding Officer of the member to appeal the decision on any of the following grounds:

1. the board failed to observe a principle of natural justice;
2. the board either acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
3. the board erred in law in making its decision; or
4. the board based its decision on an erroneous finding of fact or without regard for the material before it.

The Board of Review considers the appeal on the basis of a written record comprising the documentation referred to in paragraph 13.g. It is empowered either to dismiss the appeal, allow the appeal on any of the bases set out in paragraph 13.h.2. in the case of an appeal by a member and in paragraph 13.i. in the case of an appeal by the Commanding Officer. In the case at bar the Board of Review allowed the Commanding Officer's appeal and recommended that Cpl. Lutes be discharged from the force.

Cpl. Lutes, the applicant herein, appealed to the Commissioner as he was entitled to do by virtue of paragraph 14.a. of the Bulletin. He is required to consider the appeal on the basis of the written record which was before the Board of Review and

concerné a le droit d'être présent et d'être représenté par un membre de la Gendarmerie et où il peut produire des preuves et faire des représentations. Le paragraphe 12.q. du Bulletin prévoit que la Commission doit décider si chaque motif d'inaptitude invoqué «est fondé sur une prépondérance juste et raisonnable d'arguments dignes de foi». La décision de la Commission doit comprendre ses conclusions de faits, les motifs de la décision et sa recommandation de licenciement ou de rétrogradation du membre. Si le motif d'inaptitude n'a pu être prouvé, la Commission ordonnera que le membre demeure dans la Gendarmerie. En l'espèce, la Commission de licenciement et de rétrogradation a décidé que le motif d'inaptitude n'a pu être prouvé et a ordonné que le caporal Lutes demeure dans la Gendarmerie.

Le paragraphe 13 du Bulletin permet à un membre qui n'est pas satisfait de la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation d'interjeter appel auprès d'une Commission de révision, et ce pour toute raison. La disposition de cet article permet au Commandant divisionnaire du membre concerné d'interjeter appel de la décision pour une des raisons suivantes:

1. la Commission n'a pas respecté un principe d'impartialité et de loyauté;
2. la Commission a dépassé les limites de ses pouvoirs juridictionnels ou a refusé de les exercer;
3. la Commission a commis une erreur juridique lorsqu'elle a rendu sa décision, ou
4. la Commission a fondé sa décision sur une constatation des faits erronée ou sans tenir compte des documents qui lui ont été transmis.

La Commission de révision examine l'appel en se fondant sur un dossier écrit comprenant la documentation mentionnée au paragraphe 13.g. Elle est habilitée soit à rejeter l'appel, soit à l'accueillir pour l'un des motifs exposés au paragraphe 13.h.2. ou au paragraphe 13.i., selon qu'il s'agit d'un appel interjeté respectivement par un membre ou par le Commandant divisionnaire. En l'espèce, la Commission de révision a accueilli l'appel du Commandant divisionnaire et a recommandé que le caporal Lutes soit licencié.

Le caporal Lutes, le requérant en l'espèce, a interjeté appel auprès du Commissaire comme il en avait le droit en vertu du paragraphe 14.a. du Bulletin. Ce dernier est tenu d'étudier l'appel en se fondant sur le dossier écrit soumis à la Commis-

upon the written submissions of the member and those of the Commanding Officer in reply. The Commissioner is required to dispose of the appeal by dismissing it and confirming the recommendations being appealed, allow it and order a new review of the case by a Discharge and Demotion Board (as was done here), or direct that the member be retained or be demoted as the case may be.

Paragraph 14.m. is the only other provision pertinent in this appeal and it provides that if the Commissioner orders a new review of a case, as was done here, "the new review shall be conducted in accordance with these procedures as if it were the first review of the case. [Emphasis added.]" Thus, it would appear that all of the foregoing appeal procedures are again available after the decision of the new Discharge and Demotion Board has been rendered.

This rather lengthy review of the procedures available both to a member who has been recommended for discharge and to his commanding officer where that recommendation has not been upheld, was necessary not only to understand the protective mechanisms available to a member when his livelihood is threatened by the spectre of discharge but to show that, in the final analysis, it is the Commissioner who must ultimately accept or reject the recommendations which have been made by any of the three tribunals below him. He is the sole person authorized by subsection 13(2) of the Act to dismiss or discharge a member before the expiration of his term of engagement. To some extent, then, the appearance of proceeding in accordance with the rules of natural justice or employing procedural fairness as outlined in Bulletin AM-53 (assuming it to have the force of standing orders) is a façade. If that is so, and if the Commissioner in reaching the decision that ultimately must, by the Act, be his alone, proceeds without regard to legal errors made by any of the three lower tribunals—the Commanding Officer, the Discharge and Demotion Board or the Board of Review—his decision cannot stand. It is my opinion that it cannot stand in this case for the reasons which I will now develop.

sion de révision et sur les exposés écrits du membre et les répliques écrites du Commandant divisionnaire. Le Commissaire doit disposer de l'appel soit en le rejetant et en maintenant les recommandations contestées, soit en l'accueillant et en ordonnant une nouvelle révision du dossier par une Commission de licenciement et de rétrogradation (comme c'est le cas en l'espèce), ou encore en ordonnant que le membre demeure au service de la GRC ou soit rétrogradé.

Le paragraphe 14.m. est la seule autre disposition pertinente au présent appel et il prévoit que si le Commissaire ordonne une nouvelle révision de l'affaire, celle-ci devrait être effectuée «tout comme s'il s'agissait d'une première révision. [C'est moi qui souligne.]» Ainsi, il semblerait que toutes les procédures d'appel qui précèdent puissent encore être invoquées après la décision de la nouvelle Commission de licenciement et de rétrogradation.

Cet examen plutôt long des procédures auxquelles peuvent recourir tant le membre dont le renvoi a été recommandé que son Commandant divisionnaire lorsque la recommandation n'a pas été maintenue, était nécessaire non seulement pour comprendre les mécanismes de protection offerts à un membre lorsque son gagne-pain est menacé par le spectre du renvoi, mais également pour montrer que, en dernière analyse, c'est le Commissaire qui doit finalement accepter ou rejeter les recommandations faites par l'un des trois tribunaux qui lui sont inférieurs. Il est l'unique personne autorisée par le paragraphe 13(2) de la Loi à congédier ou à renvoyer un membre avant la fin de son mandat. Ainsi, dans une certaine mesure, l'apparence d'un processus conforme aux règles de justice naturelle ou d'un recours à l'équité procédurale comme l'expose le Bulletin AM-53 (si l'on présume qu'il a l'effet des ordres permanents) est une façade. Si c'est le cas, et si le Commissaire en prenant la décision qui finalement, selon la Loi, n'appartient qu'à lui seul, procède sans tenir compte des erreurs de droit commises par l'un des trois tribunaux inférieurs—le Commandant divisionnaire, la Commission de licenciement et de rétrogradation ou la Commission de révision—sa décision ne peut être maintenue. À mon avis, elle ne peut être maintenue en l'espèce pour les motifs que j'exposerai avec plus de détails ci-dessous.

However, before doing so, it is useful, I think, to refer to an excerpt from the unanimous reasons for judgment of this Court, written by Stone J., in *Willette v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 1 F.C. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.), at page 428 F.C.; page 170 N.R., reading as follows:

The Commissioner did not himself conduct the hearing before the Board. The appeal to him, as it was to the Board of Review, was on the basis of the record produced by the Discharge and Demotion Board. He did not conduct a hearing *de novo*. He was able to conclude, however, that "these proceedings were conducted properly throughout the investigation and at all levels of internal administrative action". If, therefore, the Discharge and Demotion Board erred in law by denying the applicant a right enshrined in the Charter, in the *Canadian Bill of Rights* or at common law with respect to an aspect of the hearing, obviously the Commissioner's decision would be tainted by that error and be reviewable by this Court.

Adopting this reasoning, the decision of the Commissioner in this case cannot stand because, as I see it, it was tainted by the fundamental legal error made by the Discharge and Demotion Board which will be disclosed in the following analysis of the evidence and the applicable statutory provisions.

I refer again to subsection 21(2) of the Act, *supra*. It empowers the Commissioner to "make rules, to be known as standing orders, for the . . . discipline . . . administration and good government of the force." In *Re Laroche and Beirsdorfer*, *supra*, Le Dain J., at page 162 of the report, expressed the opinion that the provisions of Administration Bulletin AM-53 could not be held to be standing orders purporting to have been made pursuant to subsection 21(2) of the Act. He said that:

I do not find it necessary, however, to deal with the nature and effect of the provisions of Administration Bulletin AM-53 on this basis because in my opinion they cannot be held to be standing orders purporting to have been made pursuant to s-s. 21(2) of the Act. The expression "standing order" is not used with reference to any of the provisions of the bulletin, as it was with reference to the provisions for appeal to the Commissioner that were before the Court in *McCleery and Danch*. The bulletin does not purport to make standing orders pursuant to s-s. 21(2). On the contrary, it purports to provide procedures for recommending discharge and demotion that will be in accordance with proposed amendments to the Act that have not yet been enacted. In the introductory paragraph of the bulletin

Toutefois, avant d'aborder cette question, il est utile, je pense, de citer un extrait des motifs unanimes d'un jugement de cette Cour, rédigés par le juge Stone, dans l'arrêt *Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 1 C.F. 423; (1985), 56 N.R. 161 (C.A.), à la page 428 C.F.; à la page 170 N.R., dont voici le libellé:

Le Commissaire n'a pas lui-même présidé l'audition tenue devant la Commission. Comme ce fut le cas devant la Commission de révision, l'appel dont il a été saisi reposait sur le dossier produit par la commission de licenciement et de rétrogradation. Il n'a pas tenu une audition *de novo*. Il a cependant pu conclure que [TRADUCTION] «ces procédures ont été conduites de la manière appropriée tout au long de l'enquête et à tous les niveaux de l'action administrative interne». Si, par conséquent, la commission de licenciement et de rétrogradation a commis une erreur de droit en privant le requérant de l'exercice d'un droit enchâssé dans la Charte, dans la *Déclaration canadienne des droits* ou prévu par la *common law* en ce qui concerne un des aspects de l'audition, il est évident que la décision du Commissaire est entachée par cette erreur et qu'elle est susceptible d'examen et d'annulation par cette Cour.

Si l'on adopte ce raisonnement, la décision du Commissaire en l'espèce ne peut être maintenue, selon moi, parce qu'elle est entachée d'une erreur de droit fondamentale commise par la Commission de licenciement et de rétrogradation comme je le montrerai dans l'analyse qui suit de la preuve et des dispositions législatives applicables.

On se souviendra que le paragraphe 21(2) de la Loi, précité, investit le Commissaire du pouvoir d'«édicter des règles, appelées «ordres permanents», visant . . . la discipline . . . l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie.» Dans l'arrêt *Re Laroche et Beirsdorfer*, précité, le juge Le Dain, à la page 162 du recueil, s'est dit d'avis que les dispositions du Bulletin d'administration AM-53 ne peuvent être considérées comme des ordres permanents censés être établis conformément au paragraphe 21(2) de la Loi. Voici ce qu'a dit le juge à cet égard:

Je ne crois pas nécessaire toutefois d'examiner sur cette base la nature et les effets des dispositions du Bulletin d'administration AM-53 parce qu'à mon avis, elles ne peuvent être considérées comme des ordres permanents établis conformément au paragraphe 21(2) de la Loi. L'expression «ordre permanent» n'est pas employée à l'égard des dispositions du Bulletin comme elle l'a été à celui des dispositions d'appel au Commissaire dont la Cour avait été saisie dans *McCleery et Danch*. Le Bulletin n'a pas pour but de prescrire des ordres permanents au sens du paragraphe 21(2). Au contraire, son but est d'établir des règles applicables à la recommandation d'un licenciement ou d'une rétrogradation, qui soient conformes aux modifications proposées à la Loi et qui ne sont pas encore adoptées. Le Bulletin dit,

it is stated: "This bulletin outlines procedures for recommending discharge and demotion that will be effective 79-09-15. The rules and procedures contained herein follow those contained in proposed amendments to the RCMP Act, as far as possible." The bulletin does revoke certain provisions of the administration manual respecting discharge and demotion, but these provisions do not purport to be standing orders. They are rather procedural directions or explanations the revocation of which would not require an exercise of the authority conferred by s-s. 21(2). It must be kept in mind that according to the decision of the majority in *Martineau (No. 1)* administrative directives and guidelines of the kind contained in Administration Bulletin AM-53 require no statutory authority for their adoption. It is thus my conclusion that the provisions of the bulletin cannot be relied on in determining whether the Commissioner's decision was a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of s. 28 of the *Federal Court Act*. [Emphasis added.]

That situation, however, seems now to have been rectified by the revision to Bulletin AM-53 made on June 7, 1983. As will be seen, paragraph 1.a. still refers to the fact that the "rules and procedures contained herein follow those contained in proposed amendments to the RCMP Act as far as is possible." Paragraph 1.e. makes the Bulletin a standing order and "is made pursuant to the RCMP Act, Section 21(2)". It, thus, appears to fill the gap noted by Mr. Justice Le Dain. Since neither subsection 21(2) of the Act nor the Regulations impose on the Commissioner the requirement that standing orders follow any particular form and since AM-53 appears to be in relation to discipline, efficiency or the good government of the force, it appears to be a valid exercise of the authority granted to the Commissioner by subsection 21(2). The "NOTES" following various paragraphs of AM-53 may not be impressed with that validity, as will be discussed later herein.

I turn first to the document which initiated the discharge proceedings, namely, the Notice of Intent to Recommend Discharge issued by the applicant's Commanding Officer on April 26, 1983 which was served on the applicant on April 27, 1983. Because of its importance I quote it in full hereunder.

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

NOTICE OF INTENT TO RECOMMEND DISCHARGE

Reg. No. 26404, Cpl. R.J. LUTES, take notice that I intend to recommend your discharge from the Royal Canadian Mounted Police pursuant to RCMP Regulation 74, on the following

en introduction: «Le présent bulletin explique les procédures sur le licenciement et la rétrogradation, procédures qui entreront en vigueur le 15 sept. 1979. Les directives et les modalités données ci-après suivent celles contenues dans les modifications proposées à la Loi sur la G.R.C.» Le Bulletin annule certaines dispositions du Manuel d'administration en matière de licenciement et de rétrogradation, mais ces dispositions ne constituent pas des ordres permanents. Ce sont plutôt des directives ou des explications concernant la procédure et dont l'annulation n'exigerait pas l'exercice du pouvoir conféré par le paragraphe 21(2). N'oublions pas que, selon la décision de la majorité dans *Martineau (N° 1)*, l'adoption de directives ou de lignes de conduite administratives du type de celles que l'on trouve dans le Bulletin d'administration AM-53 n'exige pas l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi. Je conclus donc qu'on ne peut s'appuyer sur les dispositions du Bulletin pour déterminer si la décision du Commissaire était une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. [C'est moi qui souligne.]

Cette situation, toutefois, semble avoir été corrigée par la révision du Bulletin AM-53 faite le 7 juin 1983. Comme on le verra, le paragraphe 1.a. renvoie encore au fait que les «directives et les modalités données ci-après suivent celles contenues dans les modifications proposées à la Loi sur la G.R.C.» Le paragraphe 1.e. dispose que le Bulletin constitue un ordre permanent et «qu'il [est] rédigé conformément à l'article 21(2) de la Loi sur la G.R.C.» Ainsi, ce passage semble combler la lacune notée par le juge Le Dain. Puisque ni le paragraphe 21(2) de la Loi, ni le Règlement n'imposent au Commissaire de donner une forme particulière aux ordres permanents et puisque le Bulletin AM-53 semble se rapporter à la discipline, l'efficacité ou le bon gouvernement de la Gendarmerie, il semble procéder d'un exercice valide du pouvoir accordé au Commissaire par le paragraphe 21(2). Les «NOTA» suivant divers paragraphes du Bulletin AM-53 peuvent ne pas être empreints de cette validité, comme j'en parlerai ultérieurement.

Passons tout d'abord au document qui a mis en marche les procédures de renvoi, c'est-à-dire l'Avis d'intention de recommander le licenciement qu'a donné le Commandant divisionnaire du requérant le 26 avril 1983, et qui a été signifié au requérant le 27 avril 1983. En raison de son importance, je le cite au complet.

[TRADUCTION]

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

AVIS D'INTENTION DE RECOMMANDER LE LICENCIEMENT

Caporal R.J. LUTES, n° matricule 26404, veuillez prendre note que j'ai l'intention de recommander votre renvoi de la Gendarmerie royale du Canada conformément à l'article 74 du

ground of unsuitability, namely:

You were involved in the commission of an offence under an Enactment of the Parliament of Canada of so serious a nature and in such circumstances as would significantly affect the proper performance of your duties under the RCMP Act, thereby rendering yourself unsuitable to continue service in the Force.

The particulars supporting the ground of unsuitability are as follows:

On 83 MAR 05, at approximately 2:00 P.M., Mr. Eugene Ernest BLAIS a floor walker from Invicta Security had occasion to observe your actions while in the Woolco Department Store, St. Albert Centre, St. Albert, Alberta. At that time you were noted to be pushing a Woolco shopping cart with a shopping bag in the cart. You were observed to pick up electrical supplies in one aisle, walk a few aisles away and then deposit the merchandise into the shopping bag. You were observed to do this on four separate occasions and then to depart the Woolco Department Store without paying for the items in the shopping bag. Your actions in this matter constitute the offence of theft as defined in the Criminal Code.

Attached hereto is a copy of the complete service investigation pertaining to this matter, together with statements and copies of all other relevant documentation in support of the ground of unsuitability.

BE ADVISED that within 14 days from the date of service of this notice, you may send a request in writing to your Commanding Officer, for a review of your case by a Discharge and Demotion Board in the official language of your choice.

FURTHER BE ADVISED that you and/or your representative may attend the Discharge and Demotion Board hearing and make oral or written representation.

FURTHER BE ADVISED that you, or your representative with your written consent, may, within the 14 day period from the date of service of this notice, examine documentation on your Personnel Records to which you have right of access and you or he may request the presentation of any further documentary evidence, to which you have right of access, to the Board. Copies of any requested material will be forwarded to you and the Board.

FURTHER BE ADVISED that if you wish to call witnesses, you must supply a list of the witnesses along with a brief account of the testimony expected from each. Allowed member witnesses will be directed to attend, however, you will be responsible for notifying civilian witnesses. (Civilian witnesses are entitled to those fees, allowances and expenses as provided for by Reg. 35).

FURTHER BE ADVISED that should you not request a review of your case within the next 14 days, the recommendation will be made to the Commissioner for his determination.

FURTHER BE ADVISED that if you do not desire a hearing and do not wish to be discharged as unsuitable, you may exercise your option to tender your resignation from the Force, but any

Règlement de la G.R.C. pour le motif d'incompétence suivant, savoir:

Vous avez été impliqué dans la perpétration d'une infraction à une loi du Parlement du Canada, infraction dont la gravité et les circonstances affecteraient considérablement la bonne exécution de vos fonctions en vertu de la Loi sur la G.R.C. et, par conséquent, vous êtes devenu inhabile à continuer d'être membre de la Gendarmerie.

Les détails à l'appui de ce motif d'incompétence sont les suivants:

a Le 5 MARS 1983, vers 14 heures, M. Eugene Ernest BLAIS, inspecteur pour la Invicta Security, a pu observer vos actes au moment où vous vous trouviez au magasin à rayons Woolco, Centre St-Albert, à St-Albert (Alberta). À ce moment, il a remarqué que vous poussiez un chariot contenant un sac fourre-tout. Il vous a vu prendre des accessoires électriques dans une rangée, aller dans d'autres rangées plus loin et alors mettre la marchandise dans votre sac. Il vous a vu agir de la sorte à quatre reprises puis quitter le magasin à rayons Woolco sans payer les appareils contenus dans votre sac. Vos actes à cette occasion constituent un vol au sens donné à ce mot dans le Code criminel.

b Vous trouverez ci-joint une copie du rapport d'enquête interne à ce sujet, ainsi qu'une copie des déclarations et de tout autre document pertinent, servant à appuyer ce motif d'incompétence.

c VEUILLEZ PRENDRE NOTE que, dans les quatorze jours qui suivent la signification de cet avis, vous pouvez demander par écrit auprès du Commandant divisionnaire la révision de votre cas par une Commission de licenciement et de rétrogradation dans la langue officielle de votre choix.

d VEUILLEZ AUSSI PRENDRE NOTE que vous et/ou votre représentant pouvez assister à l'audition de la Commission de licenciement et de rétrogradation et y faire des présentations orales ou écrites.

e VEUILLEZ AUSSI PRENDRE NOTE que vous, ou votre représentant avec votre consentement écrit, pouvez, dans le délai de quatorze jours qui suit la signification de cet avis, consulter les renseignements contenus dans vos dossiers du personnel auxquels vous avez droit d'accès, et que vous, ou votre représentant, pouvez demander le dépôt auprès de la Commission de tout autre renseignement auquel vous avez droit d'accès. Des copies des renseignements demandés vous seront transmises à vous et à la Commission.

f VEUILLEZ AUSSI PRENDRE NOTE que si vous avez l'intention de présenter des témoins, vous devrez fournir la liste de ces témoins et un résumé du témoignage qu'ils se proposent de rendre. Nous demanderons aux témoins membres de la G.R.C. de se présenter; cependant, il vous appartiendra de convoquer les témoins civils. (Les témoins civils ont droit aux indemnités et aux dépenses prévues par le règlement n° 35).

g VEUILLEZ AUSSI PRENDRE NOTE que si vous ne demandez pas la révision de votre cas dans les quatorze jours qui suivent, la recommandation sera transmise au Commissaire pour qu'une décision soit rendue.

h VEUILLEZ AUSSI PRENDRE NOTE que si vous ne voulez pas d'audition et que vous ne voulez pas être licencié pour incompétence, vous pouvez donner votre démission; cependant cette

decision to resign is yours and you are not now, nor will you be, pressured in any way to do so. Upon request you will be informed of any entitlements under the RCMP Superannuation Act.

DATED AT EDMONTON THIS 26 DAY OF APRIL 1983.

“D. A. WHYTE”
D. A. WHYTE, A/Commr.
Commanding “K” Division

In form, the document appears to comply with the regulations and Bulletin AM-53. The ground of unsuitability follows exactly the wording of Ground No. 2 of paragraph 3.a.2., *supra*. For purposes of this case, the vital words are “involved in the commission of an offence under an Enactment of the Parliament of Canada . . .” In this case the offence with which the applicant was charged, according to the copy of the Information which is contained in the record, was theft of “merchandise the property of F.W. Woolworth Ltd., of a value not exceeding two hundred dollars, contrary to the provisions of the Criminal Code.” The section of the *Code* [*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34] under which he was charged, according to telex from S/Sgt. M. Coulombe to the Commanding Officer “K” Division dated March 17, 1983, was section 294(b) [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 93, s. 25]. Having pleaded not guilty to the offence, and having been tried, the accused was, as noted earlier, acquitted by His Honour Judge McLean of the Provincial Court of Alberta on June 15, 1983. The applicant, therefore, was found not to have been “involved in the commission of an offence” under the applicable statute of the Parliament of Canada, the *Criminal Code*. And that is the sole ground upon which the “Notice of Intent to Recommend Discharge” was based. If there is any doubt that this is so, one need only have regard to the last sentence of that part of the Notice setting forth the particulars supporting the ground of unsuitability which reads as follows:

Your actions in this matter constitute the offence of theft as defined in the Criminal Code. [Emphasis added.]

That the offence described was not committed has been decided by the only court competent to make such a finding, absent a successful appeal from that Court’s decision. There is no evidence in the record that there was an appeal let alone a successful one. The verdict of acquittal, therefore, is final. The basis upon which the Discharge recommendation was founded has disappeared. In

décision est entièrement vôtre et vous n’êtes pas et vous ne serez d’aucune façon obligé de la remettre. Si vous en faites la demande, on vous avisera de vos avantages en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la G.R.C.

DATÉ À EDMONTON CE 26^e JOUR D’AVRIL 1983.

«D. A. WHYTE»
D. A. WHYTE, Com. adj.
Commandant de la Division «K»

Dans sa forme, le document semble respecter le Règlement et le Bulletin AM-53. Le motif d’inaptitude suit exactement le libellé du motif n° 2 du paragraphe 3.a.2., précité. Pour les fins de l’espèce, les mots les plus importants sont «impliqué dans la perpétration d’une infraction à une loi du Parlement du Canada . . .» En l’espèce, l’infraction dont le requérant a été accusé, selon une copie de la dénonciation qui apparaît au dossier, est le vol de [TRADUCTION] «marchandises appartenant à F.W. Woolworth Ltd., dont la valeur ne dépasse pas deux cents dollars, en violation des dispositions du Code criminel.» L’article du *Code* [*Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34] en vertu duquel a été portée une accusation, selon le télex adressé par le S/É.M. M. Coulombe au Commandant de la Division «K» en date du 17 mars 1983, est le paragraphe 294(b) [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 93, art. 25]. L’inculpé a plaidé non coupable à cette infraction et après avoir été jugé, comme nous l’avons mentionné précédemment, il a été acquitté par le juge McLean de la Cour provinciale de l’Alberta le 15 juin 1983. Le requérant, par conséquent, a été déclaré ne pas avoir été «impliqué dans la perpétration d’une infraction» à la loi applicable du Parlement du Canada, c’est-à-dire le *Code criminel*. Et c’est-là le seul motif sur lequel l’«Avis d’intention de recommander le licenciement» se fonde. Si l’on en doute, il n’y a qu’à lire la dernière phrase de la partie de l’Avis qui expose les détails à l’appui du motif d’inaptitude invoqué et qui se lit ainsi:

Vos actes à cette occasion constituent un vol au sens donné à ce mot dans le Code criminel. [C’est moi qui souligne.]

Il a été décidé par la seule cour compétente pour tirer une telle conclusion, en l’absence d’un appel couronné de succès de la décision de cette Cour, que l’infraction décrite n’a pas été commise. Rien dans le dossier ne montre qu’il y a eu un appel qui ait été accueilli ou non. Le verdict d’acquiescement, par conséquent, est final. Le fondement sur lequel reposait la recommandation de licenciement s’est

that respect, the case on its facts differs from those present in the *Laroche* case where the member of the force admitted that he had been involved in the commission of the offence of using marijuana contrary to the provisions of the *Narcotics Control Act* [R.S.C. 1970, c. N-1] although he had never been charged or convicted of the offence. That being so and the Commissioner being authorized to discharge on the ground of unsuitability, he had the right to consider whether the conduct of the member was of so serious a nature as would affect the proper performance of the member's duties. In this case, the member having been found by the only competent tribunal to have been not guilty of an offence, the basis for the alleged unsuitability was not present and the authority of the Commissioner to discharge on this alleged ground of unsuitability was lost. He should, thus, have directed that the member be retained. On the admitted evidence there was no basis for him to order a new Discharge and Demotion Board.

In making this finding I am not unmindful of two difficulties in justifying this conclusion.

First, in the *Laroche* case, Le Dain J. had this to say at page 168 of the report, *supra*:

The applicant's second point is that only a Judge could have constitutionally valid authority to determine whether there has been the commission of a criminal offence. In my opinion this contention, as applied to the nature of the issue before the respondent, is without merit. The Commissioner has authority to discharge on the ground of unsuitability. In making that decision he has the right to consider whether the conduct complained of is serious enough to constitute a criminal offence. He is not determining criminal responsibility, nor is he imposing criminal law consequences. He is considering and characterizing the relative seriousness of conduct from the point of view of unsuitability. That is an authority that is necessarily implied in the authority to discharge on the ground of unsuitability.

In distinguishing the situation which prevailed when that comment was made, regard must be had to the text of paragraph 3.a.2. as it read at the time of the *Laroche* case and that in force when the Commissioner decided this case: (*supra*, page 347)

The member is clearly involved in the commission of a criminal offence of so serious a nature and in such circumstances as would significantly affect the proper performance of his duties under the Act.

écroulé. À cet égard, les faits de l'espèce diffèrent de ceux qui étaient en cause dans l'affaire *Laroche*, où un membre de la Gendarmerie a admis avoir été impliqué dans la perpétration de l'infraction consistant à consommer de la marijuana contrairement aux dispositions de la *Loi sur les stupéfiants* [S.R.C. 1970, chap. N-1], bien qu'il n'ait jamais été accusé ni reconnu coupable de cette infraction. Cela étant, et comme le Commissaire est autorisé à renvoyer pour motif d'incompétence, ce dernier avait le droit d'examiner si la conduite du membre était suffisamment répréhensible pour nuire au bon accomplissement de ses devoirs. En l'espèce, comme le membre a été déclaré non coupable par le seul tribunal compétent pour le faire, l'incompétence alléguée était sans fondement et le Commissaire n'était plus habilité à renvoyer le requérant pour ce motif. Il aurait dû, par conséquent, ordonner le maintien en place du requérant. Rien dans la preuve admise ne le justifiait d'ordonner la constitution d'une nouvelle Commission de licenciement et de rétrogradation.

Je me rends compte que cette conclusion soulève deux difficultés.

Premièrement, dans l'affaire *Laroche*, le juge Le Dain a ajouté ceci à la page 168 du recueil, précité:

En deuxième lieu, le requérant soutient que seul un juge est constitutionnellement habilité à décider si une infraction criminelle a été commise. À mon avis, cet argument, appliqué à la nature du litige dont l'intimé a été saisi, est dénué de fondement. Le Commissaire est habilité à licencier quelqu'un pour incompétence. Pour prendre cette décision, il a le droit d'examiner si la conduite qui fait l'objet de la plainte est suffisamment grave pour constituer une infraction criminelle. Il ne décide pas de la responsabilité pénale et n'applique pas de sanction pénale. Il examine la conduite et en établit la gravité relative du point de vue de l'incompétence. Ce pouvoir découle nécessairement de celui de renvoyer quelqu'un pour incompétence.

En établissant une distinction entre l'espèce et la situation existant lorsque le juge Le Dain s'est prononcé, il faut examiner le texte du paragraphe 3.a.2. tel qu'il était rédigé à l'époque de l'arrêt *Laroche* et celui qui était en vigueur lorsque le Commissaire a tranché la présente affaire: (précité, page 347)

Le membre est manifestement impliqué dans la perpétration d'une infraction criminelle dont la gravité et les circonstances affecteraient considérablement la bonne exécution des fonctions du membre en vertu de la loi.

NOTE: Any member may be recommended for discharge or demotion in rank whether or not he has been charged with the criminal offence constituting the ground of unsuitability or has been tried, acquitted, convicted or sentenced by a court in respect of the offence.

It will be noted that the word "clearly" preceding "involved" in the 1979 version has been dropped. More importantly, following the word "offence" in that version, the 1983 revision added the words "under an enactment of the Parliament of Canada or the legislature of a province". Those two changes make it abundantly clear, in my view, that the determination of whether an offence has been committed or not is not the responsibility of the Commissioner. His responsibility now is not "to consider whether the conduct complained of is serious enough to constitute a criminal offence." It is to consider whether or not when an offence has been committed of which the member has been found guilty, the offence was of so serious a nature and in such circumstances as would significantly affect the proper performance of his duties. The only way in which an offence under a federal statute, such as the *Criminal Code*, can be said to have been committed is when the appropriate Court finds that it has. Without the words "under an enactment of the Parliament of Canada . . ." it seems clear, as Le Dain J. held, that it was for the Commissioner to decide whether the conduct complained of was serious enough to constitute a criminal offence. The addition of those words makes it clear to me, that the alleged offence will have to be proved as required by the particular enactment. If there has been no such proof to the satisfaction of the competent tribunal there will have been an acquittal of the person charged, which means there was no "offence under an enactment of the Parliament of Canada". The underpinning for the discharge for unsuitability thus falls.

The second difficulty in reaching the conclusion to which I have earlier alluded, arises from the "NOTE" to paragraph 3.a.2. of Bulletin AM-53, *supra*. For the sake of convenience I repeat it:

NOTE: Any member may be recommended for discharge or demotion in rank whether or not he has been charged with an offence constituting the ground of unsuitability or has been tried, acquitted, convicted or sentenced by a court in respect of the offence.

NOTA: On peut recommander le licenciement ou la rétrogradation d'un membre qu'il ait été accusé ou non du délit criminel constituant le motif de son inaptitude ou qu'il ait été jugé, acquitté ou condamné par le tribunal à l'égard de ce délit.

a

Remarquons que l'adverbe «manifestement» qui précédait l'adjectif «impliqué» dans la version de 1979 a disparu. Ce qui est encore plus important, à la suite du mot «infraction» qui figure dans cette version, la révision de 1983 a ajouté les mots «à une loi édictée par le Parlement du Canada ou l'Assemblée législative d'une province». Ces deux modifications montrent nettement, à mon avis, qu'il ne ressortit pas au Commissaire de déterminer si une infraction a été commise ou non. Il est habilité à l'heure actuelle non pas à «examiner si la conduite qui fait l'objet de la plainte est suffisamment grave pour constituer une infraction criminelle», mais à examiner si une infraction dont un membre a été déclaré coupable est une infraction dont la gravité et les circonstances affecteraient considérablement la bonne exécution des fonctions du membre. Il ne peut être dit qu'une infraction prévue par une loi fédérale, comme le *Code criminel*, a été commise que lorsque la Cour compétente conclut qu'elle l'a été. Sans les mots «loi édictée par le Parlement du Canada . . .» il semble clair, comme le juge Le Dain l'a décidé, qu'il appartenait au Commissaire de décider si les actes incriminés étaient suffisamment graves pour constituer une infraction criminelle. L'adjonction de ces mots me montre clairement que l'infraction alléguée doit être prouvée comme l'exige la loi pertinente. Si la preuve ne convainc pas le tribunal compétent, il y a acquittement de l'accusé, ce qui signifie qu'il n'y a pas «[d']infraction à une loi édictée par le Parlement du Canada». Le fondement même du renvoi pour incompétence s'écroule donc.

b

La deuxième difficulté rencontrée qui fait obstacle à la conclusion que j'ai mentionnée précédemment, vient du «NOTA» ajouté au paragraphe 3.a.2. du Bulletin AM-53, précité. Pour plus de clarté je le répète:

NOTA: On peut recommander le licenciement ou la rétrogradation d'un membre qu'il ait été accusé ou non du délit criminel constituant le motif de son inaptitude ou qu'il ait été jugé, acquitté ou condamné par le tribunal à l'égard de ce délit.

As can be seen, on the plain meaning of the NOTE, a member may be recommended for discharge notwithstanding that he may have been *inter alia*, acquitted of the offence which led to the initiation of the discharge proceedings. The first question then is, does the "NOTE" form part of the standing order? I think it fair to say that usually when something of this nature appears in a document it would be viewed by the reader as explanatory or directory to, or interpretive of, something which preceded it. As noted earlier, however, paragraph 1.e. does not limit the scope of the Bulletin as a standing order only to that portion thereof which is substantive in nature as opposed to that which appears to be explanatory, interpretive or directory. It says "This Bulletin shall be a Commissioner's Standing Order . . ." But paragraph 1.a. refers to the "rules and procedures" contained in the Bulletin. While it is arguable that the NOTE to paragraph 3.a.2. is part of the rule, it is, in my view, more logically construed to be an explanation, interpretation, or a direction with regard to the scope of the rule. It thus should not be viewed, as I see it, as part of the rule. If it was to have been part the Commissioner could fairly easily have made it so. That he did not is indicative that he did not intend it to be part of paragraph 3.a.2. Furthermore, I have difficulty in accepting that the consequences flowing from a conclusion of law (that is to say that an accused is not guilty of an offence with which he is charged) can be changed by edict of the Commissioner in the form of a note to a standing order, bearing in mind that, in this case, the sole stated ground for the recommendation for discharge was the alleged unsuitability of the person concerned because he had been involved in the commission of an offence against the *Criminal Code*—an offence of which he had been found not guilty.

In summary, for all of the above reasons, I am of the opinion that the NOTE is not part of paragraph 3.a.2. and, therefore, has no legal validity. The directive therein that a member may be recommended for discharge notwithstanding his acquittal on the offence with which he was

Comme on peut le voir, il ressort de la note qu'il est possible de recommander le licenciement d'un membre même s'il a été, entre autres, acquitté de l'infraction à la source de la procédure visant son renvoi. La première question qui se pose est donc de déterminer si le «NOTA» fait partie de l'ordre permanent auquel il fait suite? Je crois qu'il est juste de dire qu'habituellement lorsqu'une note de cette nature se trouve dans un document, le lecteur la considère comme lui expliquant ou l'aidant à interpréter le texte qui la précède. Comme je l'ai souligné précédemment, toutefois, le paragraphe 1.e. ne limite pas la portée du Bulletin en qualité d'ordre permanent à la seule partie de celui-ci dont la nature se rapporte au fond par opposition à la partie qui semble être explicative, interprétative ou indicative. Ce paragraphe dit: «Le présent bulletin constitue un ordre permanent du Commissaire . . .» Cependant, le paragraphe 1.a. mentionne les «directives et les modalités» données dans le Bulletin. Bien que l'on puisse soutenir que le NOTA qui suit le paragraphe 3.a.2. fait partie de la directive, il est plus logique à mon avis de l'interpréter comme étant une explication, une interprétation ou une indication en ce qui concerne la portée de la directive. Selon moi, cette note ne devrait donc pas être interprétée comme faisant partie de la directive. Si elle devait en être une partie, le Commissaire pourrait très facilement l'avoir fait telle. Qu'il ne l'ait pas fait indique qu'il n'avait pas l'intention que la note fasse partie du paragraphe 3.a.2. En outre, je puis difficilement admettre que les conséquences découlant d'une conclusion de droit (c'est-à-dire qu'un prévenu n'est pas coupable d'une infraction dont il était accusé) puissent être changées par décret du Commissaire sous forme d'une note à un ordre permanent, si l'on garde à l'esprit que, en l'espèce, le seul motif énoncé pour recommander le licenciement était l'incompétence alléguée de la personne concernée parce qu'elle avait été impliquée dans la perpétration d'une infraction au *Code criminel*—infraction dont elle a été déclarée non coupable.

i

Bref, pour tous les motifs énoncés ci-dessus, je suis d'avis que la note ne fait pas partie du paragraphe 3.a.2. et, par conséquent, qu'elle n'a aucune valeur juridique. La directive qu'elle contient selon laquelle on peut recommander le licenciement d'un membre bien qu'il ait été acquitté d'une infraction

charged, can thus have no effect on the interpretation of paragraph 3.a.2. to which it is appended.

If I am wrong in holding this view, then an anomalous situation arises by virtue of sections 29(2), 30 and 31 of the RCMP Regulations which I have set out in full at page 346 hereof. They relate to the suspension of a member from duty when he is charged with contravening an Act of the Parliament of Canada.

In this case, because of the criminal charge by Notice of Suspension dated March 8, 1983, Cpl. Lutes was suspended from the force. So far as I have been able to ascertain from the record he was not reinstated after his acquittal as required by section 31 of the Regulations. But whether he was or he was not, the Regulations appear to recognize that an acquittal on a criminal charge clears an accused and, as they should, restore the member to the standing which he had prior to the charge being laid, presumably subject to such other internal disciplinary action by the force, if any, as may be appropriate in the circumstances. However, where the much more serious proceedings leading to discharge have been initiated on the basis of the charge prior to the trial of that charge, as here, the proceedings for discharge not only continue following acquittal, but the acquittal, if the NOTE governs, is to be ignored for purposes of determining whether the recommendation for discharge is to be accepted. That is the result which flows from the NOTE to paragraph 3.a.2. being found to form part of the paragraph. In my opinion, such a result is not only anomalous but unfair because the member's career, livelihood and reputation are at stake. For that reason alone I would resist the interpretation which makes the NOTE a part of the paragraph unless no other interpretation is possible. For the reasons I have given I think that it need not be so construed.

The result, as I see it, is that the threshold question in determining whether or not the Commissioner must accept the recommendation for discharge on the ground stated in the Notice of Intent, namely, was the member "involved in the

dont il était accusé, ne peut ainsi avoir d'effet sur l'interprétation du paragraphe 3.a.2. auquel elle est annexée.

Si je fais erreur sur ce point, alors une situation anormale résulte des paragraphes 29(2), 30 et 31 du Règlement de la GRC que j'ai cités au long à la page 346 du présent jugement. Ces articles se rapportent à la suspension d'un membre lorsqu'il est accusé d'avoir contrevenu à une loi du Parlement du Canada.

En l'espèce, en raison de l'accusation criminelle dont fait état l'avis de suspension en date du 8 mars 1983, le caporal Lutes a été suspendu de la Gendarmerie. Dans la mesure où le dossier m'a permis de le vérifier, il n'a pas été réintégré après son acquittement comme l'exige l'article 31 du Règlement. Qu'il l'ait été ou non, le Règlement semble reconnaître qu'un acquittement d'une accusation criminelle dispense l'accusé et, comme il se doit, réintègre le membre au rang qu'il occupait avant que l'accusation ne soit portée, présument sous réserve de toute autre mesure disciplinaire interne par la Gendarmerie, le cas échéant, qui peut être appropriée dans les circonstances. Toutefois, lorsque des procédures beaucoup plus graves qui entraînent le licenciement ont été commencées sur le fondement d'une accusation avant l'instruction de cette accusation, comme en l'espèce, les procédures de licenciement non seulement se poursuivent après l'acquittement, mais il ne doit pas être tenu compte de cet acquittement, si le NOTE s'applique, pour les fins de déterminer si la recommandation de licenciement doit être acceptée. C'est ce qui résulterait du NOTE suivant le paragraphe 3.a.2. si l'on estimait qu'il fait partie de ce paragraphe. À mon avis, cette conséquence est non seulement anormale mais injuste parce que la carrière du membre en cause, son gagne-pain et sa réputation sont en jeu. Pour cette seule raison, je m'opposerais à l'interprétation selon laquelle la note ferait partie du paragraphe qui la précède, à moins qu'aucune autre interprétation ne soit possible. Pour les motifs que j'ai donnés, je pense qu'elle n'a pas à être interprétée de cette façon.

Par conséquent il faut, selon moi, répondre en l'espèce par la négative à la question préliminaire de déterminer si le Commissaire doit ou non accepter la recommandation de licenciement pour le motif exposé dans l'Avis d'intention, c'est-à-dire,

commission of an offence under an enactment of the Parliament of Canada”, must, in this case, be answered in the negative. That being so, rather than making the Order under attack the Commissioner should have concluded that the ground of unsuitability alleged in the Notice of Intent had not been proved and disposed of the matter on that basis.

As a consequence it is unnecessary to consider the other issues raised in the application. I would grant the application, set aside the decision of the Commissioner dated June 25, 1984 and remit the matter to him for disposition on the basis that the ground of unsuitability upon which the Notice of Intent to Recommend Discharge had been based has not been proved.

Since preparing the foregoing reasons for judgment, I have had the advantage of reading the reasons for judgment of my brother Heald and since I regard them as being supplementary to and amplifying of mine, I wholly agree with them.

la question de savoir si le membre «est impliqué dans la perpétration d’une infraction édictée par le Parlement du Canada». Cela étant, plutôt que de rendre l’ordonnance contestée, le Commissaire aurait dû conclure que le motif d’inaptitude allégué dans l’Avis d’intention n’avait pas été prouvé et trancher la question en conséquence.

Par conséquent, il est inutile d’examiner les autres questions soulevées dans la requête. J’accueillerais la demande, j’annulerais la décision du Commissaire en date du 25 juin 1984 et je lui renverrais la question pour qu’il la tranche en tenant compte du fait que le motif d’incompétence sur lequel l’Avis d’intention de recommander le licenciement se fonde n’a pas été établi.

Depuis la rédaction de mes motifs de jugement, j’ai eu l’occasion de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Heald, et comme je considère qu’ils complètent et développent les miens, j’y souscris entièrement.