

T-309-97

T-309-97

**John Edward Dixon** (*Applicant*)**John Edward Dixon** (*requérant*)

v.

c.

**The Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia and the Governor in Council** (*Respondents*)**La Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie et le gouverneur en conseil** (*intimés*)

T-317-97

T-317-97

**John Edward Dixon** (*Applicant*)**John Edward Dixon** (*requérant*)

v.

c.

**The Governor in Council** (*Respondent*)**Le gouverneur en conseil** (*intimé*)**INDEXED AS: DIXON v. CANADA (COMMISSION OF INQUIRY INTO THE DEPLOYMENT OF CANADIAN FORCES TO SOMALIA) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: DIXON c. CANADA (COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE DÉPLOIEMENT DES FORCES CANADIENNES EN SOMALIE) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Simpson J.—Vancouver, March 25, 26 and April 1, 1997.

Section de première instance, juge Simpson—Vancouver, 25 et 26 mars et 1<sup>er</sup> avril 1997.

*Inquiries — Commission of Inquiry into deployment of Canadian Forces to Somalia — Order in Council establishing Commission to investigate, report on 6 topics, 19 issues — Final report due December 22, 1995 but two extensions granted — Commission needing even more time but Order in Council imposing final deadlines — Motion for order of mandamus requiring Commission to comply with mandate or declaring that Governor in Council amend Commission's terms of reference by limiting inquiry and order declaring Governor in Council's decision on final deadlines contrary to law — Importance, independence of public inquiries — Whether Commission required to report on all matters mandated — Who decides whether investigation complete — Whether commission unable to report on full mandate — Original reporting date unrealistic, never intended to be final — Commission of Inquiry not like government department to be created, directed, disbanded as Governor in Council sees fit — Governor in Council not entitled to decide when enough evidence received — To lawfully curtail mandate, Governor in Council must list items deleted from Commission's mandate — Order in Council imposing final deadlines ultra vires for (1) non-compliance with Interpretation Act, s. 31(4); (2) breaching rule of law by requiring the impossible; (3) breaching rule of law by disrespect of Commissioners' independence.*

*Enquêtes — Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie — Décret constituant une Commission pour faire enquête sur six questions et 19 sujets — Le rapport final devait être présenté le 22 décembre 1995, mais l'échéance a été reportée à deux reprises — La Commission avait besoin d'encore plus de temps, mais des échéances finales ont été imposées par décret — Requêtes introductives d'instance visant à obtenir, d'une part, une ordonnance de mandamus obligeant la Commission d'enquête à se conformer à son mandat et, d'autre part, une ordonnance décrétant que la décision du gouverneur en conseil relative aux échéances finales était contraire à la loi — Importance, indépendance des commissions d'enquêtes — La Commission devait-elle faire rapport sur toutes les questions énumérées dans son mandat? — Qui pouvait décider si l'enquête était terminée? — La Commission se trouvait-elle dans l'impossibilité de s'acquitter complètement de son mandat? — La date initiale de présentation du rapport était irréaliste et n'a jamais censé être une date de présentation d'un rapport final — La Commission d'enquête n'est pas comme un service gouvernemental qui peut être créé, dirigé et démantelé selon le bon vouloir du gouverneur en conseil — Il n'appartient pas au gouverneur en conseil de décider quand la Commission a obtenu suffisamment de preuves — Pour restreindre le mandat de la Commission d'une manière légitime, le gouverneur en conseil doit expressément énumérer les questions du mandat qu'il faut considérer comme retranchées — Il y a trois raisons pour lesquelles le décret qui imposait les échéances finales est*

*Armed Forces — Commission of Inquiry into deployment of Canadian Forces to Somalia — Inquiry undertaken in response to national outrage over murder of Somalis by Canadian soldiers — Commission's broad mandate including inquiring, reporting on leadership within chain of command, discipline, whether cultural differences impacted on operations, actions of Department of National Defence, allegations of cover-up, evidence destruction — Governor in Council imposing final deadlines for Commission's investigations, report — Applicant was Special Advisor to Defence Minister Campbell, directly involved in communications between C.F., Minister — Controversy between applicant, C.F. representative as to date applicant told of Somali's torture, murder by Canadian Airborne Regiment members — Media questioning whether applicant cover-up participant — Applicant denied standing due to government's imposition of final deadlines — Applicant seeking order of mandamus requiring Commission to comply with mandate or declaring that Governor in Council amend Commission's terms of reference and declaring decision imposing final deadlines contrary to law — Order in Council imposing final deadlines held ultra vires.*

*Practice — Parties — Standing — Motion for mandamus requiring Somalia Commission of Inquiry to comply with mandate or other relief — Applicant Special Advisor to then Minister of Defence — Directly involved with communications between Minister, representatives of Canadian Armed Forces — Disputing date Minister's staff told of torture, murder in Somalia by members of Canadian Airborne Regiment — Allegations of cover-up — Within Commission's mandate, but applicant denied standing because Commission's mandate truncated when Governor in Council deciding to end hearings March 31, 1997 — Applicant directly affected, having standing to bring motion pursuant to Federal Court Act, s. 18.1.*

These were originating motions for mandamus requiring the Commission of Inquiry to comply with its mandate;

*ultra vires: 1) il n'est pas conforme à l'art. 31(4) de la Loi d'interprétation; 2) il enfreint les principes de droit en exigeant l'impossible des commissaires; 3) il enfreint les principes de droit en ne respectant pas l'indépendance dont jouissent les commissaires.*

*Forces armées — Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie — Commission d'enquête constituée en réaction au scandale national suscité par l'assassinat de Somaliens par des soldats canadiens — Dans le cadre de son large mandat, la Commission devait faire enquête et rapport sur le leadership au sein de la chaîne de commandement, la discipline, la mesure dans laquelle les différences culturelles ont influé sur la conduite des opérations, les mesures prises par le ministère de la Défense nationale, les allégations de camouflage et la destruction d'éléments de preuve — Le gouverneur en conseil a imposé des échéances finales relativement à l'enquête et au dépôt du rapport final de la Commission — Le requérant était conseiller spécial du ministre de la Défense nationale de l'époque, M<sup>me</sup> Kim Campbell et à ce titre, il participait directement aux communications entre la ministre et les représentants des Forces canadiennes, avec lesquels il est en désaccord quant à la date à laquelle il a été informé de la torture et de l'assassinat d'un Somalien par des membres du Régiment aéroporté du Canada — Les médias ont soulevé la question de savoir si le requérant avait pris part à une opération de camouflage — La demande du requérant visant à obtenir le droit d'être entendu a été rejetée, vu les échéances finales fixées — Le requérant vise à obtenir, d'une part, une ordonnance de mandamus obligeant la Commission d'enquête à se conformer à son mandat et, d'autre part, une ordonnance décrétant que la décision du gouverneur en conseil d'imposer des échéances finales était contraire à la loi — Le décret imposant les échéances finales est ultra vires.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Demande d'une ordonnance de mandamus obligeant la Commission d'enquête à se conformer à son mandat ou à accorder une autre réparation — Le requérant était conseiller spécial du ministre de la Défense nationale de l'époque — Il participait directement aux communications entre la ministre et les représentants des Forces canadiennes, avec lesquels il est en désaccord quant à la date à laquelle il a été informé de la torture et de l'assassinat d'un Somalien par des membres du Régiment aéroporté du Canada — Les allégations de camouflage relevaient du mandat de la Commission d'enquête, mais la demande du requérant visant à obtenir le droit d'être entendu par celle-ci a été rejetée, le gouverneur en conseil ayant décidé de mettre fin aux audiences le 31 mars 1997 — Le requérant était directement touché et avait donc le droit d'être entendu en vertu de l'art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale.*

Il s'agit de deux requêtes introductives d'instance visant à obtenir, d'une part, une ordonnance de mandamus obli-

and a declaration that the Governor in Council's decision to require the Commission to terminate its public hearings by March 31, 1997 and to submit its final report by June 30, 1997 was contrary to law.

The Commission of Inquiry was established under the *Inquiries Act* by Order in Council P.C. 1995-442 to investigate the deployment of the Canadian Airborne Regiment Battle Group to Somalia, in response to national outrage over both the Arone murder and the events of March 4, 1993, when one Somali was killed and another wounded. The Order in Council required the Commission to inquire into and report on six topics with respect to the Canadian Forces deployment to Somalia, including "actions and decisions of the Canadian Forces; and actions and decisions of the Department of National Defence" and 19 specific issues. The Commission was also expected to make recommendations to correct problems identified in the course of its investigation. A final report was due December 22, 1995, but an extension to June 28, 1996 was granted. A second extension to September 1997 was requested, citing nine reasons therefor, including the delay caused by "missing, altered or destroyed documents". An extension to March 31, 1997 was granted. In November 1996, the Commission Chairman explained the difficulties in meeting the March 31, 1997 reporting deadline, noting the enormous number of documents received and the "dilatatory manner" in which the Department of National Defence had treated the Commission's entreaties for cooperation and assistance. Although the Commission was of the view that it would be impossible to complete the work assigned before December 31, 1997, an extension of only three months, to June 30, 1997 was granted. Hearings were to be completed by March 31, 1997. These dates were confirmed by Order in Council P.C. 1997-174. When the final deadlines were imposed, the mandate was not reduced.

In 1993 the applicant was employed as a Special Advisor to the Right Honourable Kim Campbell, then Minister of National Defence. As such he was directly involved in the communications between the Minister and representatives of the Canadian Forces, with whom he now disputes the date on which the Minister's staff was told about the torture and murder of Shidane Arone by members of the Canadian Airborne Regiment in Somalia. When the controversy was made public, media speculation began about whether the applicant was part of a cover-up.

geant la Commission d'enquête à se conformer à son mandat et, d'autre part, une ordonnance décrétant que la décision du gouverneur en conseil d'exiger que la Commission d'enquête mette fin à ses audiences publiques avant le 31 mars 1997 et présente son rapport final avant le 30 juin 1997 était contraire à la loi.

La Commission d'enquête a été constituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, par le décret C.P. 1995-442, pour faire enquête sur le déploiement en Somalie du groupe tactique du Régiment aéroporté du Canada, en réaction au scandale national suscité par l'assassinat d'Arone ainsi que par les faits survenus le 4 mars 1993, où un Somalien a été tué et un autre blessé. Le décret confiait à la Commission d'enquête le mandat de faire enquête et faire rapport sur six sujets concernant le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, dont «les mesures et les décisions des Forces canadiennes, et les mesures et les décisions du ministère de la Défense nationale», et 19 questions précises. La Commission d'enquête était également censée formuler des recommandations appropriées en vue de corriger les difficultés qu'elle relevait au cours de ses travaux. Elle a reçu instruction de présenter un rapport final le 22 décembre 1995, mais cette échéance a été reportée au 28 juin 1996. Une autre prolongation de l'échéance relative à la présentation du rapport final, soit à septembre 1997, a été demandée et, à l'appui de cette demande, neuf motifs ont été invoqués, dont le retard occasionné par des [TRADUCTION] «documents manquants, altérés ou détruits». L'échéance a été reportée au 31 mars 1997. En novembre 1996, le président a expliqué les difficultés qu'avait la Commission d'enquête à respecter l'échéance du 31 mars 1997 concernant la présentation du rapport final, notant en particulier le nombre fort considérable de documents que la Commission d'enquête avait reçus et la [TRADUCTION] «manière dilatoire» avec laquelle le ministère de la Défense nationale avait traité les prières de collaboration et d'assistance des commissaires. Bien que la Commission d'enquête fût d'avis qu'il serait impossible d'effectuer le travail qui lui était confié avant le 31 décembre 1997, une prolongation de trois mois seulement, soit jusqu'au 30 juin 1997, lui a été accordée. La Commission d'enquête devait conclure ses audiences publiques vers le 31 mars 1997. Ces dates ont été confirmées par le décret C.P. 1997-174 daté du 4 février 1997. Lorsque les échéances finales ont été imposées, le mandat n'a pas été réduit.

En 1993, le requérant a été détaché au ministère de la Défense nationale, à titre de conseiller spécial du ministre de la Défense nationale de l'époque, M<sup>me</sup> Kim Campbell. À ce titre, il participait directement aux communications entre la ministre et les représentants des Forces canadiennes, avec lesquels il est en désaccord quant à la date à laquelle les membres du personnel de la ministre ont été informés de la torture et de l'assassinat de Shidane Arone par des membres du Régiment aéroporté du Canada, en Somalie. Quand la controverse est devenue publique, les

The applicant was refused standing before the Commission of Inquiry. The hearing and reporting deadlines in Order in Council P.C. 1997-174 precluded the Commission of Inquiry from examining the nature and adequacy of the response of National Defence Headquarters (NDHQ) to the events in Somalia, and the "crucial issue" of a possible cover-up in the upper echelons of NDHQ and the Canadian Forces. The Commission's mandate covered the allegations of possible cover-up and the applicant's evidence would be important on that issue.

The issues were: (1) whether the applicant had standing to bring these motions; (2) whether the mandate as set out in Order in Council P.C. 1995-442 required the Commission to report on all matters mentioned or whether the Commission had a discretion to report only on those issues which it considered important; (3) whether the Governor in Council or the Commission decides whether the investigation is complete; (4) whether it was impossible for the Commission of Inquiry to complete its mandate; (5) whether *Interpretation Act*, subsection 31(4) imposed any requirements on the Governor in Council; (6) whether Order in Council 1997-174 was *ultra vires* the Governor in Council.

*Held*, the motion for *mandamus* should be dismissed; Order in Council 1997-174 should be declared *ultra vires*.

(1) The applicant was personally involved in the events whereby the Minister was advised of the Arone murder. He had been scheduled to be a witness at the Commission of Inquiry for a long time and his lawyer for this purpose was provided by the federal government. Thus the applicant was directly affected and therefore had standing pursuant to *Federal Court Act*, subsection 18.1(1).

(2) By asking the Commission to "inquire into and report", Order in Council P.C. 1995-442 imposed a duty to report on all of the six topics and 19 designated issues. The Commission did not have a discretion to report only on those issues they chose to deal with in the time available. A mandate could have been written so as to provide such a discretion. The initial reporting date was unrealistic. But December 22, 1995 was never intended to be a final reporting date. It was a target date and there was nothing unlawful in the Governor in Council imposing target dates.

médias ont soulevé la question de savoir si le requérant avait pris part à une opération de camouflage. La demande du requérant visant à obtenir le droit d'être entendu par la Commission d'enquête a été rejetée. Les échéances fixées par le décret C.P. 1997-174 à propos de la tenue des audiences et de la présentation du rapport empêchaient la Commission d'enquête d'examiner la nature et la pertinence de la réponse du Quartier général de la Défense nationale (le QGDN) aux événements marquants qui ont eu lieu en Somalie, et à la [TRADUCTION] «question cruciale» d'un camouflage possible dans les hautes sphères du QGDN et des Forces canadiennes. Le mandat conféré à la Commission d'enquête englobait les allégations d'un camouflage possible, et le témoignage du requérant serait important à cet égard.

Les points en litige étaient les suivants: 1) Le requérant avait-il le droit de présenter ces requêtes? 2) Le mandat exposé dans le décret C.P. 1995-442 obligeait-il la Commission d'enquête à faire rapport sur toutes les questions qui y étaient mentionnées, ou lui permettait-il de faire rapport uniquement sur les questions que les commissaires jugeaient importantes? 3) Qui du gouverneur en conseil ou de la Commission d'enquête pouvait décider si l'enquête de cette dernière était terminée? 4) La Commission se trouvait-elle dans l'impossibilité de s'acquitter complètement de son mandat? 5) Le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation* imposait-il des exigences quelconques au gouverneur en conseil? 6) Le décret 1997-174 excédait-il les pouvoirs du gouverneur en conseil?

*Jugement*: la demande de *mandamus* doit être rejetée; le décret C.P. 1997-174 doit être infirmé parce qu'il excède les pouvoirs du gouverneur en conseil.

1) Le requérant a personnellement été mêlé aux événements par lesquels la ministre a été informée de l'assassinat d'Arone. Il était censé témoigner devant la Commission d'enquête depuis longtemps, et l'avocat qui le représente à cette fin a été fourni par le gouvernement fédéral. Ces faits suffisent pour conclure que le requérant était directement touché et avait donc le droit d'être entendu en vertu du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

2) En demandant aux commissaires de «faire enquête et faire rapport», le décret C.P. 1995-442 obligeait ces derniers à faire rapport sur les six sujets ainsi que sur les 19 questions désignés. Il n'était donc pas loisible aux commissaires de faire rapport uniquement sur les questions qu'ils choisissaient d'examiner dans le délai imparti. Il aurait été possible de rédiger un mandat qui prévoyait une telle latitude. La date initiale de présentation du rapport était irréaliste. Cependant, le 22 décembre 1995 n'a jamais censé être une date de présentation d'un rapport final. Il s'agissait plutôt d'une échéance, et il n'y avait rien d'illécite à ce que le gouverneur en conseil imposât des échéances.

(3) The Commission decides when the investigation has been adequate. The Governor in Council can create a commission of inquiry, establish the mandate, appoint the commissioners, set reasonable target dates and terminate a commission of inquiry in a lawful manner. But, at a minimum, a commission of inquiry is independent when its decisions relate to the manner in which it will carry out its mandate. This independence means that it is the Commission, where it is compelled to investigate and report, which must decide when it has received sufficient evidence to enable it to make the findings of fact necessary to support conclusions in its report. The Governor in Council is not entitled to decide when the Commission has received sufficient evidence.

(4) If the Commission must report on all issues, and if it is entitled to decide when it has sufficient evidence, then if it is left with a full mandate, it is impossible for it to fulfil its duty to provide a full report and respect the final deadlines. This impossibility was known to the Governor in Council when it imposed the final deadlines, which were six months earlier than the Commission indicated was needed to complete its work. Nothing could undermine the value of a public inquiry more than the spectre of a government curtailing the activities of a commission.

(5) The Governor in Council does have the power to curtail the mandate. *Interpretation Act*, subsection 31(4) provides that commissions may be amended or varied "in the same manner" as that in which they are created. In Order in Council P.C. 1995-442, the mandate was established by a detailed listing of six topics and 19 designated issues. To curtail the mandate in a manner that meets the requirements of the *Interpretation Act*, the Governor in Council must specifically list those items in the mandate which are to be considered deleted. If the Governor in Council wants to curtail the mandate, it must do so in clear and specific terms.

(6) Order in Council P.C. 1997-174, which imposed the final deadlines was *ultra vires* because: (1) it did not comply with *Interpretation Act*, subsection 31(4) which requires an order in council which reduces the mandate in clear terms; (2) it breaches the rule of law by requiring the impossible of the Commission and by placing it in a position where it cannot obey the law; and (3) it breaches the rule of law by not respecting the Commission's independence.

3) Il revient à la Commission de décider quand l'enquête est suffisante. Le gouverneur en conseil peut créer une commission d'enquête, fixer le mandat et désigner les commissaires. Il peut aussi fixer des échéances raisonnables et mettre fin à une commission d'enquête de manière légitime. Cependant, à tout le moins, une commission d'enquête est indépendante lorsque ses décisions se rapportent à la façon dont elle exécutera son mandat. Cette indépendance doit signifier qu'il appartient aux commissaires, dans une situation comme celle-ci où ils se trouvent dans l'obligation de faire enquête et rapport, de décider quand ils ont entendu ou par ailleurs obtenu suffisamment de preuves pour leur permettre de tirer les conclusions de fait nécessaires à l'appui des conclusions qu'ils formuleront dans leur rapport. Le gouverneur en conseil n'a pas le droit de décider quand les commissaires ont obtenu suffisamment de preuves.

4) Si les commissaires doivent faire rapport sur toutes les questions, et s'ils ont le droit de décider quand ils disposent de preuves suffisantes, il s'ensuit donc que s'ils ont à s'acquitter d'un mandat intégral, il leur est impossible de remplir leur obligation de présenter un rapport complet et de respecter les échéances finales. En outre, le gouverneur en conseil était au courant de cette impossibilité lorsqu'il a imposé les échéances finales, qui précédaient de six mois l'échéance dont les commissaires ont indiqué qu'ils avaient besoin pour terminer leur travail. Rien ne pourrait miner davantage la valeur d'une enquête publique que le spectre d'un gouvernement qui restreint les activités d'une commission.

5) Le gouverneur en conseil a effectivement le pouvoir de restreindre le mandat. Le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation* dispose que les commissions peuvent être modifiées ou remplacées dans des conditions d'exercice «restant les mêmes» que celles dans lesquelles elles ont été créées. Dans le décret C.P. 1995-442, le mandat a été établi au moyen d'une liste détaillée des six sujets et des 19 questions désignés. Pour restreindre le mandat d'une manière légitime qui satisfasse aux exigences de la *Loi d'interprétation*, le gouverneur en conseil doit expressément énumérer les questions du mandat qu'il faut considérer comme retranchées. Si le gouverneur en conseil désire restreindre le mandat, il doit le faire en termes clairs et précis.

6) Il y a trois raisons pour lesquelles le décret C.P. 1997-174, qui imposait les échéances finales, est *ultra vires*: 1) il n'est pas conforme au paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, qui exige qu'un décret qui restreint le mandat soit énoncé en termes clairs; 2) il enfreint les principes de droit en exigeant l'impossible des commissaires et en les mettant dans une situation où ils ne peuvent se conformer à la loi; et 3) il enfreint les principes de droit en ne respectant pas l'indépendance dont jouissent les commissaires.

There was no justification for an order of *mandamus* against the Commission of Inquiry. It cannot complete its full mandate, but this was not due to an unlawful act on its part.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*An Act respecting Inquiries concerning Public Matters*, S.C. 1868, c. 38.  
*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).  
*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, s. 13.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 2(1) "regulation", 31(4).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97; (1995), 124 D.L.R. (4th) 129; 31 Admin. L.R. (2d) 261; 39 C.R. (4th) 141; 180 N.R. 1.

##### REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1997] 2 F.C. 36; (1997), 142 D.L.R. (4th) 237; 207 N.R. 1 (C.A.).

#### AUTHORS CITED

Canada. Law Reform Commission. *Administrative Law: Commissions of Inquiry: A New Act* (Working Paper No. 17), Ottawa: Supply and Services Canada, 1977.  
 Lucas, Alastair R. "Public Inquiries" 29 *C.E.D. (West. 3rd)*, Title 122, 1987.  
 Ontario. Law Reform Commission. *Report on Public Inquiries*. Toronto: The Commission, 1992.

MOTIONS for *mandamus* requiring the Somalia Commission to comply with the terms and conditions of its mandate and a declaration that the Governor in Council's decision to require the Commission to terminate its public hearings by March 31, 1997 and to submit its final report by June 30, 1997 was contrary to law. Motion for *mandamus* dismissed; Order in Council 1997-174 declared *ultra vires*.

Il n'existait aucune justification à une ordonnance de *mandamus* à l'encontre de la Commission d'enquête. Cette dernière ne pouvait s'acquitter de son mandat entier, mais il est manifeste que cette difficulté n'était pas attribuable à un acte illicite de sa part.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.C. 1868, ch. 38.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2(1) «règlement», 31(4).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).  
*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5.  
*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 13.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97; (1995), 124 D.L.R. (4th) 129; 31 Admin. L.R. (2d) 261; 39 C.R. (4th) 141; 180 N.R. 1.

##### DÉCISION MENTIONNÉE:

*Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36; (1997), 142 D.L.R. (4th) 237; 207 N.R. 1 (C.A.).

#### DOCTRINE

Canada. Commission de réforme du droit. *Droit administratif: Les commissions d'enquête: une nouvelle loi* (Document de travail 17), Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1977.  
 Lucas, Alastair R. «Public Inquiries» 29 *C.E.D. (West. 3rd)*, Title 122, 1987.  
 Ontario. Law Reform Commission. *Report on Public Inquiries*. Toronto: The Commission, 1992.

REQUÊTES introductives d'instance visant à obtenir, d'une part, une ordonnance de *mandamus* obligeant la Commission d'enquête à se conformer à son mandat et, d'autre part, une ordonnance décrétant que la décision du gouverneur en conseil d'exiger que la Commission d'enquête mette fin à ses audiences publiques avant le 31 mars 1997 et présente son rapport final avant le 30 juin 1997 était contraire à la loi. La demande de *mandamus* doit

être rejetée; le décret C.P. 1997-174 doit être infirmé parce qu'il excède les pouvoirs du gouverneur en conseil.

## COUNSEL:

*Joseph J. Arvay, Q.C.* for applicant.  
*W. Stanley Martin and Simon R. Coval* for respondent Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia.  
*Donald J. Rennie* for respondent Governor in Council.

## AVOCATS:

*Joseph J. Arvay, c.r.* pour le requérant.  
*W. Stanley Martin et Simon R. Coval* pour l'intimée la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie.  
*Donald J. Rennie* pour l'intimé le gouverneur en conseil.

## SOLICITORS:

*Arvay, Finlay*, Victoria, for applicant.  
*Russell & DuMoulin*, Vancouver, for respondent Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Governor in Council.

## PROCUREURS:

*Arvay, Finlay*, Victoria, pour le requérant.  
*Russell & DuMoulin*, Vancouver, pour l'intimée la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé le gouverneur en conseil.

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

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

## SIMPSON J.:

## LE JUGE SIMPSON:

## THE MOTIONS

## LES REQUÊTES

1 John Edward Dixon (the applicant) has two originating motions before the Court. Each is made pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5]. The first is in Court file T-309-97 (the first motion). In the first motion, the applicant names both the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia (the Commission of Inquiry) and the Governor in Council. In Court file T-317-97 (the second motion), only the Governor in Council is a respondent.

1 John Edward Dixon (ci-après appelé le requérant) a soumis à la Cour deux requêtes introductives d'instance, chacune présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]. La première figure dans le dossier portant le n° du greffe T-309-97 (ci-après appelée la première requête). Dans cette requête, le requérant nomme à la fois la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (ci-après appelée la Commission d'enquête) et le gouverneur en conseil. Dans le dossier portant le n° du greffe T-317-97 (ci-après appelée la seconde requête), seul le gouverneur en conseil est nommé comme intimé.

2 In the first motion, the Court was asked to make the following orders:

2 Dans la première requête, il a été demandé à la Cour de rendre les ordonnances suivantes:

- |   |  |
|---|--|
| (1) an order in the nature of <i>mandamus</i> requiring the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia (the Commission) to comply with the terms and conditions of P.C. 1995-442 as amended by P.C. 1995-1273; P.C. 1996-959 and P.C. 1997-174.                      | 1) une ordonnance de <i>mandamus</i> obligeant la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (la Commission) à se conformer aux conditions du décret C.P. 1995-442, modifié par les décrets C.P. 1995-1273, C.P. 1996-959 et C.P. 1997-174.   |
| (2) in the alternative an order declaring that the Governor in Council amend the Commission's terms of reference by either limiting the matters to be inquired into and reported upon or to extend the date by which the Commission is to conclude its public hearings and submit a final report. | 2) subsidiairement, une ordonnance décrétant que le gouverneur en conseil modifie le mandat de la Commission soit en limitant les sujets sur lesquels celle-ci doit faire enquête et rapport, soit en prolongeant le délai avant lequel la Commission doit conclure ses audiences publiques et présenter un rapport final. |

3 In the second motion, the following orders were sought:

Dans la seconde requête, les ordonnances demandées sont les suivantes: 3

- |   |  |
|---|--|
| (1) an order declaring that the Governor in Council's decision to require the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia (the Commission) to terminate its public hearings by March 31, 1997 and to submit its final report by June 30, 1997 was contrary to law;    | 1) une ordonnance décrétant que la décision du gouverneur en conseil d'exiger que la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie (la Commission) mette fin à ses audiences publiques avant le 31 mars 1997 et présente son rapport final avant le 30 juin 1997 était contraire à la loi;     |
| (2) in the alternative an order declaring that the Governor in Council amend the Commission's terms of reference by either limiting the matters to be inquired into and reported upon or to extend the date by which the commission is to conclude its public hearings and submit a final report. | 2) subsidiairement, une ordonnance décrétant que le gouverneur en conseil modifie le mandat de la Commission soit en limitant les sujets sur lesquels celle-ci doit faire enquête et rapport, soit en prolongeant le délai avant lequel la Commission doit conclure ses audiences publiques et présenter un rapport final. |

4 The pre-hearing procedures for these motions were expedited at the applicant's request so that both motions could be heard and decided before March 31, 1997, which is the date suggested by Order in Council P.C. 1997-174 for the conclusion of the oral hearings before the Commission of Inquiry. By orders of Denault J. dated March 4, 1997, the applicant was to file his supplementary application record on Monday, March 24, 1997, and his applications were to be heard on or before Thursday, March 27, 1997.

Les procédures préalables à l'audience qui ont trait à ces requêtes ont été accélérées à la demande du requérant de manière à ce que les deux soient entendues et réglées avant le 31 mars 1997, soit la date suggérée par le décret C.P. 1997-174 pour la conclusion des audiences tenues devant la Commission d'enquête. Par la voie d'ordonnances du juge Denault datées du 4 mars 1997, le requérant devait déposer son dossier de demande supplémentaire le lundi 24 mars 1997, et ses demandes devaient être entendues avant le jeudi 27 mars 1997 inclusivement. 4

5 Accordingly, the hearing was held on Tuesday, March 25 and for a short time on Wednesday, March 26. An order disposing of the two motions was made on Thursday, March 27, 1997, on the basis that reasons would be released the following week. These are the promised reasons.

En conséquence, l'affaire a été entendue le mardi 25 mars et, pendant une courte période, le mercredi 26 mars. Une ordonnance réglant les deux requêtes a été rendue le jeudi 27 mars 1997, étant entendu que des motifs seraient diffusés la semaine suivante. Voici les motifs promis. 5



## THE PARTIES

(i) John Edward Dixon

6 In January 1991, the applicant was seconded from his position as an instructor in philosophy at Capilano College in North Vancouver to serve in the Department of Justice in Ottawa under the terms of a federal executive interchange program. At the Department of Justice, the applicant worked for a time as Senior Policy Advisor to the Deputy Minister of Justice. Thereafter, in January 1993, he was seconded to the Department of National Defence as a Special Advisor to the Right Honourable Kim Campbell who was then the Minister of National Defence (the Minister).

7 As Special Advisor to the Minister, the applicant was directly involved in the communications between representatives of the Canadian Forces and the Minister. One representative of the Canadian Forces was Captain Blair of the Office of the Judge Advocate General (Blair). The applicant and Blair have different recollections about the date on which the applicant and others on the Minister's staff were told about the torture and murder of Shidane Arone by members of the Canadian Airborne Regiment in Somalia on March 16, 1993 (the Arone murder).

8 Blair says in a memorandum dated November 2, 1994, that he made the Arone murder known to the applicant and others on the Minister's staff on March 26, 1993. On the other hand, in his letter to *Esprit de corps* magazine earlier in 1994, the applicant had indicated that "neither Minister Campbell nor any member of her staff had knowledge of the atrocity until March 31." This controversy between Blair and the applicant became public when, on January 13, 1997, the Commission of Inquiry released Blair's memorandum of November 2, 1994. As a result, a Canadian press story dated January 15, 1997, raised the question whether the applicant and his colleagues had participated in a cover-up.

## LES PARTIES

i) John Edward Dixon

6 En janvier 1991, le requérant a été détaché du poste d'instructeur en philosophie qu'il occupait au Collège Capilano, à North Vancouver, pour servir auprès du ministère de la Justice, à Ottawa, dans le cadre d'un programme fédéral de permutation de cadres. Au ministère de la Justice, le requérant a travaillé pendant un certain temps comme conseiller supérieur en politiques auprès du sous-ministre. Par la suite, en janvier 1993, il a été détaché au ministère de la Défense nationale, à titre de conseiller spécial du ministre de la Défense nationale de l'époque, la très honorable Kim Campbell (ci-après appelée la ministre).

7 À titre de conseiller spécial de la ministre, le requérant participait directement aux communications entre les représentants des Forces canadiennes et la ministre. Un de ces représentants était le capitaine Blair, du cabinet du Juge-avocat général. Le requérant et le capitaine Blair ont des souvenirs différents quant à la date à laquelle le requérant et d'autres membres du personnel de la ministre ont été informés de la torture et de l'assassinat de Shidane Arone par des membres du Régiment aéroporté du Canada, en Somalie, le 16 mars 1993 (incident appelé ci-après l'assassinat d'Arone).

8 Dans une note de service datée du 2 novembre 1994, le capitaine Blair déclare qu'il a informé le requérant et d'autres membres du personnel de la ministre de l'assassinat d'Arone le 26 mars 1993. Par contre, dans sa lettre adressée à la revue *Esprit de corps*, plus tôt en 1994, le requérant avait indiqué que [TRADUCTION] «ni la ministre Campbell ni aucun membre de son personnel n'étaient au courant de l'atrocité avant le 31 mars». Cette controverse entre le capitaine Blair et le requérant est devenue publique quand, le 13 janvier 1997, la Commission d'enquête a diffusé la note de service du capitaine Blair datée du 2 novembre 1994. C'est à la suite de cela que la Presse canadienne, dans un article daté du 15 janvier 1997, a soulevé la question de savoir si le requérant et ses collègues avaient pris part à une opération de camouflage.

- 9 Following these events, the applicant moved before the Commission of Inquiry on January 27, 1997, for an order granting him standing. However, in an order dated February 4, 1997, the Commission of Inquiry refused the applicant's request. In its reasons for order, the Commission of Inquiry indicated that, because its mandate had been "truncated" by the government's decision to end the hearings on or about March 31, 1997, it would be unable to investigate the role and responsibilities of high-ranking governmental officials, including the matter of interest to the applicant, which was whether there was a cover-up of the Arone murder. However, the Commission of Inquiry made it clear that, had it been able to pursue the matter of the cover-up, the applicant's evidence would have commanded attention.
- 10 The Governor in Council has correctly noted that the applicant has no formal standing before the Commission of Inquiry and that he has not received a notice of a charge of misconduct under section 13 of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11. He is therefore, in the Governor in Council's submission, merely a potential witness at the Commission of Inquiry who "has no right to use judicial review as a remedy for perceived civil wrongs". However, the mandate of the Commission of Inquiry in Order in Council P.C. 1995-442 covers the allegations of possible cover-up and the commissioners have acknowledged that the applicant's evidence would be important on that issue.
- 11 The applicant was personally involved in the events whereby the Minister was advised of the Arone murder. The applicant has been scheduled to be a witness at the Commission of Inquiry for a long time and his lawyer for this purpose is provided by the federal government. In my view, these facts are sufficient to conclude that the applicant is directly affected and therefore entitled to standing pursuant to subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*. In view of this conclusion, it is not necessary to decide whether the applicant could also have been given public interest standing.
- À la suite de ces événements, le requérant a demandé à la Commission d'enquête, le 27 janvier 1997, une ordonnance lui donnant le droit d'être entendu. Toutefois, dans une ordonnance datée du 4 février 1997, la Commission d'enquête a rejeté la demande. Dans ses motifs d'ordonnance, elle a indiqué qu'étant donné que son mandat avait été [TRADUCTION] «tronqué» par la décision du gouvernement de mettre fin aux audiences vers le 31 mars 1997, elle se trouverait dans l'impossibilité de faire enquête sur le rôle et les responsabilités de fonctionnaires de haut rang, y compris la question qui intéressait le requérant, soit de savoir si l'assassinat d'Arone avait été camouflé ou non. Toutefois, la Commission d'enquête a clairement indiqué que si elle avait pu poursuivre l'affaire du camouflage, le témoignage du requérant aurait été important.
- Le gouverneur en conseil a noté avec raison que le requérant n'a pas officiellement le droit d'être entendu devant la Commission d'enquête, et qu'il n'a pas été informé d'une faute qui lui est imputée, aux termes de l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11. Le requérant est donc, d'après le gouverneur en conseil, un simple témoin éventuel à la Commission d'enquête qui [TRADUCTION] «n'a pas le droit de se prévaloir d'un contrôle judiciaire comme recours contre des préjudices civils perçus». Cependant, le mandat que confère à la Commission d'enquête le décret C.P. 1995-442 englobe les allégations d'un camouflage possible, et les commissaires ont reconnu qu'à cet égard, le témoignage du requérant serait important.
- Le requérant a personnellement été mêlé aux événements par lesquels la ministre a été informée de l'assassinat d'Arone. Il est censé témoigner devant la Commission d'enquête depuis longtemps, et l'avocat qui le représente à cette fin est fourni par le gouvernement fédéral. À mon avis, ces faits suffisent pour conclure que le requérant est directement touché et a donc le droit d'être entendu en vertu du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de décider si l'on aurait pu aussi accorder au requérant qualité pour agir dans l'intérêt public.

(ii) The Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia

12 The Commission of Inquiry was established under Part I of the *Inquiries Act* by Order in Council P.C. 1995-442 on March 20, 1995. Shortly thereafter, the Commission of Inquiry received its formal name by means of Order in Council P.C. 1995-528, dated March 28, 1995. For accuracy, I should make two observations. First, there is technically no entity known as a "commission of inquiry". There are commissioners who are commissioned to undertake an inquiry. However, the term "commission of inquiry" is a practical fiction which is commonly used to describe the commissioners and their task. Second, as the Commission of Inquiry in this case was not established by letters patent, it is not a royal commission.

13 The Honourable Gilles Létourneau was appointed as a commissioner and as the chairperson of the Commission of Inquiry (the Chairman). He is a judge of the Federal Court of Appeal. Peter Desbarats, who is a well-known Canadian journalist, is a commissioner, as is the Honourable Robert Campbell Rutherford. He is a judge of the Ontario Court of Justice (General Division). The three commissioners will hereinafter be described collectively as the Commissioners.

14 The Chairman and Commissioner Desbarats were both appointed when the Commission of Inquiry was first established on March 20, 1995. Commissioner Rutherford was appointed at a later date to replace a commissioner who had resigned. The relevant Order in Council was P.C. 1995-614 dated April 23, 1995. However, Commissioner Rutherford was not able to begin his work as a commissioner until May 23, 1995.

15 It is well known that the Commission of Inquiry was established to investigate the deployment of the Canadian Airborne Regiment Battle Group to Somalia, and that the inquiry was undertaken largely in response to national outrage over both the Arone

ii) La Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie

12 La Commission d'enquête a été constituée en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, par le décret C.P. 1995-442, daté du 20 mars 1995. Peu après, la Commission d'enquête a obtenu son nom officiel par le décret C.P. 1995-528, daté du 28 mars 1995. Par souci d'exactitude, il y a deux observations que je devrais faire. Premièrement, il n'existe, techniquement, aucune entité connue sous le nom de «commission d'enquête». Il y a des commissaires qui sont chargés d'entreprendre une enquête. Cependant, l'expression «commission d'enquête» est une fiction pratique dont on se sert habituellement pour décrire les commissaires et la tâche qu'ils doivent accomplir. Deuxièmement, étant donné qu'en l'espèce, la Commission d'enquête n'a pas été établie par des lettres patentes, il ne s'agit pas d'une commission royale.

13 L'honorable Gilles Létourneau a été nommé commissaire et président de la Commission d'enquête (ci-après appelé le président). M. Létourneau est juge de la Cour d'appel fédérale. M. Peter Desbarats, un journaliste canadien bien connu, est commissaire, tout comme l'honorable Robert Campbell Rutherford. Ce dernier est juge de la Cour de justice de l'Ontario (Division générale). Les trois commissaires sont, ci-après, appelés collectivement les commissaires.

14 Le président et le commissaire Desbarats ont tous deux été nommés au moment où la Commission d'enquête a été constituée, le 20 mars 1995. Le commissaire Rutherford a été nommé plus tard, en remplacement d'un commissaire qui avait démissionné. Le décret pertinent est le décret C.P. 1995-614, daté du 23 avril 1995. Cependant, le commissaire Rutherford n'a pas pu commencer à remplir ses fonctions avant le 23 mai 1995.

15 Il est notoire que la Commission d'enquête a été établie pour faire enquête sur le déploiement en Somalie du groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada, et que l'enquête a été entreprise surtout en réaction au scandale national suscité par

murder on March 16, 1993, and the events of March 4, 1993, when one Somali was killed and another wounded (the shooting incident).

l'assassinat d'Arone le 16 mars 1993, ainsi que par les faits survenus le 4 mars 1993, où un Somalien a été tué et un autre blessé (faits appelés ci-après l'incident des coups de feu).

16 What is not widely known, however, is the extraordinary scale of the mandate given to the Commission of Inquiry in Order in Council P.C. 1995-442. In the description which follows, I have underlined and emphasized with bold type the material which, in my view, is particularly relevant to these motions. The Commissioners were appointed **to inquire into and report on** the following six matters (the six topics) with respect to the Canadian Forces deployment to Somalia:

1. the chain of command system;
2. leadership within the chain of command;
3. discipline;
4. operations;
5. **actions and decisions of the Canadian Forces; and**
6. **actions and decisions of the Department of National Defence.**

The Commission of Inquiry was further directed that, without restricting the generality of the matters listed above, it was also **to inquire into and report on** nineteen specific issues (the designated issues). Those issues relate to the pre-deployment period before January 10, 1993, the in-theatre period from January 10 to June 10, 1993, and the post-deployment period from June 11, 1993 to November 28, 1994. To illustrate the enormity of the task given to the Commission of Inquiry, I have reproduced the designated issues in their entirety.

17 In the pre-deployment period, the Commission of Inquiry was to inquire into and report on:

- (a) the suitability of the Canadian Airborne Regiment for service in Somalia;

16 Il y a toutefois un point moins bien connu, et il s'agit de l'extraordinaire portée du mandat confié à la Commission d'enquête dans le décret C.P. 1995-442. Dans la description qui suit, j'ai souligné et fait ressortir en caractères gras les éléments qui, à mon sens, ont particulièrement trait aux requêtes dont il est question en l'espèce. Les commissaires ont été nommés **pour faire enquête et faire rapport** sur les six sujets suivants (appelés ci-après les six sujets) concernant le déploiement des Forces canadiennes en Somalie.

1. le fonctionnement de la chaîne de commandement;
2. le leadership au sein de la chaîne de commandement;
3. la discipline;
4. les opérations;
5. **les mesures et les décisions des Forces canadiennes;**
6. **les mesures et les décisions du ministère de la Défense nationale.**

La Commission d'enquête a aussi eu pour instruction, notamment, **de faire enquête et faire rapport** sur 19 questions précises (appelées ci-après les questions désignées), se rapportant à la période antérieure au déploiement (avant le 10 janvier 1993), à la période des opérations sur le théâtre (du 10 janvier au 10 juin 1993), ainsi qu'à la période qui a suivi le déploiement (du 11 juin 1993 au 28 novembre 1994). J'ai reproduit le texte intégral des questions désignées afin d'illustrer l'immensité de la tâche confiée à la Commission d'enquête.

17 En ce qui concerne la période antérieure au déploiement, la Commission d'enquête était tenue de faire enquête et rapport sur les points suivants:

- (a) la question de savoir si le Régiment aéroporté du Canada était apte à se déployer en Somalie;

- |   |  |
|---|--|
| <p>(b) the mission and tasks assigned to the Canadian Airborne Regiment Battle Group (CARBG) and the suitability of its composition and organization for the mission and tasks assigned;</p> <p>(c) the operational readiness of the CARBG, prior to deployment, for its mission and tasks;</p> <p>(d) the adequacy of selection and screening of officers and non-commissioned members for the Somalia deployment;</p> <p>(e) the appropriateness of the training objectives and standards used to prepare for deployment of the Airborne Regiment;</p> <p>(f) the state of discipline within the Canadian Airborne Regiment prior to the establishment of the CARBG and within the CARBG prior to deployment;</p> <p>(g) the effectiveness of the decisions and actions taken during the training period prior to deployment by leadership at all levels of the Airborne Regiment to prepare for its mission and tasks in Somalia;</p> <p>(h) the effectiveness of the decisions and actions taken by leadership at all levels within Land Forces Command to resolve the operational, disciplinary and administrative problems that developed in the Canadian Airborne Regiment and the CARBG in the period leading up to the CARBG deployment to Somalia;</p> <p>(i) the effectiveness of the decisions and actions taken by Canadian Forces leadership at all levels to ensure that the CARBG was operationally ready, trained, manned and equipped for its mission and tasks in Somalia.</p> | <p>b) la mission et les tâches assignées au groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada (GTRAC) et l'aptitude de sa composition et de son organisation à exécuter la mission et les tâches qui lui ont été confiées;</p> <p>c) l'état de préparation opérationnelle du GTRAC avant son déploiement afin qu'il accomplisse la mission et les tâches qui lui ont été confiées;</p> <p>d) le bien-fondé de la présélection et de la sélection des officiers et des militaires du rang appelés à participer au déploiement en Somalie;</p> <p>e) l'à-propos des objectifs et des normes d'entraînement ayant servi à préparer le déploiement du Régiment aéroporté;</p> <p>f) l'état de la discipline au sein du Régiment aéroporté du Canada avant l'établissement du GTRAC et au sein du GTRAC avant son déploiement;</p> <p>g) l'efficacité des décisions et des mesures prises durant la période d'entraînement antérieure au déploiement par les leaders à tous les niveaux du Régiment aéroporté afin de le préparer à la mission et aux tâches qui lui incombaient en Somalie;</p> <p>h) l'efficacité des décisions et des mesures prises par les leaders à tous les niveaux du Commandement de la Force terrestre afin de résoudre les problèmes d'ordre opérationnel, disciplinaire et administratif qu'ont connus le Régiment aéroporté du Canada et le GTRAC au cours de la période qui a mené au déploiement du GTRAC en Somalie;</p> <p>i) l'efficacité des décisions et des mesures prises par les leaders des Forces canadiennes à tous les niveaux pour faire en sorte que le GTRAC soit en état de préparation opérationnelle, dûment entraîné et doté des effectifs et de l'équipement nécessaires pour accomplir la mission et les tâches qui lui incombaient en Somalie.</p> |
|---|--|

18 In the in-theatre period the Commissioners were to inquire into and report on:

- (j) the mission and tasks of the Canadian Joint Task Force Somalia and the suitability of the composition and organization of the Task Force for its mission and tasks;
- (k) the manner in which the Task Force conducted its mission and tasks in-theatre and responded to the operational, disciplinary and administrative problems encountered, including allegations of cover-up and destruction of evidence;

En ce qui concerne la période des opérations sur le théâtre, les commissaires étaient tenus de faire enquête et rapport sur ce qui suit:

- j) la mission et les tâches dévolues à la Force interarmées du Canada en Somalie et l'aptitude de la composition et de l'organisation de cette force à exécuter la mission et les tâches qui lui incombaient;
- k) la façon dont la Force interarmées a accompli sa mission et ses tâches sur le théâtre des opérations et dont elle a réagi aux problèmes d'ordre opérationnel, disciplinaire et administratif survenus, y compris les allégations de camouflage et la destruction d'éléments de preuve;

18

- |   |  |
|---|--|
| <p>(l) the extent, if any, to which cultural differences affected the conduct of operations;</p> <p>(m) the attitude of all rank levels towards the lawful conduct of operations, including the treatment of detainees;</p> <p>(n) the appropriateness of professional values and attitudes in the Task Force and the impact of deployment in Somalia on those values and attitudes;</p> <p>(o) the extent to which the Task Force Rules of Engagement were effectively interpreted, understood and applied at all levels of the Canadian Forces chain of command;</p> <p>(p) the effectiveness of the decisions and actions taken by leadership at all levels of the chain of command within the Task Force in response to the operational, disciplinary and administrative problems encountered during the deployment;</p> <p>(q) <b><u>the effectiveness with which information concerning operations, discipline and administration and problems encountered in-theatre was reported through the chain of command:</u></b></p> <p style="padding-left: 20px;">(i) within the Canadian Joint Task Force Somalia,</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) <b><u>from Canadian Joint Task Force Somalia Headquarters to National Defence Headquarters,</u></b></p> <p style="padding-left: 20px;">(iii) <b><u>within National Defence Headquarters;</u></b></p> <p>(r) <b><u>the effectiveness of the decisions and actions taken by leadership at all levels of National Defence Headquarters in response to the operational, disciplinary and administrative problems encountered during the Somalia deployment.</u></b></p> | <p>l) la mesure dans laquelle les différences culturelles ont influé sur la conduite des opérations, le cas échéant;</p> <p>m) l'attitude de tous les militaires de tout grade vis-à-vis de la conduite licite des opérations, y compris le traitement des personnes détenues;</p> <p>n) la justesse des valeurs et des attitudes professionnelles de la Force interarmées et l'incidence du déploiement en Somalie sur ces valeurs et ces attitudes;</p> <p>o) la mesure dans laquelle les règles d'engagement de la Force interarmées ont bien été interprétées, comprises et appliquées à tous les niveaux de la chaîne de commandement des Forces canadiennes;</p> <p>p) l'efficacité des décisions et des mesures prises par les leaders à tous les niveaux de la chaîne de commandement de la Force interarmées en réponse aux problèmes d'ordre opérationnel, disciplinaire et administratif survenus durant le déploiement;</p> <p>q) <b><u>l'efficacité avec laquelle l'information concernant les opérations, la discipline et l'administration ainsi que les problèmes survenus sur le théâtre a été transmise par la chaîne de commandement:</u></b></p> <p style="padding-left: 20px;">(i) au sein de la Force interarmées du Canada en Somalie,</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) <b><u>du Quartier général de la Force interarmées du Canada en Somalie au Quartier général de la Défense nationale,</u></b></p> <p style="padding-left: 20px;">(iii) <b><u>au sein du Quartier général de la Défense nationale;</u></b></p> <p>r) <b><u>l'efficacité des décisions et des mesures prises par les leaders à tous les niveaux du Quartier général de la Défense nationale en réponse aux problèmes d'ordre opérationnel, disciplinaire et administratif survenus durant le déploiement en Somalie;</u></b></p> |
|---|--|

19 And finally, in post-deployment, the report was to specifically address the results of an inquiry into:

- (s) the manner in which the chain of command of the Canadian Forces responded to the operational, disciplinary and administrative problems related to the Somalia deployment.

Et, enfin, au sujet de la période qui a suivi le déploiement, le rapport devait précisément traiter des résultats d'une enquête sur:

- s) les mesures de suivi prises par la chaîne de commandement des Forces canadiennes durant le déploiement du Régiment aéroporté du Canada en Somalie et par la suite afin de résoudre les problèmes d'ordre opérationnel, disciplinaire et administratif liés à ce déploiement.

20 It is also noteworthy that the Commissioners were empowered to:

- establish their own procedures;

Il vaut aussi la peine de signaler que les commissaires étaient habilités à:

- établir leurs propres procédures;

- sit wherever and whenever in Canada they wished;
  - rent whatever space and facilities they required;
  - hire experts and others as required; and
  - sit *in camera* if they considered it necessary in the public interest.
- siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'ils jugeaient opportuns;
  - louer les locaux et installations dont ils avaient besoin;
  - retenir les services d'experts et d'autres personnes requises;
  - siéger à huis clos s'ils jugeaient nécessaire de le faire dans l'intérêt public.

21 Finally, before me, counsel for the Governor in Council and counsel for the Commission of Inquiry agreed that both parties understand that the role the Commission of Inquiry is actually playing is both investigatory and advisory. Accordingly, in addition to investigating and reporting on the designated issues, the Commission of Inquiry is expected to make appropriate recommendations aimed at correcting problems it identifies in the course of its investigation. The Commission of Inquiry's entire assignment, as set out in Order in Council P.C. 1995-442, will hereinafter be described as its "mandate".

21 Enfin, devant moi, l'avocat du gouverneur en conseil et celui de la Commission d'enquête ont convenu que les deux parties savent que la Commission d'enquête joue en réalité un rôle d'enquête et de consultation. En conséquence, en plus de faire enquête et rapport sur les questions désignées, la Commission d'enquête est censée formuler des recommandations appropriées en vue de corriger les difficultés qu'elle relève au cours de ses travaux. La tâche toute entière confiée à la Commission d'enquête, telle qu'exposée dans le décret C.P. 1995-442, est donc décrite ci-après comme étant son «mandat».

22 The Commissioners were directed to submit a final report on the mandate in both official languages not later than December 22, 1995. This gave the Commissioners nine months to complete their work.

22 Les commissaires ont reçu instruction de présenter un rapport final sur le mandat dans les deux langues officielles, le 22 décembre 1995 au plus tard. Cela leur donnait neuf mois pour accomplir leur travail.

### (iii) The Governor in Council

### iii) Le gouverneur en conseil

23 The Governor in Council is the source of the executive power in the Government of Canada. In practice, Governor in Council is a term which describes a process whereby the decisions of the Prime Minister and his Cabinet are implemented by the Governor General. In this case, the decisions were implemented by subordinate legislative enactments known as orders in council.

23 Le gouverneur en conseil est la source du pouvoir exécutif au sein du gouvernement du Canada. En pratique, le gouverneur en conseil est une expression qui décrit un processus par lequel le gouverneur général met en application les décisions du premier ministre et de son cabinet. En l'espèce, les décisions ont été mises en œuvre par des textes de législation déléguée, appelés «décrets».

### THE INQUIRIES ACT

### LA LOI SUR LES ENQUÊTES

24 The Commission of Inquiry was established pursuant to Part I of the *Inquiries Act*. Part I is entitled "Public Inquiries". Section 2 under Part I reads as follows:

24 La Commission d'enquête a été constituée en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Cette partie s'intitule «Enquêtes publiques». Le texte de l'article 2, qui figure sous cette partie, est le suivant:

2. The Governor in Council may, whenever the Governor in Council deems it expedient, cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the

2. Le gouverneur en conseil peut, s'il l'estime utile, faire procéder à une enquête sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada ou la gestion des affaires

good government of Canada or the conduct of any part of the public business thereof.

publiques.

25 Professor Alastair R. Lucas, in an article entitled "Public Inquiries" in the *Canadian Encyclopedic Digest*<sup>1</sup> (the article), indicates that the first Canadian inquiries statute was enacted as a temporary measure in 1846 by the Assembly of the United Provinces, and that a later permanent version of the original statute was enacted as *An Act respecting Inquiries concerning Public Matters* [S.C. 1868, c. 38]. This Act was given Royal Assent on May 22, 1868. It contained only two sections but one was virtually identical to section 2 in the present Act.

25 Dans un article intitulé «Public Inquiries», paru dans le *Canadian Encyclopedic Digest*<sup>1</sup> (ci-après appelé l'article), le professeur Alastair R. Lucas écrit que la première loi canadienne sur les enquêtes a été édictée provisoirement en 1846 par l'Assemblée des provinces unies, et qu'une version permanente ultérieure de la loi originale a été adoptée sous le nom de *Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques* [S.C. 1868, ch. 38]. Cette Loi, qui a obtenu la sanction royale le 22 mai 1868, ne contenait que deux dispositions, mais la première était quasi identique à l'article 2 de la présente Loi.

26 Over the years, legislative amendments have given commissions of inquiry the power to compel the production of documents from public offices and institutions and to issue subpoenas. As well, the protection of the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5] was given to witnesses and commissioners were entitled to engage counsel, experts and staff, and delegate their powers. Notices of proposed findings of misconduct were established, and commissioners were empowered to give those investigated the right to counsel.

26 Au fil des ans, diverses modifications législatives ont conféré aux commissions d'enquête le pouvoir de contraindre les bureaux publics et les institutions à produire des documents, ainsi que de décerner des citations à comparaître. En outre, la protection de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5] a été accordée aux témoins, et les commissaires ont eu le droit de retenir les services d'avocats, d'experts et d'employés, ainsi que de déléguer leurs pouvoirs. Des avis de conclusions proposées d'inconduite ont été établis, et les commissaires ont été habilités à accorder aux personnes faisant l'objet d'une enquête le droit d'être représentées par un avocat.

27 The Law Reform Commission of Canada has also provided a brief history of the Act in its "Working Paper 17 on Commissions of Inquiry", which was published in 1977 (the CLRC Paper).<sup>2</sup> The CLRC Paper estimates that, in the period from 1867 to 1977, approximately 400 federal commissions of inquiry were appointed under Part I of the Act.

27 La Commission de réforme du droit du Canada a également présenté un bref historique de la Loi dans son «Document de travail 17 sur les commissions d'enquête», publié en 1977 (ci-après appelé le document de la CRDC)<sup>2</sup>. Selon le document de la CRDC, entre les années 1867 et 1977, environ 400 commissions d'enquête fédérales ont été nommées en vertu de la partie I de la Loi.

#### THE INDEPENDENCE OF PUBLIC INQUIRIES

#### L'INDÉPENDANCE DES ENQUÊTES PUBLIQUES

28 The issue of the nature and extent of the independence of commissions of inquiry was not fully argued before me. However, it was submitted and I accept, that there are differing degrees of indepen-

28 La question de la nature et de l'étendue de l'indépendance des commissions d'enquête n'a pas été pleinement débattue devant moi. Cependant, il a été soutenu, et j'en conviens, qu'il existe des degrés



dence. At one end of the spectrum there is the independence accorded to the judiciary. It is free from executive action and subject only to the will of Parliament. At the other end of the spectrum is a situation where there is virtually no independence, in which a commission of inquiry is considered to be an aid to the executive with a position akin to that of a department in a government ministry. Then there is a middle ground where, once established, a commission of inquiry has independence regarding its procedure and the manner in which it fulfills its mandate.

29 The Supreme Court of Canada had occasion to comment on the importance and independence of commissions of inquiry in its decision in *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97. At pages 137-138, the Court noted that:

Commissions of inquiry have a long history in Canada. This Court has already noted (*Starr v. Houlden, supra*, at pp. 1410-11) the significant role that they have played in our country, and the diverse functions which they serve. As *ad hoc* bodies, commissions of inquiry are free of many of the institutional impediments which at times constrain the operation of the various branches of government. They are created as needed, although it is an unfortunate reality that their establishment is often prompted by tragedies such as industrial disasters, plane crashes, unexplained infant deaths, allegations of widespread child sexual abuse, or grave miscarriages of justice.

At least three major studies on the topic have stressed the utility of public inquiries and recommended their retention: Law Reform Commission of Canada, Working Paper 17, *Administrative Law: Commissions of Inquiry* (1977); Ontario Law Reform Commission, *Report on Public Inquiries* (1992); and Alberta Law Reform Institute, Report No. 62, *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act* (1992). They have identified many benefits flowing from commissions of inquiry. Although the particular advantages of any given inquiry will depend upon the circumstances in which it is created and the powers it is given, it may be helpful to review some of the most common functions of commissions of inquiry.

One of the primary functions of public inquiries is fact-finding. They are often convened, in the wake of public

d'indépendance différents. À une extrémité de la gamme se trouve l'indépendance accordée aux cours de justice. Elle est à l'abri de toute action du pouvoir exécutif, et n'est soumise qu'à la volonté du Parlement. À l'autre extrémité de la gamme se trouve une situation où il n'existe presque aucune indépendance, une situation dans laquelle une commission d'enquête est considérée comme une aide au pouvoir exécutif, et occupe une position similaire à celle d'un service au sein d'un ministère. Il y a ensuite la situation médiane où, après avoir été établie, une commission d'enquête est indépendante pour ce qui est de sa procédure et de la manière dont elle s'acquitte de son mandat.

La Cour suprême du Canada a eu l'occasion de commenter l'importance et l'indépendance des commissions d'enquête dans l'arrêt *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97. Aux pages 137 et 138 du recueil, la Cour signale ce qui suit: 29

Les commissions d'enquête existent depuis longtemps au Canada. Notre Cour a déjà souligné (*Starr c. Houlden, précité*, aux pp. 1410 et 1411) le rôle important qu'elles ont joué dans notre pays et les nombreuses fonctions qu'elles remplissent. En tant qu'organismes *ad hoc*, les commissions d'enquête sont libres d'un bon nombre des entraves institutionnelles qui limitent parfois l'action des diverses branches de gouvernement. Elles sont constituées pour répondre à un besoin, bien qu'il faille malheureusement admettre qu'elles doivent souvent leur existence à des tragédies comme un désastre industriel, des écrasements d'avions, des décès inexplicables de jeunes enfants, des allégations d'exploitation sexuelle d'enfants largement répandue ou des erreurs judiciaires graves.

Au moins trois études d'importance sur le sujet ont mis en évidence l'utilité des enquêtes publiques et ont recommandé qu'elles soient maintenues: Commission de réforme du droit du Canada, Document de travail 17, *Droit administratif: les commissions d'enquête* (1977); Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Public Inquiries* (1992); Alberta Law Reform Institute, Report No. 62, *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act* (1992). D'après ces études, les commissions d'enquête présentent de nombreux avantages. Bien que ces avantages dépendent du contexte de la création de chaque commission et des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut être utile de passer en revue certaines des fonctions les plus courantes de ces commissions.

L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées

shock, horror, disillusionment, or scepticism, in order to uncover "the truth". Inquiries are, like the judiciary, independent; unlike the judiciary, they are often endowed with wide-ranging investigative powers. In following their mandates, commissions of inquiry are, ideally, free from partisan loyalties and better able than Parliament or the legislatures to take a long-term view of the problem presented. Cynics decry public inquiries as a means used by the government to postpone acting in circumstances which often call for speedy action. Yet, these inquiries can and do fulfil an important function in Canadian society. In times of public questioning, stress and concern, they provide the means for Canadians to be apprised of the conditions pertaining to a worrisome community problem and to be a part of the recommendations that are aimed at resolving the problem. Both the status and high public respect for the commissioner and the open and public nature of the hearing help to restore public confidence not only in the institution or situation investigated but also in the process of government as a whole. They are an excellent means of informing and educating concerned members of the public. [My emphasis.]

pour découvrir la «vérité», en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elle sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme. Les cyniques dénigrent les commissions d'enquête, parce qu'elles seraient un moyen utilisé par le gouvernement pour faire traîner les choses dans des situations qui commanderaient une prompt intervention. Pourtant, elles peuvent remplir, et remplissent de fait, une fonction importante dans la société canadienne. Dans les périodes d'interrogation, de grande tension et d'inquiétude dans la population, elles fournissent un moyen d'informer les Canadiens sur le contexte d'un problème préoccupant pour la collectivité et de prendre part aux recommandations conçues pour y apporter une solution. Le statut et le grand respect dont jouit le commissaire, ainsi que la transparence et la publicité des audiences, contribuent à rétablir la confiance du public non seulement dans l'institution ou la situation visées par l'enquête, mais aussi dans l'ensemble de l'appareil de l'État. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets. [Non souligné dans l'original.]

30 It is worthy of note that the Supreme Court has accorded public inquiries a degree of independence equivalent to that given to the judiciary. It is also interesting that the Federal Court of Appeal recently adopted the Supreme Court's description of commissions of inquiry.<sup>3</sup> However, neither Court was asked to consider the impact, if any, of this type of independence on the Governor in Council's ability to terminate a commission of inquiry before it completes its mandate.

Il vaut la peine de signaler que la Cour suprême a accordé aux enquêtes publiques un degré d'indépendance qui équivaut à celui conféré aux cours de justice. Il est intéressant aussi que la Cour d'appel fédérale a récemment fait sienne la description que donne la Cour suprême des commissions d'enquête<sup>3</sup>. Cependant, il n'a été demandé à aucune de ces deux cours d'examiner l'impact, si impact il y a, de cette sorte d'indépendance sur la capacité du gouverneur en conseil de mettre fin à une commission d'enquête avant qu'elle termine son mandat.

31 On this topic, the Ontario Law Reform Commission in its *Report on Public Inquiries* in 1992 cautioned at page 30 that:

À ce sujet, la Commission de réforme du droit de l'Ontario, dans son *Report on Public Inquiries*, publié en 1992, formule la mise en garde suivante, à la page 30:

Another innovative and important use of the order in council is to impose a reporting date on a public inquiry. Such reporting dates have been imposed on five of the last ten Ontario public inquiries, although in some cases subsequent orders in council have been issued to extend the deadline. There are some advantages in terms of controlling delay and limiting costs in giving inquiries a definite reporting date. On the other hand, a reporting date could limit the thoroughness of an inquiry and perhaps

[TRADUCTION] Une autre utilisation innovatrice et importante du décret est l'imposition, à une enquête publique, d'une date de production d'un rapport. De telles dates ont été imposées à cinq des dix dernières enquêtes publiques menées en Ontario, encore que, dans certains cas, des décrets subséquents aient été passés pour prolonger le délai fixé. Le fait d'imposer une date précise pour la production d'un rapport comporte certains avantages, pour ce qui est de limiter les retards et les coûts. En revanche,

compromise its independence if an extension is requested by the commission but denied by the Cabinet. [My emphasis.]

cela pourrait restreindre l'intégralité d'une enquête et, peut-être, compromettre son indépendance si la commission demandait une prolongation mais que le Cabinet la refusait. [Non souligné dans l'original.]

32 It also comments at page 206 in the following terms:

Although the independence of public inquiries is not absolute, its central features should be protected. If they could not be protected, the case for retaining public inquiries as a unique instrument of government would be weakened considerably.

The most important attribute of a public inquiry's independence is that once appointed, the commission has complete freedom to conduct its proceedings and deliver its report for public release. Nothing could undermine the value of a public inquiry more than the spectre of a government preventing the issue of a report that it would rather not see released, or curtailing the activities of a commission. [My emphasis.]

La Commission ajoute également ce qui suit, à la page 206 du document: 32

[TRADUCTION] Bien que l'indépendance des enquêtes publiques ne soit pas absolue, ses caractéristiques principales doivent être protégées. Sans cela, l'argument voulant que l'on conserve les enquêtes publiques comme un instrument unique du gouvernement serait nettement affaibli.

La caractéristique la plus importante de l'indépendance d'une enquête publique est la suivante: une fois établie, la commission a entière liberté pour ce qui est de conduire ses procédures et de présenter son rapport pour fins de diffusion publique. Rien ne pourrait miner davantage la valeur d'une enquête publique que le spectre d'un gouvernement qui fait obstacle à la publication d'un rapport qu'il préférerait ne pas voir diffuser, ou qui restreint les activités d'une commission. [Non souligné dans l'original.]

33 Finally, on this issue, it is subsection 31(4) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, which provides the Governor in Council with the power to amend the mandate. Subsection 31(4) reads:

31. . . .

(4) Where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the same manner and subject to the same consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others.

Subsection 2(1) of the *Interpretation Act* defines a "regulation" to include a commission such as that which establishes a commission of inquiry.

#### THE WORK OF THE COMMISSION OF INQUIRY

34 Having reviewed the material filed for these motions, it is clear to me that the Commissioners have worked systematically and diligently on their enormous task. Any suggestion that the Commission of Inquiry did not "get on with it" would be wholly unwarranted. The Commissioners' investigatory

Enfin, pour ce qui est de cette question, c'est le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir de modifier le mandat. Le texte de cette disposition est le suivant: 33

31. . . .

(4) Le pouvoir de prendre des règlements comporte celui de les modifier, abroger ou remplacer, ou d'en prendre d'autres, les conditions d'exercice de ce second pouvoir restant les mêmes que celles de l'exercice du premier.

Dans la définition du mot «règlement», le paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation* inclut les commissions similaires à celles qui établissent une commission d'enquête.

#### LE TRAVAIL DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Après avoir passé en revue les documents déposés dans le cadre des présentes requêtes, il m'apparaît clairement que les commissaires se sont occupés de leur tâche énorme de manière systématique et avec diligence. Il serait tout à fait injustifié de laisser entendre de quelque façon que la Commission d'en-

work has not been confined to public hearings. It has taken many forms. For example:

- Orders were issued to compel the production of documents. On April 21, 1995, the Commission of Inquiry issued an order requiring the Department of National Defence and the Canadian Forces to file with the Commission of Inquiry within 30 days certain “Somalia-related” documents. On May 18, 1995, the Commission of Inquiry issued further orders to the Clerk of the Privy Council and to the Deputy Minister of Foreign Affairs for the disclosure of “Somalia-related” documents located in their respective departments. Almost one year later, the first order had not been complied with to the Commission of Inquiry’s satisfaction. Accordingly, on April 2, 1996, the Commission of Inquiry issued another order to the Minister of National Defence summoning the Department of National Defence and the Canadian Forces to file with the Commission of Inquiry within 48 hours all records and documents relating to the issue of the responses of the Department and the Forces to public requests for information, and relating to the April 21, 1995 order for the production of documents.
- Experts’ studies were commissioned to deal with specific issues. The Commission of Inquiry planned to table (in conjunction with or prior to the final report) a collection of six or seven studies of specific issues.
- A procedural hearing was held. On May 24, 1995, immediately after Commissioner Rutherford began his work, the Commission of Inquiry held a hearing to establish the Commission of Inquiry’s rules of procedure and to determine who would be granted standing before the Commission of Inquiry.
- Policy hearings were held. In the period from June 19 to 23, 1995, the Commission of Inquiry received an overview of the policies, regulations,

quête n’a pas [TRADUCTION] «fait son travail». Le travail d’enquête des commissaires ne s’est pas limité à tenir des audiences publiques; il a revêtu de nombreuses formes. Par exemple:

- Des ordonnances ont été délivrées en vue d’obliger à produire des documents. Le 21 avril 1995, la Commission d’enquête a ordonné au ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes de déposer auprès d’elle, dans les 30 jours suivants, certains documents «liés à la Somalie». Le 18 mai 1995, la Commission d’enquête a délivré d’autres ordonnances à l’intention du greffier du Conseil privé ainsi qu’au sous-ministre des Affaires étrangères en vue de la communication de documents «liés à la Somalie» que détenaient leur ministère respectif. Près d’un an plus tard, on ne s’était pas conformé à la première ordonnance à la satisfaction de la Commission d’enquête. En conséquence, le 2 avril 1996, celle-ci a délivré une autre ordonnance au ministre de la Défense nationale, sommant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes de déposer auprès d’elle, dans les 48 heures suivantes, tous les registres et documents concernant la question des réponses du Ministère et des Forces aux demandes d’information publique, et liés à l’ordonnance du 21 avril 1995 en vue de la production de documents.
- Des études d’experts ont été commandées sur des questions particulières. La Commission d’enquête prévoyait de déposer (en même temps que le rapport final, ou avant ce dernier) une série de six ou sept études portant sur des questions précises.
- Une audience de nature procédurale a été tenue. Le 24 mai 1995, aussitôt après que le commissaire Rutherford a commencé son travail, la Commission d’enquête a tenu une audience en vue de fixer ses règles de procédure et de déterminer qui aurait qualité pour agir devant elle.
- Des audiences relatives aux politiques ont été tenues. Entre le 19 et le 23 juin 1995, la Commission d’enquête a reçu un aperçu des politi-

rules and practices of the Canadian Armed Forces, the structure and organization of the Canadian Armed Forces, the Department of National Defence, and the Canadian military justice system.

- Documents were reviewed and assessed. An enormous volume of documents has been received by the Commission of Inquiry. As of February 26, 1997, the Commission of Inquiry has received over 150,000 documents totalling over 600,000 pages. The Commission of Inquiry hired a document management team to track and monitor these documents as they were received. Every document was numbered and reviewed, page by page, assessed for relevance and catalogued chronologically and by issue.
  - Documents from other proceedings were requested. The Commission of Inquiry has obtained the 4,000-page Board of Inquiry report and the transcripts of the fourteen court martial proceedings arising from incidents that occurred in Somalia during the in-theatre period.
  - Issues hearings were held and the Commission of Inquiry decided to work through the issues in the order in which they were set out in its mandate. The first phase of public hearings, the “pre-deployment phase”, was held from October 2, 1995 to February 22, 1996, and involved testimony from 46 witnesses. The second phase, the “in-theatre phase” began on April 1, 1996, but, after hearing 12 witnesses, this phase was suspended while the Commission of Inquiry held a public investigation into alleged document tampering and document destruction in the Directorate General Public Affairs. This investigation consumed 40 hearing days from April 15, 1996, to August 30, 1996. The “in-theatre phase” testimony resumed in the week of September 9, 1996, but it has recently stopped due to the March 31, 1997 deadline imposed by Order in Council P.C. 1997-174.
- Des documents ont été examinés et évalués. La Commission d’enquête a reçu une quantité énorme de documents: au 26 février 1997, plus de 150 000 documents, totalisant plus de 600 000 pages. Elle a retenu les services d’une équipe de gestion de documents de manière à suivre et contrôler ces documents à mesure qu’elle les recevait. Chaque document a été numéroté et examiné, page par page, évalué afin d’en déterminer la pertinence et catalogué en ordre chronologique et par date de publication.
  - Les documents liés à d’autres instances ont été demandés. La Commission d’enquête a obtenu le rapport du Comité d’enquête (4 000 pages) ainsi que les transcriptions des 14 procédures en cour martiale découlant des incidents survenus en Somalie durant les opérations sur le théâtre.
  - Des audiences relatives à diverses questions ont été tenues, et la Commission d’enquête a décidé de s’occuper de ces questions dans l’ordre dans lequel elles avaient été énoncées dans son mandat. La première phase des audiences publiques, la [TRADUCTION] «phase antérieure au déploiement» s’est déroulée du 2 octobre 1995 au 22 février 1996, et 46 témoins ont été entendus. La deuxième phase, la [TRADUCTION] «phase des opérations sur le théâtre», a commencé le 1<sup>er</sup> avril 1996; toutefois, après que la Commission d’enquête eut entendu 12 témoins, cette phase a été suspendue pendant que la Commission d’enquête menait une enquête publique sur l’altération et la destruction présumées de documents au sein du bureau du Directeur général, Affaires publiques. Cette enquête a duré 40 jours d’audience, entre le 15 avril 1996 et le 30 août 1996. Les témoignages relatifs à la «phase des opérations sur le théâtre» se sont poursuivis dans la semaine du 9 septembre 1996, mais cette étape a été récemment arrêtée en raison de l’échéance du 31 mars 1997 qu’impose le décret C.P. 1997-174.

- 35 In addition to its investigatory work, the Commissioners addressed management issues. They dealt with the administrative and logistical matters relating to the establishment and conduct of the Commission of Inquiry. Commission of Inquiry counsel and staff were recruited, basic operations and procedures implemented, scheduling issues were addressed, media facilities were established, and offices and a hearing room were eventually arranged (the procedure and policy hearings held in May and June of 1995 were held in borrowed premises). In addition, the Commissioners obtained expert advice as to the mechanics of printing and publishing their final report (the Commissioners were advised that at least four months were required to edit, translate, print and publish their 1,500 to 2,000 page report). They also provided the Governor in Council with comprehensive reports on their progress in the context of seeking extensions of their reporting deadlines.
- 36 In response to the hearing and reporting deadlines set on January 10, 1997, the Commission finished hearing evidence relating to the shooting incident and then stopped its in-theatre hearings. The first week of April 1997 was reserved for submissions from parties and, thereafter, the Commission of Inquiry will prepare its report to meet the June 30, 1997, deadline.
- 37 There is no evidence before me about what the Commission of Inquiry will include in its report. However, in his remarks of January 13, 1997, the Chairman indicated that the hearing and reporting deadlines in Order in Council P.C. 1997-174 precluded the Commission of Inquiry from examining the nature and adequacy of the response of National Defence Headquarters to the important events that transpired in Somalia (especially, the shooting incident that occurred on March 4, 1993, which the Commission of Inquiry had been examining, and the Arone murder on March 16, 1993). He added that the deadlines almost completely eliminated the
- Outre leur travail d'enquête, les commissaires se sont occupés de questions de gestion. Ils ont réglé les points d'ordre administratif et logistique relatifs à l'établissement et à la conduite de la Commission d'enquête. Des avocats et des employés ont été recrutés, des activités et des méthodes de base ont été mises en œuvre, des questions d'échéancier ont été réglées, des installations ont été établies pour les médias, et des bureaux et une salle d'audience ont finalement été obtenus (les audiences relatives à la procédure et aux politiques, tenues en mai et en juin 1995, se sont déroulées dans des locaux empruntés). En outre, les commissaires ont obtenu les conseils de spécialistes quant aux détails relatifs à l'impression et la publication de leur rapport final (on les a informés qu'il faudrait au moins quatre mois pour réviser, traduire, imprimer et publier leur rapport de 1 500 à 2 000 pages). Ils ont aussi fourni au gouverneur en conseil des rapports complets sur les progrès qu'ils accomplissaient en tentant d'obtenir que les échéances fixées pour la présentation de leur rapport soient prolongées.
- En réponse aux échéances fixées le 10 janvier 1997 pour la tenue des audiences et la présentation du rapport, la Commission a conclu l'audition des témoignages relatifs à l'incident des coups de feu, et a ensuite arrêté ses audiences concernant les opérations sur le théâtre. La première semaine d'avril 1997 a été réservée aux arguments des parties et, par la suite, la Commission d'enquête rédigera son rapport de manière à respecter l'échéance du 30 juin 1997.
- Aucune preuve ne m'a été présentée au sujet de la teneur du rapport de la Commission d'enquête. Cependant, dans ses remarques du 13 janvier 1997, le président a indiqué que les échéances fixées par le décret C.P. 1997-174 à propos de la tenue des audiences et de la présentation du rapport empêchaient la Commission d'enquête d'examiner la nature et la pertinence de la réponse du Quartier général de la Défense nationale aux événements marquants qui ont eu lieu en Somalie (surtout l'incident des coups de feu survenu le 4 mars 1993, que la Commission d'enquête examinait, et l'assassinat d'Arone le 16 mars 1993). Il a ajouté que les échéances empê-

Commissioners' ability to probe the "crucial issue" of a possible cover-up in the upper reaches of National Defence Headquarters and the Canadian Forces. These matters are covered in the mandate at issues (k), (q) and (r) of the designated issues and in topics 5 and 6 of the six topics.

chaient presque entièrement les commissaires d'analyser la [TRADUCTION] «question cruciale» d'un camouflage possible dans les hautes sphères du Quartier général de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Ces points sont visés dans le mandat aux questions k), q) et r) des questions désignées, ainsi qu'aux sujets 5 et 6 des six sujets.

38 As well, in its reasons for order of February 4, 1997, refusing the applicant's request for standing, the Commission of Inquiry stated:

38 En outre, dans ses motifs d'ordonnance du 4 février 1997, par lesquels elle refusait la demande du requérant en vue d'obtenir le droit d'être entendu, la Commission d'enquête a déclaré ce qui suit:

It is now well understood that the Government, in choosing to cut off this inquiry in the course of its investigation, has precluded an examination of crucial aspects of the Somalia Affair, including *inter alia* the vital aspects of possible cover-up within the higher ranks of the military and the adequacy of the response of the Canadian Forces and National Defence Headquarters to the myriad problems that were encountered by Canadian troops in the Somalia theatre.

[TRADUCTION] Il est maintenant bien compris qu'en choisissant de mettre fin à la présente enquête, le gouvernement a empêché d'examiner des aspects cruciaux de l'affaire de la Somalie, y compris, notamment, les aspects capitaux d'un camouflage possible au sein des hautes sphères de l'armée, et la justesse de la réponse des Forces canadiennes et du Quartier général de la Défense nationale à la foule de difficultés auxquelles se sont heurtées les troupes canadiennes sur le théâtre de la Somalie.

#### REPORTING DATES AND REQUESTS FOR EXTENSIONS

#### DATES DE PRÉSENTATION DU RAPPORT ET DEMANDES DE PROLONGATION

39 Pursuant to Order in Council P.C. 1995-442 dated March 20, 1995, the Commissioners were directed to submit a final report in both official languages to the Governor in Council not later than December 22, 1995. However, very soon after Commissioner Rutherford joined the Commission of Inquiry, the Commissioners realized that the report date was unrealistic. Accordingly, by a letter dated June 2, 1995, to Jocelyne Bourgon, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, the Chairman requested an extension of the Commission of Inquiry's final reporting deadline to September 20, 1996. In requesting this extension, the Chairman cited, *inter alia*, the "monumental" nature of the Commissioners' mandate and the delay resulting from the late assumption of duties (on May 23, 1995) by the newly-appointed Commissioner Rutherford. He also noted that he was "unaware of any Royal Commission established in recent years that has operated under a deadline as tight as that which has initially been established for our Inquiry". In reply, pursuant to Order in Council P.C. 1995-1273 dated July 26, 1995, the Governor in Council granted the

39 Conformément au décret C.P. 1995-442 daté du 20 mars 1995, les commissaires ont reçu instruction de présenter au gouverneur en conseil un rapport final dans les deux langues officielles au plus tard le 22 décembre 1995. Toutefois, peu après l'arrivée du commissaire Rutherford au sein de la Commission d'enquête, les commissaires se sont rendus compte que la date de présentation du rapport était irréaliste. En conséquence, dans une lettre datée du 2 juin 1995 et adressée à M<sup>me</sup> Jocelyne Bourgon, greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, le président a demandé que soit prolongée jusqu'au 20 septembre 1996 l'échéance fixée pour la présentation du rapport final de la Commission d'enquête. Dans sa demande, le président a fait état, notamment, de la nature «monumentale» du mandat des commissaires ainsi que du retard dû à l'entrée en fonction tardive (23 mai 1995) du commissaire Rutherford, nouvellement nommé. Il a aussi indiqué qu'il n'était [TRADUCTION] «au courant d'aucune commission royale établie ces dernières années qui soit soumise à une échéance aussi serrée que celle qui a été fixée au départ pour notre enquête». En réponse, conformé-

Commission's request for an extension of the deadline for filing the final report, but only to June 28, 1996, not to September 20, 1996, as had been requested.

40 On March 6, 1996, the Chairman wrote again to Ms. Bourgon requesting a further extension of the final reporting deadline from June 28, 1996 to March 31, 1997. In requesting this second extension, the Chairman noted, *inter alia*, the appearance of new issues, the significant underestimation of the volume of documents expected to be filed with the Commission of Inquiry, and the delays encountered in obtaining essential documents from the Department of National Defence. In a subsequent letter dated May 3, 1996, to Ms. Margaret Bloodworth, Deputy Clerk of the Privy Council Office, the Chairman indicated that he proposed to provide the Privy Council Office with "a more elaborate projection and an adjusted request concerning the Commission's ultimate reporting deadline". This was done in a four-page letter dated May 9, 1996, to Ms. Bloodworth. In that letter, the Chairman requested a further extension of the final reporting deadline to September 30, 1997, and gave nine reasons in support of the request including the delay caused by "missing, altered or destroyed documents". In this letter, the Chairman expressed the Commissioners' resolve to complete the final report—estimated to be from 1,500 to 2,000 pages in length—by March 31, 1997, but requested the September 30, 1997, report date because "it would be safer at this point before our request formally goes to the Treasury Board for its formal consideration, for us to build an additional six months into our time line".

41 The Chairman emphasized that the Commissioners had no desire to prolong the inquiry process, noting, in particular, that Commissioner Rutherford, who as a supernumerary judge would normally be expected to assume reduced responsibilities, had

ment au décret C.P. 1995-1273 daté du 26 juillet 1995, le gouverneur en conseil a fait droit à la demande de prolongation de l'échéance relative à la présentation du rapport final de la Commission, mais uniquement jusqu'au 28 juin 1996, et non au 20 septembre 1996, comme demandé.

Le 6 mars 1996, le président a écrit de nouveau à M<sup>me</sup> Bourgon pour demander une prolongation supplémentaire, soit du 28 juin 1996 au 31 mars 1997. En demandant cette deuxième prolongation, le président a fait état, notamment, de l'apparition de nouvelles questions, de la sous-estimation considérable de la quantité de documents qui devraient être déposés auprès de la Commission d'enquête, ainsi que des retards subis en obtenant des documents essentiels du ministère de la Défense nationale. Dans une lettre subséquente datée du 3 mai 1996, adressée à M<sup>me</sup> Margaret Bloodworth, sous-greffière du Conseil privé, le président a indiqué qu'il se proposait de fournir au Bureau du Conseil privé [TRADUCTION] «une projection plus détaillée et une demande rajustée au sujet de l'échéance ultime concernant la présentation du rapport de la Commission». Cela a été fait dans une lettre de quatre pages, datée du 9 mai 1996, à l'attention de M<sup>me</sup> Bloodworth. Dans cette lettre, le président a demandé une autre prolongation de l'échéance relative à la présentation du rapport final, soit au 30 septembre 1997, et, à l'appui de sa demande, il a invoqué neuf motifs, dont le retard occasionné par des [TRADUCTION] «documents manquants, altérés ou détruits». Dans ce document, le président a fait part de la détermination des commissaires à terminer le rapport final—d'une longueur estimative de 1 500 à 2 000 pages—avant le 31 mars 1997, mais il demandait que l'échéance soit reportée au 30 septembre 1997 parce que [TRADUCTION] «il serait plus sûr à ce stade-ci, avant que notre demande soit transmise au Conseil du Trésor pour examen officiel, que nous prévoyions six mois de plus dans notre échéancier».

Le président a souligné que les commissaires ne souhaitaient aucunement prolonger le processus d'enquête, faisant remarquer en particulier que le commissaire Rutherford qui, à titre de juge surnuméraire, serait normalement censé assumer des respon-



been working “more than full time” for the Commission of Inquiry. Despite the Commissioners’ request, the Governor in Council, pursuant to Order in Council P.C. 1996-959 dated June 20, 1996, extended the Commission’s final reporting deadline to March 31, 1997, rather than to September 30, 1997. In a letter to the Chairman dated June 21, 1996, Ms. Bourgon explained that:

... the Government of Canada, the Canadian Forces and all Canadians are anxious to resolve the questions surrounding the incidents which occurred in Somalia. The Government would encourage you to proceed as quickly as possible with this Inquiry so that it can have the benefit of the commission’s view in considering the options in any reform of the Canadian Forces. We agree that this is a challenging task, but note that your current reporting date is already an extension of the original deadline.

Ms. Bourgon concluded the letter by saying:

This extension will give the Commission an additional nine months to continue its work. The Commission’s progress can be assessed further in the fall. [My emphasis.]

sabilités réduites, travaillait [TRADUCTION] «plus qu’à plein temps» pour la Commission d’enquête. Malgré la requête des commissaires, le gouverneur en conseil, conformément au décret C.P. 1996-959 daté du 20 juin 1996, a reporté l’échéance au 31 mars 1997, plutôt qu’au 30 septembre 1997. Dans une lettre adressée au président, en date du 21 juin 1996, M<sup>me</sup> Bourgon explique que:

[TRADUCTION] ... le gouvernement du Canada, les Forces canadiennes et tous les Canadiens sont impatients de régler les questions entourant les incidents survenus en Somalie. Le gouvernement vous encourage à procéder le plus rapidement possible de manière à ce qu’il puisse disposer du point de vue de la Commission en examinant les options possibles concernant toute réforme des Forces canadiennes. Nous sommes d’accord qu’il s’agit d’une tâche ardue, mais il est à noter que la date actuellement fixée pour la présentation du rapport est déjà une prolongation de l’échéance initiale.

Et d’ajouter M<sup>me</sup> Bourgon, en conclusion:

[TRADUCTION] Cette prolongation accordera à la Commission un délai supplémentaire de neuf mois pour poursuivre son travail. Il sera possible d’évaluer plus avant les progrès accomplis par la Commission à l’automne. [Non souligné dans l’original.]

42 Further to the June 21, 1996 letter, the Commissioners and senior Commission of Inquiry personnel met with Mr. Dion and Ms. Poirier of the Privy Council Office in November 1996 to discuss the Commission of Inquiry’s scheduling and final report publication projections, and the Commissioners’ requirement of a further extension beyond March 31, 1997. In an eight-page letter to Mr. Dion dated November 27, 1996, the Chairman explained the Commission of Inquiry’s difficulties in meeting the March 31, 1997, reporting deadline, noting in particular the enormous number of documents received by the Commission of Inquiry and the “dilatatory manner” in which the Department of National Defence had treated the Commissioners’ entreaties for cooperation and assistance. The Chairman noted that “serious shortfalls in the document disclosure process”, including revelations of document destruction and alteration, had necessitated additional hearings.

42 À la suite de la lettre datée du 21 juin 1996, les commissaires et les membres du personnel supérieur de la Commission d’enquête ont rencontré M. Dion et M<sup>me</sup> Poirier, du Bureau du Conseil privé, en novembre 1996, afin de discuter des projections de la Commission d’enquête au sujet de l’échéancier et de la publication du rapport final, de même que du besoin des commissaires d’obtenir une prolongation supplémentaire de l’échéance du 31 mars 1997. Dans une lettre de huit pages adressée à M. Dion, en date du 27 novembre 1996, le président a expliqué les difficultés qu’avait la Commission d’enquête à respecter l’échéance du 31 mars 1997 concernant la présentation du rapport final, notant en particulier le nombre fort considérable de documents que la Commission d’enquête avait reçus et la [TRADUCTION] «manière dilatoire» avec laquelle le ministère de la Défense nationale avait traité les prières de collaboration et d’assistance des commissaires. Le président a fait remarquer que [TRADUCTION] «de sérieuses lacunes dans le processus de communication de documents», y compris des révélations de destruc-

tion et d'altération de documents, avaient nécessité des audiences supplémentaires.

Dans sa lettre du 27 novembre 1996, le président a présenté trois scénarios concernant la conclusion des audiences et la préparation du rapport final; chaque scénario nécessitait une prolongation de l'échéance relative à la présentation dudit rapport. La date la plus rapprochée qu'envisageaient les commissaires était le 31 décembre 1997, selon leur troisième scénario (ci-après appelé le scénario n° 3). Le gouverneur en conseil savait donc, dès novembre 1996, que la Commission d'enquête n'avait pas le sentiment de pouvoir faire rapport efficacement sur son mandat avant le 31 décembre 1997.

Le scénario n° 3 fixait le calendrier le plus serré. Il prévoyait environ 23 semaines d'audiences pour entendre des témoignages portant principalement sur i) l'assassinat d'Arone, ii) les mesures et les décisions des hauts dirigeants du Quartier général de la Défense nationale, ainsi que iii) la question d'un camouflage possible. Ces audiences devaient prendre fin en juillet 1997.

Les commissaires ont indiqué que le scénario n° 3 les avait obligés à faire des choix difficiles au sujet de la manière d'exécuter leur travail en temps opportun. Par exemple, ils avaient prévu d'obtenir des témoignages oraux avant de rendre compte d'incidents survenus en Somalie, autres que celui des coups de feu et l'assassinat d'Arone, mais ils ont décidé plutôt de faire rapport sans entendre de témoignages. En outre, ils ont proposé de ne pas entendre de témoignages sur les activités des Forces canadiennes au cours de la période qui a suivi le déploiement, mais ils prévoient quand même inclure le sujet dans leur rapport final.

Vers la fin de la lettre, les commissaires ont indiqué au gouverneur en conseil ce qui suit:

[TRADUCTION] Les commissaires sont fermement d'avis qu'il serait impossible d'effectuer le travail qui leur est confié d'une manière exhaustive, raisonnable et efficace s'il leur est demandé de respecter, pour la présentation d'un rapport, une échéance antérieure au 31 décembre 1997.

43 In his November 27, 1996 letter, the Chairman provided three scenarios for completing the hearings and preparing the final report; each scenario required an extension of the reporting date. The earliest reporting deadline contemplated by the Commissioners was December 31, 1997, pursuant to their third scenario (scenario No. 3). Accordingly, the Governor in Council was aware, as early as November 1996, that the Commission of Inquiry did not feel it could report effectively on its mandate prior to December 31, 1997.

44 Scenario No. 3 set the most compressed timetable. It allowed for approximately 23 hearing weeks to hear evidence principally about (i) the Arone murder and (ii) the actions and decisions of senior personnel in National Defence Headquarters, and (iii) the issue of a possible cover-up. These hearings were to conclude in July 1997.

45 The Commissioners indicated that scenario No. 3 had required them to make some hard choices about how to complete their work in a timely fashion. For example, they had planned to receive oral evidence before they reported on incidents in Somalia other than the shooting incident and the Arone murder, but they decided instead to proceed to report without hearing evidence. As well, they proposed to hear no oral evidence about the Canadian Forces' activities in the post-deployment period but still they planned to include the topic in their final report.

46 Towards the end of the letter, the Commissioners advised the Governor in Council that:

The Commissioners are firmly of the view that it would be impossible to complete the work assigned to them in a comprehensive, reasonable and effective manner if they are asked to adhere to a reporting deadline that is earlier than December 31, 1997.

47 In his letter of reply dated January 10, 1997, Mr. Dion of the Privy Council Office informed the Chairman that the Commissioners would receive an extension of only three months, to June 30, 1997, to allow the Commission of Inquiry to complete its work and file its final report. The letter also said that the Commission of Inquiry must complete its public hearings on or about March 31, 1997. These dates (the final deadlines) were confirmed by Order in Council P.C. 1997-174 dated February 4, 1997. It is important to note that, when the final deadlines were imposed, the mandate was not reduced.

48 Mr. Dion's explanation for the final deadlines was as follows:

Although all scenarios proposed in your workplan were examined, given the Government's desire to pursue solutions as quickly as possible, it was not regarded as being in the national interest to have to wait at least another year to receive the Commission's input.

49 However, to put the matter of the timing of the final report in another perspective, I should observe that the Commissioners' request for an extension to December 31, 1997, under scenario No. 3 represented only three months more than they had sought in their letter of May 9, 1996, prior to the amendment of Order in Council P.C. 1996-959. It is noteworthy that the Commissioners were never given the extensions they sought.

50 The Commissioners' requests for extensions from their initial reporting date of December 22, 1995, and the related orders in council are summarized in the following table:

O.I.C.	Date	Current Report Date
P.C. 1995-1273	July 26, 1995	December 22, 1995
P.C. 1996-959	June 20, 1996	June 28, 1996
P.C. 1997-174	February 4, 1997	March 31, 1997

47 Dans sa lettre de réponse datée du 10 janvier 1997, M. Dion, du Bureau du Conseil privé, a informé le président que les commissaires obtiendraient une prolongation de trois mois seulement, soit jusqu'au 30 juin 1997, afin de permettre à la Commission d'enquête de terminer son travail et de déposer son rapport final. La lettre indique aussi que la Commission d'enquête devait conclure ses audiences publiques vers le 31 mars 1997. Ces dates (appelées ci-après les échéances finales) ont été confirmées par le décret C.P. 1997-174 daté du 4 février 1997. Il est important de signaler que lorsque les échéances finales ont été imposées, le mandat n'a pas été réduit.

48 L'explication qu'a donnée M. Dion pour les échéances finales est la suivante:

[TRADUCTION] Les scénarios proposés dans votre plan de travail ont tous été examinés, mais, comme le gouvernement entend trouver des solutions le plus rapidement possible, on a considéré qu'il n'était pas dans l'intérêt du pays d'avoir à attendre au moins un an de plus avant de recevoir le rapport de la Commission.

49 Toutefois, pour considérer sous un autre angle la question de la date de présentation du rapport final, je fais remarquer que la demande des commissaires en vue de faire repousser l'échéance au 31 décembre 1997, d'après le scénario n° 3, ne représentait que trois mois de plus que ce qu'ils avaient demandé dans leur lettre du 9 mai 1996, avant que le décret C.P. 1996-959 soit modifié. Soulignons que les commissaires n'ont jamais obtenu les prolongations qu'ils demandaient.

50 Le tableau suivant présente sous forme résumée les demandes des commissaires en vue d'obtenir des prolongations par rapport à la date initiale de présentation du rapport final, soit le 22 décembre 1995, ainsi que les décrets connexes:

Décret	Date	Date de dépôt du rapport
C.P. 1995-1273	26 juillet 1995	22 décembre 1995
C.P. 1996-959	20 juin 1996	28 juin 1996
C.P. 1997-174	4 février 1997	31 mars 1997

Extension Requested	Extension Granted	Prolongation demandée	Prolongation accordée
September 20, 1996	June 28, 1996	20 septembre 1996	28 juin 1996
September 30, 1997	March 31, 1997	30 septembre 1997	31 mars 1997
December 31, 1997*	June 30, 1997 for final report March 31, 1997 (approx.) as cut off date of hearings	31 décembre 1997*	30 juin 1997 Rapport final 31 mars 1997 (approx.) comme date de fin des audiences

\* this was the minimum pursuant to Scenario Three

\* le minimum, selon le scénario n° 3

## THE ISSUES

51 The question is whether Order in Council P.C. 1997-174, which imposed the final deadlines, is *ultra vires* of the Governor in Council in the circumstances of this case.

52 This question raises a number of issues:

1. What is the nature of the mandate? Does the mandate as set out in Order in Council P.C. 1995-442 require the Commission of Inquiry to report on all matters mentioned or does it give it discretion to report only on those issues which the Commissioners consider to be important?
2. Who decides whether the Commission of Inquiry's investigation is complete?
3. Is it impossible for the Commission of Inquiry to complete its mandate?
4. Does subsection 31(4) of the *Interpretation Act* impose any requirements on the Governor in Council?

## THE PARTIES' POSITIONS

### (i) The applicant

53 The applicant submits that the practical effect of Order in Council P.C. 1997-174 is that the Commission of Inquiry remains legally required to report on its entire mandate even though such a report has become an impossibility due to the final deadlines. It is also the applicant's position that, given the Chairman's letter to the Deputy Chief of the Privy

## LES POINTS EN LITIGE

La question qui se pose est celle de savoir si le décret C.P. 1997-174, qui imposait les échéances finales, excède les pouvoirs du gouverneur en conseil dans les circonstances de l'espèce. 51

Cette question soulève un certain nombre de points: 52

1. Quelle est la nature du mandat? Ce dernier, tel qu'exposé dans le décret C.P. 1995-442, oblige-t-il la Commission à faire rapport sur toutes les questions mentionnées, ou lui permet-elle de faire rapport uniquement sur les questions que les commissaires jugent importantes?
2. Qui décide si l'enquête de la Commission est terminée?
3. La Commission se trouve-t-elle dans l'impossibilité de s'acquitter complètement de son mandat?
4. Le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation* impose-t-il des exigences quelconques au gouverneur en conseil?

## LES POSITIONS DES PARTIES

### i) Le requérant

Le requérant fait valoir que le décret C.P. 1997-174 a pour effet pratique que la Commission d'enquête demeure légalement tenue de faire rapport sur son mandat intégral, même si le rapport en question est maintenant impossible à présenter en raison des échéances finales imposées. Il est également d'avis que, compte tenu de la lettre que le président 53

Council of November 27, 1996, the Governor in Council knew, when it imposed the final deadlines, that the Commission of Inquiry would be unable to report on all the matters set out in the mandate by June 30, 1997.

a envoyée au sous-chef du Conseil privé le 27 novembre 1996, le gouverneur en conseil savait, en imposant les échéances finales, que la Commission d'enquête ne serait pas en mesure de faire rapport sur toutes les questions énoncées dans le mandat avant le 30 juin 1997.

54 The applicant states that laws, including subordinate legislation such as the orders in council in this case, must be capable of performance and that, because Order in Council P.C. 1997-174 imposes the final deadlines but also leaves the full mandate to be fulfilled, the Order in Council creates a situation in which it is impossible for the Commission of Inquiry to obey the law.

Le requérant déclare que les lois, y compris la législation déléguée, telle que les décrets qui s'appliquent en l'espèce, doivent pouvoir être exécutées et que, comme le décret C.P. 1997-174 impose les échéances finales mais ne permet pas de s'acquitter du mandat intégral, ledit décret crée une situation dans laquelle la Commission d'enquête se trouve dans l'impossibilité de se conformer à la loi. 54

55 The applicant further submits that the Governor in Council acts without jurisdiction when it issues an order in council which cannot be performed. He adds that it also is unseemly and contrary to the rule of law for the Commission of Inquiry to be placed in a position where it cannot comply with the law because it cannot report on its full mandate as required.

Le requérant fait valoir de plus que le gouverneur en conseil agit en dehors des limites de sa compétence quand il décerne un décret qui ne peut être exécuté. Il ajoute qu'il est également inconvenant et contraire aux principes du droit que la Commission d'enquête soit mise dans une situation où elle ne peut se conformer à la loi parce qu'elle ne peut faire rapport, ainsi qu'il est exigé, sur son mandat intégral. 55

56 The applicant concedes, without prejudice to his right to make an argument to the contrary in future, that the Governor in Council does have the power, by reason of subsection 31(4) of the *Interpretation Act*, to impose the final deadlines and to reduce the mandate of the Commission of Inquiry. However, he submits that, in the unprecedented circumstances of this case, where the effect of the final deadlines is to preclude the Commission of Inquiry from reporting on its full mandate as it is legally required to do, an order in council, to be lawful, must clearly identify those matters about which the Commissioners need not report. This must be done so that it will be possible for the Commissioners to fulfill the mandate and meet the final deadlines.

Le requérant admet, sous réserve de son droit de présenter ultérieurement un argument contraire, que le gouverneur en conseil est habilité, de par le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, à imposer les échéances finales et à restreindre le mandat de la Commission d'enquête. Toutefois, fait-il valoir, dans les circonstances sans précédent de l'espèce, quand les échéances finales ont pour effet d'empêcher la Commission d'enquête de faire rapport sur son mandat intégral ainsi qu'elle est légalement tenue de le faire, un décret, pour être légitime, doit clairement indiquer sur quelles questions il n'est pas nécessaire que les commissaires fassent rapport. Cela doit être fait pour qu'il soit possible aux commissaires de s'acquitter du mandat et de respecter les échéances finales. 56

57 The applicant takes the position that it was both offensive and unlawful for the Governor in Council to reduce the mandate by the "back door" imposition of the final deadlines in Order in Council P.C.

Le requérant soutient qu'il était à la fois offensant et illicite pour le gouverneur en conseil de restreindre le mandat en imposant [TRADUCTION] «par des moyens détournés» les échéances finales dans le 57

1997-174. He further submits that, to pass a new order in council which directly reduces the mandate by clearly listing specific items about which the Commission of Inquiry need not report, would also be offensive but would be lawful and would give the public and the Commissioners a clear understanding of how the Governor in Council wants the Commission of Inquiry to proceed. This would make the Governor in Council accountable for a decision to reduce the mandate.

décret C.P. 1997-174. En outre, ajoute-t-il, il serait offensant d'adopter un nouveau décret qui restreindrait directement le mandat en énumérant clairement les questions précises sur lesquelles il n'est pas nécessaire que la Commission d'enquête fasse rapport, mais il s'agirait d'une mesure légitime, qui permettrait au grand public et aux commissaires de bien saisir comment le gouverneur en conseil entend que la Commission d'enquête procède. Cela rendrait le gouverneur en conseil responsable d'une décision de restreindre le mandat.

58 The applicant says that the Governor in Council's reasons for issuing the final deadlines are not of significance in this application. Various ministers of the Crown have made statements about the Governor in Council's motives and there has been much public speculation about possible motives, but, in the applicant's submission, motive is irrelevant. What matters is the fact that the Commission of Inquiry is not complying with Order in Council P.C. 1995-442.

58 Le requérant déclare que les motifs pour lesquels le gouverneur en conseil a fixé des échéances finales sont sans importance dans la présente demande. Divers ministres ont fait des déclarations au sujet des motifs du gouverneur en conseil, et bien des conjectures publiques ont été faites au sujet des motifs possibles, mais, de l'avis du requérant, la question des motifs importe peu. Ce qui compte, c'est le fait que la Commission d'enquête ne se conforme pas au décret C.P. 1995-442.

59 What is most egregious, according to the applicant, is that the Governor in Council is responsible for the Commission of Inquiry's failure to comply with the law because it has left the full mandate in place and imposed the unrealistic final deadlines. The applicant says that the intervention of this Court is needed to restore a sense of order and legality to the situation. At the moment, in his submission, Order in Council P.C. 1995-442 is a sham because it cannot be performed.

59 Le pire, selon le requérant, c'est que le gouverneur en conseil est responsable du fait que la Commission d'enquête ne se conforme pas à la loi, car il n'a pas touché au mandat intégral et a imposé les échéances finales irréalistes. Le requérant ajoute qu'il est nécessaire que la Cour intervienne pour rétablir l'ordre et la légalité de la situation. À ce stade-ci, selon lui, le décret C.P. 1995-442 est une imposture parce qu'il ne peut être exécuté.

(ii) The Commission of Inquiry

ii) La Commission d'enquête

60 The Commission of Inquiry's position is that an order of *mandamus* against it is inappropriate. It says that, to be successful, the applicant would need to show that the Commission of Inquiry had unlawfully refused or failed to carry out its duty, and that it would be possible for it to perform its duty in response to an order of *mandamus*. It says that neither of these tests can be met on the facts of this case.

60 La Commission d'enquête est d'avis qu'il ne convient pas de prononcer contre elle une ordonnance de *mandamus*. Pour obtenir gain de cause, le requérant devrait montrer que la Commission d'enquête a irrégulièrement refusé ou négligé d'accomplir sa tâche, et qu'il lui serait possible d'exécuter cette dernière en réponse à une ordonnance de *mandamus*. Elle indique qu'au vu des faits de l'espèce, il n'est possible de satisfaire à ni l'un ni l'autre de ces critères.

(iii) The Governor in Council

61 The Governor in Council submits that the mandate is a matter of discretion, and that the Commissioners are not legally required to report on all items in the mandate. In the Governor in Council's view the mandate sets the boundaries of the investigation but, within those boundaries or "fence posts", the Commissioners are free to assign priority to those issues they consider to be most worthy of investigation and delete other issues from their consideration and final report. The designated issues are simply optional topics for a final report. It was submitted, for example, that a final report that provided absolutely no information on six of the designated issues would fulfill the mandate from the perspective of the Governor in Council. The Governor in Council states that, under Order in Council P.C. 1995-442, the Commissioners have jurisdiction to inquire into the six topics and the designated issues, but they have no duty to so inquire.

62 The Governor in Council also takes the position that the mandate does not require a meaningful report even on those issues which the Commissioners choose to investigate. It was submitted that, on the issue of a possible cover-up for example, a report that provided no findings of fact or recommendations but which was limited to a list of questions which might be pursued in another forum, would be an adequate report on the issue from the perspective of the Governor in Council. It was submitted that it is for the Governor in Council, not the Commissioners, to decide when the mandate has been adequately fulfilled, and it is the duty of the Commissioners to organize themselves to do the best job they can given the time and budget they are allocated. In other words, "meaningful" is defined by money and deadlines set by the Governor in Council. It is not defined by the Commissioners.

63 Counsel for the Governor in Council also noted that the *Interpretation Act*, subsection 31(4), is the source of its power to amend the mandate. He submitted that the Governor in Council's action was

iii) Le gouverneur en conseil

61 Le gouverneur en conseil allègue que le mandat est une question discrétionnaire, et que les commissaires ne sont pas légalement tenus de faire rapport sur tous les points qu'il contient. De l'avis du gouverneur en conseil, le mandat fixe les limites de l'enquête mais que, à l'intérieur de ces limites, de ces [TRADUCTION] «piquets de clôture», les commissaires sont libres de donner la priorité aux questions qui, selon eux, valent le plus la peine de faire l'objet d'une enquête, et de retrancher d'autres questions de leur examen et du rapport final. Les questions désignées ne sont que des sujets facultatifs à inclure dans un rapport final. Il a été allégué, par exemple, qu'un rapport final qui ne fournirait aucune information que ce soit sur six des questions désignées remplirait le mandat selon le gouverneur en conseil. Ce dernier déclare qu'en vertu du décret C.P. 1995-442, les commissaires ont compétence pour faire enquête sur les six sujets et les questions désignées, mais qu'ils ne sont nullement tenus de le faire.

62 Le gouverneur en conseil est également d'avis que le mandat n'exige même pas de produire un rapport significatif à propos des questions sur lesquelles les commissaires ont choisi de faire enquête. Ainsi, au sujet de la question d'un camouflage possible, par exemple, un rapport qui ne présenterait aucune conclusion de fait ou aucune recommandation, mais se limiterait à une liste de questions qu'il serait possible d'approfondir au sein d'une autre tribune, constituerait, aux yeux du gouverneur en conseil, un rapport convenable sur le sujet. Il a été allégué qu'il appartient au gouverneur en conseil, et non aux commissaires, de décider quand le mandat a été convenablement rempli, et il incombe aux commissaires de s'organiser pour faire le meilleur travail possible dans les limites temporelles et budgétaires qui leur sont fixées. Autrement dit, le mot [TRADUCTION] «significatif» est défini d'après les fonds et les échéances que détermine le gouverneur en conseil. Ce ne sont pas les commissaires qui le définissent.

63 L'avocat du gouverneur en conseil a fait remarquer aussi que le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation* est la source du pouvoir de modification du mandat. En outre, le gouverneur en conseil a agi

taken in the national interest and that the decision to impose the final deadlines rather than restrict the mandate was made intentionally to avoid the appearance of interference with the Commission of Inquiry's independence and its right to select those issues on which it would report.

dans l'intérêt du pays, et la décision d'imposer les échéances finales plutôt que de restreindre le mandat a été prise à dessein afin d'éviter de donner l'impression d'une ingérence dans l'indépendance de la Commission d'enquête et du droit de cette dernière de choisir les questions sur lesquelles elle ferait rapport.

64 The Governor in Council also takes issue with the Commissioners' position that it is unable to report on its full mandate. Reference is made to the Chairman's letter of November 27, 1996, in which he says that:

64 Le gouverneur en conseil conteste aussi la position des commissaires selon laquelle ces derniers se trouvent dans l'impossibilité de faire rapport sur le mandat intégral. Il est fait référence, à cet égard, à la lettre du président datée du 27 novembre 1996, dans laquelle ce dernier déclare ce qui suit:

In all, the Commissioners have received in the neighbourhood of 150,000 documents totalling over 600,000 pages. What they have considered and admitted into evidence, in their judgment, constitutes the essential documentation necessary to address the core issues identified in nineteen (19) key paragraphs of the Order-in-Council establishing the Commission and setting out the Commissioners' terms of reference.

[TRADUCTION] Les commissaires ont reçu dans l'ensemble environ 150 000 documents totalisant plus de 600 000 pages. Ce qu'ils ont examiné et admis en preuve, selon leur jugement, constitue les documents essentiels qui sont nécessaires pour examiner les questions de base relevées dans dix-neuf (19) paragraphes clés du décret établissant la Commission et énonçant les attributions des commissaires.

The Chairman also noted that:

Le président signale aussi que:

Serious shortfalls in the document disclosure process including the destruction and alteration of Somalia-related documents created a need for additional hearings. Although time-consuming, these unanticipated hearings were of real value inasmuch as they addressed important questions bearing on the central issue of cover-up.

[TRADUCTION] De sérieuses lacunes dans la communication des documents, dont la destruction et l'altération de documents liés à la Somalie, ont obligé à tenir des audiences supplémentaires. Bien qu'elles aient pris un temps considérable, ces audiences imprévues ont été réellement utiles, dans la mesure où elles portaient sur des questions importantes qui avaient une incidence sur la question centrale du camouflage.

65 Counsel for the Governor in Council argued that, if there is documentation on all the designated issues and oral evidence has already been received about the cover-up issue, a meaningful report can reasonably be anticipated on all issues and, therefore, impossibility of performance has not been shown.

65 L'avocat du gouverneur en conseil a fait valoir que s'il existe des documents sur toutes les questions désignées et si des témoignages oraux ont déjà été obtenus au sujet de la question du camouflage, on peut raisonnablement s'attendre à recevoir un rapport significatif sur toutes les questions et que, de ce fait, il n'a pas été démontré qu'il est impossible d'exécuter le mandat.

66 In contrast to the applicant, the Governor in Council casts Order in Council P.C. 1997-174 in a positive light. He stresses that it was favourable in that it granted the Commission of Inquiry a three-month extension for the final report. The Governor in Council asks: how can granting an extension be an *ultra vires* act?

66 Contrairement au requérant, le gouverneur en conseil présente le décret C.P. 1997-174 sous un jour favorable, en ce sens que, souligne-t-il, ce dernier accordait à la Commission d'enquête une prolongation de trois mois pour présenter le rapport final. Le gouverneur en conseil pose la question suivante: comment le fait d'accorder une prolongation peut-il être un acte *ultra vires*?



67 Finally, with respect to scenario No. 3 in the Chairman's letter of November 27, 1996, the Governor in Council's position is that the requested final report date of December 31, 1997, was unacceptable because it meant that the report was another year away, and it was in the national interest to speed up its delivery so that the Governor in Council could proceed with the reform of the military with the benefit of the Commissioners' final report.

67 Enfin, en ce qui concerne le scénario n° 3 présenté dans la lettre du président datée du 27 novembre 1996, le gouverneur en conseil estime que la date demandée pour la présentation du rapport final, soit le 31 décembre 1997, était inacceptable parce qu'elle signifiait que le rapport était repoussé d'une année de plus, et qu'il était dans l'intérêt du pays d'en activer la production de manière à ce que le gouverneur en conseil puisse entreprendre de réformer l'armée en s'appuyant sur le rapport final des commissaires.

#### DISCUSSION AND CONCLUSIONS

#### ANALYSE ET CONCLUSIONS

68 In my view, by asking them to "inquire into and report", Order in Council P.C. 1995-442 imposed a duty on the Commissioners to report on all of the six topics and on all of the designated issues. Accordingly, I am unable to accept the Governor in Council's submission that the Commissioners had the discretion to report only on those issues they chose to deal with in the time available.

68 Selon moi, en demandant aux commissaires de «faire enquête et faire rapport», le décret C.P. 1995-442 obligeait ces derniers à faire rapport sur les six sujets ainsi que sur toutes les questions désignées. Il m'est donc impossible de souscrire à l'argument du gouverneur en conseil selon lequel il était loisible aux commissaires de faire rapport uniquement sur les questions qu'ils choisissaient d'examiner dans le délai imparti.

69 A mandate could have been written which would have provided such a discretion. It could have said, for example, "here are 19 issues of concern—please choose the four you consider to be the most important and investigate them and report" or "here are ten issues—please investigate as many as you can and report in six months". However, in this case, the mandate did not give the Commissioners such a choice. Given the horrific nature of the events which sparked the Commission of Inquiry, I am satisfied that the Governor in Council wanted an inquiry and a report on all of the six topics and all of the designated issues.

69 Il aurait été possible de rédiger un mandat qui prévoyait une telle latitude. Ce dernier aurait pu dire, par exemple, [TRADUCTION] «voici 19 questions préoccupantes—veuillez choisir les quatre que vous estimez être les plus importantes et faire enquête et rapport sur elles» ou bien [TRADUCTION] «voici dix questions—veuillez faire enquête sur le plus grand nombre possible d'entre elles, et présentez votre rapport dans six mois». Cependant, en l'espèce, le mandat ne donnait pas aux commissaires un tel choix. Vu la nature horrible des événements qui ont mené à la formation de la Commission d'enquête, je suis convaincue que le gouverneur en conseil voulait que l'on fasse enquête et rapport sur les six sujets ainsi que sur toutes les questions désignées.

70 I have also concluded that the initial reporting date of December 22, 1995, was unrealistic. There was no way that three Commissioners, even working as they did on a full-time basis, could take care of the start-up logistics, hold public hearings, obtain and review the necessary documents and write and publish a final report in both official languages on

70 J'ai également conclu que la date initiale de présentation du rapport, soit le 22 décembre 1995, était irréaliste. Jamais les trois commissaires, même en travaillant à plein temps comme ils l'ont fait, n'auraient pu s'occuper des aspects logistiques de la phase de départ, tenir des audiences publiques, obtenir et examiner les documents nécessaires et rédiger

the full mandate in nine months.

71 However, I am satisfied that December 22, 1995, was never intended to be a final reporting date. Rather, it was a target date and there was nothing unlawful about the Governor in Council imposing target dates. In this case, the existence of target dates ensured that the Commissioners planned their work in an efficient manner and made reasonable projections. The target dates encouraged this disciplined approach because they meant that, from time to time as the target deadlines approached, the Commissioners would have to justify their requests for extensions. The Commissioners made their requests in comprehensive letters which fully described the reasons for the extensions they sought. This was not, as I stated during the hearing, a commission of inquiry which was whirling out of control in the ether. The Commissioners are responsible and hard working individuals who organized their enormous workload in a professional manner.

72 However, there is no question that the Governor in Council became frustrated with the time the Commission of Inquiry was taking to investigate the matters in its mandate, and this situation raises the next issue. Does the Governor in Council or do the Commissioners decide when the investigation has been adequate?

73 The Governor in Council considered the Chairman's letter of November 27, 1996, and noted that the documents and some hearing evidence had addressed the issue of a cover-up. From my perspective, it is not clear whether the Chairman was talking about a cover-up as it related to document destruction and avoidance of access to information requests or the possible cover-up of the Arone murder by senior military officials or members of the Minister's staff. In any case, the Governor in Council concluded that the Commissioners had some evidence about a cover-up of some kind and could therefore reasonably be expected to report.

et publier un rapport final dans les deux langues officielles sur le mandat intégral, dans un délai de neuf mois.

Cependant, je suis persuadée que le 22 décembre 1995 n'a jamais censé être une date de présentation d'un rapport final. Il s'agissait plutôt d'une échéance, et il n'y avait rien d'illicite à ce que le gouverneur en conseil impose des échéances. En l'espèce, l'existence d'échéances garantissait que les commissaires planifient leur travail de manière efficace et fassent des projections raisonnables. Les échéances favorisaient cette démarche disciplinée parce qu'elles signifiaient que, de temps à autre, à mesure que s'approchaient les délais fixés, les commissaires auraient à justifier leurs demandes de prolongation. Les commissaires ont présenté leurs demandes dans des lettres exhaustives qui décrivaient entièrement les raisons pour lesquelles ils demandaient les prolongations en question. Il ne s'agissait pas, comme je l'ai déclaré à l'audience, d'une commission d'enquête qui s'éparpillait dans tous les sens. Les commissaires sont des gens raisonnables et travailleurs, qui ont organisé leur charge de travail énorme de manière professionnelle.

Toutefois, il ne fait aucun doute que le gouverneur en conseil est devenu exaspéré par le temps que prenait la Commission pour faire enquête sur les questions énoncées dans son mandat, et cet état de choses soulève la question suivante. Qui décide quand l'enquête est suffisante: le gouverneur en conseil ou les commissaires?

Le gouverneur en conseil a examiné la lettre du président datée du 27 novembre 1996, et a fait remarquer que les documents et certaines preuves données à l'audience avaient réglé la question d'un camouflage possible. Selon moi, il n'est pas clair si le président, en parlant de camouflage, faisait référence à la destruction de documents et à l'évitement de demandes d'accès à l'information, ou au camouflage possible de l'assassinat d'Arone par des hauts gradés ou des membres du personnel du ministre. Quoi qu'il en soit, le gouverneur en conseil a conclu que les commissaires disposaient de quelques éléments de preuve au sujet d'un camouflage et que

74 The Commissioners, on the other hand, have clearly stated that, without public hearings and the oral testimony of those involved, including Blair, the applicant and the Minister, they do not consider that they have adequately investigated a possible cover-up of the Arone murder.

75 In the *Westray Mine Tragedy* case, as noted on page 407 *supra*, the Supreme Court of Canada said that “[o]ne of the primary functions of public inquiries is fact-finding.” This being so, it is entirely reasonable for the Commissioners to believe that they must hear from those directly involved before making factual findings about a possible cover-up of the Arone murder. Where they are directed to inquire and report, the report must be meaningful. It cannot be a nil report or simply a list of unanswered questions as the Governor in Council suggested.

76 The Governor in Council takes the view that it is entitled to treat the Commission of Inquiry like a government department which can be created, directed and disbanded as the Governor in Council sees fit. There is no question that the Governor in Council can create a commission of inquiry, establish the mandate and appoint the commissioners. It can also set reasonable target dates and terminate a commission of inquiry in a lawful manner. However, in my view, at a minimum, a commission of inquiry is independent when its decisions relate to the manner in which it will carry out its mandate. I am also satisfied that this independence must mean that it is for the commissioners, in a situation such as this where they are compelled to investigate and report, to decide when they have heard or otherwise received sufficient evidence to enable them to make the findings of fact necessary to support conclusions in their report. In my view, the Governor in Council is not entitled to decide when the commissioners have received sufficient evidence.

l’on pouvait donc s’attendre raisonnablement à ce qu’ils produisent un rapport.

Les commissaires, en revanche, ont clairement 74 indiqué qu’ils estiment que, sans audiences publiques et sans le témoignage des personnes en cause, dont le capitaine Blair, le requérant et la ministre, ils n’ont pas convenablement enquêté sur le camouflage possible de l’assassinat d’Arone.

Dans l’arrêt *Tragédie de la mine Westray*, ainsi 75 qu’il est noté précédemment à la page 407, la Cour suprême du Canada a déclaré que «[l]’une des principales fonctions des commissions d’enquête est d’établir les faits». Cela étant le cas, il est tout à fait raisonnable que les commissaires croient qu’ils doivent entendre les personnes directement en cause avant de tirer des conclusions de fait au sujet d’un éventuel camouflage de l’assassinat d’Arone. En ce qui concerne les questions sur lesquelles ils ont reçu instruction de faire enquête et rapport, le rapport doit être significatif. Il ne peut s’agir d’un rapport «néant» ou simplement d’une liste de questions sans réponses comme l’a laissé entendre le gouverneur en conseil.

Le gouverneur en conseil est d’avis qu’il a le droit 76 de traiter la Commission d’enquête comme un service gouvernemental qui peut être créé, dirigé et démantelé selon son bon vouloir. Il ne fait aucun doute que ce dernier peut créer une commission d’enquête, fixer le mandat et désigner les commissaires. Il peut aussi fixer des échéances raisonnables et mettre fin à une commission d’enquête de manière légitime. Cependant, à mon avis, à tout le moins, une commission d’enquête est indépendante lorsque ses décisions se rapportent à la façon dont elle exécutera son mandat. Je suis convaincue aussi que cette indépendance doit signifier qu’il appartient aux commissaires, dans une situation comme celle-ci où ils se trouvent dans l’obligation de faire enquête et rapport, de décider quand ils ont entendu ou par ailleurs obtenu suffisamment de preuves pour leur permettre de tirer les conclusions de fait nécessaires à l’appui des conclusions qu’ils formuleront dans leur rapport. À mon avis, le gouverneur en conseil n’a pas le droit de décider quand les commissaires ont obtenu suffisamment de preuves.

- 77 This conclusion leads inexorably to a decision on the issue of impossibility. If the Commissioners must report on all issues, and if they are entitled to decide when they have sufficient evidence, then it follows that, if they are left with a full mandate, it is impossible for them to fulfill their duty to provide a full report and respect the final deadlines. Further, this impossibility was known to the Governor in Council when it imposed the final deadlines, which were six months earlier than the Commissioners indicated they needed to complete their work under scenario No. 3.
- Cette conclusion mène inexorablement à une décision au sujet de la question de l'impossibilité. Si les commissaires doivent faire rapport sur toutes les questions, et s'ils ont le droit de décider quand ils disposent de preuves suffisantes, il s'ensuit donc que s'ils ont à s'acquitter d'un mandat intégral, il leur est impossible de remplir leur obligation de présenter un rapport complet et de respecter les échéances finales. En outre, le gouverneur en conseil était au courant de cette impossibilité lorsqu'il a imposé les échéances finales, qui précédaient de six mois l'échéance dont les commissaires ont indiqué qu'ils avaient besoin pour terminer leur travail selon le scénario n° 3.
- 78 As far as I am aware, this case is without precedent in the sense that there has never been a situation where a commission of inquiry—faced with a duty to report on its full mandate—has been put in a position where it cannot report as required by the Governor in Council's imposition of reporting deadlines.
- En ce qui me concerne, cette cause est sans précédent, en ce sens qu'il n'y a jamais eu de situation où une commission d'enquête—contrainte de faire rapport sur son mandat intégral—ait été mise dans une situation où elle ne peut présenter un rapport si elle se conforme aux échéances imposées par le gouverneur en conseil.
- 79 As noted above, the Ontario Law Reform Commission, when it talked about the independence of public inquiries and the use of reporting dates, observed that nothing could undermine the value of a public inquiry more than the spectre of a government curtailing the activities of a commission.
- Comme il est indiqué précédemment, la Commission de réforme du droit de l'Ontario, en parlant de l'indépendance des enquêtes publiques et de l'application de dates de présentation de rapport, a fait remarquer que rien ne pourrait miner davantage la valeur d'une enquête publique que le spectre d'un gouvernement qui restreint les activités d'une commission.
- 80 However, as the law presently stands, the Governor in Council does have the power to curtail the mandate. Subsection 31(4) of the *Interpretation Act*, as noted at page 409 *supra*, provides that commissions, such as the one in this case, may be amended or varied "in the same manner" as that in which they are created. In Order in Council P.C. 1995-442, the mandate was established by a detailed listing of the six topics and the designated issues. To curtail the mandate in a lawful fashion that meets the requirements of the *Interpretation Act*, the Governor in Council must specifically list those items in the mandate which are to be considered deleted. This means that if the Governor in Council wants to curtail the mandate, it must do so in clear and speci-
- Toutefois, dans l'état actuel du droit, le gouverneur en conseil a effectivement le pouvoir de restreindre le mandat. Le paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, ainsi qu'il est indiqué précédemment, à la page 409, dispose que les commissions, comme celle dont il est question en l'espèce, peuvent être modifiées ou remplacées dans des conditions d'exercice «restant les mêmes» que celles dans lesquelles elles ont été créées. Dans le décret C.P. 1995-442, le mandat a été établi au moyen d'une liste détaillée des six sujets et des questions désignées. Pour restreindre le mandat d'une manière légitime qui satisfasse aux exigences de la *Loi d'interprétation*, le gouverneur en conseil doit expressément énumérer les questions du mandat qu'il faut

fic terms.

81 To conclude, there are three reasons why Order in Council P.C. 1997-174, which imposed the final deadlines, is *ultra vires*:

1) It does not comply with subsection 31(4) of the *Interpretation Act* which requires an order in council which reduces the mandate in clear terms.

2) It breaches the rule of law by requiring the impossible of the Commissioners and by placing them in a position where they cannot obey the law.

3) It breaches the rule of law by not respecting the Commissioners' independence. They are entitled to determine how to investigate their mandate and when their investigation is sufficient to support findings in their report.

82 Finally, I could find no justification for an order of *mandamus* against the Commission of Inquiry. I am satisfied that it cannot complete its full mandate, but it is clear that this difficulty is not due to an unlawful act on its part.

considérer comme retranchées. Cela veut dire que si le gouverneur en conseil désire restreindre le mandat, il doit le faire en termes clairs et précis.

En conclusion, il y a trois raisons pour lesquelles le décret C.P. 1997-174, qui imposait les échéances finales, est *ultra vires*: 81

1) Il n'est pas conforme au paragraphe 31(4) de la *Loi d'interprétation*, qui exige qu'un décret qui restreint le mandat soit énoncé en termes clairs.

2) Il enfreint les principes de droit en exigeant l'impossible des commissaires et en les mettant dans une situation où ils ne peuvent se conformer à la loi.

3) Il enfreint les principes de droit en ne respectant pas l'indépendance dont jouissent les commissaires. Ces derniers ont le droit de déterminer comment faire enquête sur les éléments énoncés dans leur mandat et quand leur enquête est suffisante pour étayer les conclusions qu'ils exposeront dans leur rapport.

Enfin, je n'ai pu trouver aucune justification à une ordonnance de *mandamus* à l'encontre de la Commission d'enquête. Je suis convaincue que cette dernière ne peut s'acquitter de son mandat entier, mais il est manifeste que cette difficulté n'est pas attribuable à un acte illicite de sa part. 82

<sup>1</sup> 29 *C.E.D. (West. 3rd)*, title 122, 1987.

<sup>2</sup> Law Reform Commission of Canada, Working Paper 17, *Administrative Law: Commissions of Inquiry: A New Act* (1977).

<sup>3</sup> *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1997] 2 F.C. 36 (C.A.), at pp. 56-57.

<sup>1</sup> 29 *C.E.D. (West. 3rd.)*, Title 122, 1987.

<sup>2</sup> Commission de réforme du droit du Canada, Document de travail 17, *Droit administratif: Les commissions d'enquête: une nouvelle loi* (1977).

<sup>3</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36 (C.A.), aux p. 56-57.