

T-5968-80  
T-5875-80

T-5968-80  
T-5875-80

**In re the Royal Canadian Mounted Police Act and Regulations thereunder**

and

**In re proceedings against special constable Rita Husted and Corporal E. A. Ridley for a major service offence under the Royal Canadian Mounted Police Act**

and

**In re an application by special constable Rita Husted and Corporal E. A. Ridley for a writ of prohibition prohibiting the proceedings from continuing without allowing them the right to legal counsel**

Trial Division, Addy J.—Vancouver, February 2 and 5, 1981.

*Prerogative writs — Applications for writs of prohibition — Applicants, members of the R.C.M.P., charged with having committed a major service offence contrary to s. 25 of the Royal Canadian Mounted Police Act — Request to be represented by independent counsel at their trials before a service tribunal of the R.C.M.P. was denied — Applicants seeking to prohibit the trying officer from proceeding with trials until they are so allowed to be represented — Crown arguing that the service tribunal is an administrative tribunal, that s. 33 of the R.C.M.P. Regulations prohibiting representation by independent counsel is valid and that such a prohibition may be implied from s. 34(3) of the Act — Whether s. 33 of the Regulations is valid — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 21, 25, 29, 30, 32, 34, 36 — Royal Canadian Mounted Police Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XV, c. 1391, s. 33.*

The applicants, both members of the Royal Canadian Mounted Police, have each been charged with having committed a major service offence contrary to section 25 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*. Their request to be represented by independent counsel at their trials before a service tribunal of the R.C.M.P. having been denied, they now seek writs to prohibit the trying officer from proceeding with their trials unless and until they are so allowed to be represented. The Crown argues that the service tribunal is a purely administrative one, that in such a case a regulation, such as section 33 of the R.C.M.P. Regulations, could be validly enacted to prevent the engagement of independent counsel pursuant to section 21(1) of the Act and that, in any event, prohibition is to be implied from section 34(3) of the Act. The issue arises over the validity of section 33 of the Regulations.

**In re la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et son Règlement d'application**

et

**In re des poursuites intentées contre le gendarme spécial Rita Husted et le caporal E. A. Ridley pour une infraction majeure ressortissant au service prévue par la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada**

et

**In re une demande du gendarme spécial Rita Husted et du caporal E. A. Ridley tendant à l'obtention d'un bref de prohibition qui interdirait la poursuite des procédures sans que ces derniers soient autorisés à se faire représenter par avocat**

Division de première instance, le juge Addy—Vancouver, 2 et 5 février 1981.

*Brefs de prérogative — Demandes de brefs de prohibition — Les requérants, membres de la G.R.C., sont, en application de l'art. 25 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, accusés d'une infraction majeure ressortissant au service — Ils ont été déboutés de la requête par laquelle ils avaient demandé à se faire représenter par un avocat indépendant à leur procès devant un tribunal du service de la G.R.C. — Ils prient donc la Cour d'interdire à l'officier qui préside au procès de continuer l'instruction, tant qu'ils n'auront pas été autorisés à se faire représenter — La Couronne fait valoir que le tribunal du service est un tribunal administratif, que l'art. 33 du Règlement de la G.R.C. interdisant de se faire représenter par un avocat indépendant est valide et qu'une telle interdiction peut être déduite de l'art. 34(3) de la Loi — Il échet d'examiner si l'art. 33 du Règlement est valide — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-9, art. 21, 25, 29, 30, 32, 34, 36 — Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, C.R.C. 1978, Vol. XV, c. 1391, art. 33.*

Les requérants, appartenant tous deux à la Gendarmerie royale du Canada, sont, en application de l'article 25 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, accusés d'avoir chacun commis une infraction majeure ressortissant au service. La requête par laquelle ils ont demandé à se faire représenter par un avocat indépendant à leur procès devant un tribunal du service de la G.R.C. ayant été rejetée, ils sollicitent donc des brefs de prohibition interdisant à l'officier qui préside au procès de continuer l'instruction, tant qu'ils n'auront pas été autorisés à se faire représenter. La Couronne fait valoir que le tribunal du service serait une juridiction purement administrative, que dans ce cas, un règlement, tel que l'article 33 du Règlement de la G.R.C., pourrait valablement interdire l'engagement d'un avocat indépendant sur le fondement de l'article 21(1) de la Loi, et qu'en tout état de cause, une telle interdiction doit être déduite de l'article 34(3) de la Loi. Le litige porte sur la validité de l'article 33 du Règlement.

*Held*, the applications are allowed. Section 33 of the Regulations is *ultra vires* and of no effect at least in so far as a trial for a major service offence under section 25 of the Act is concerned. First, section 34(3) is not in any way prohibitory against the accused hiring his own counsel: it merely obliges the force to provide representation if requested. Second, a tribunal cannot be held to be essentially administrative in nature when, to arrive at its findings, it is obliged to abide by the rules of evidence in criminal trials, to have the evidence transcribed and to conduct a trial in such a formal manner as provided for in section 34 of the Act. Third, in the case of a person convicted under the Act, the only appeal as of right is on the record. Therefore, if the accused, by reason of his lack of legal training, has failed to get evidence on the record which he should have, an appeal would not remedy the situation. Finally, in considering these matters, together with the severity of the penalties provided for in section 36, it cannot be conceived that Parliament intended to absolutely deny to all accused the benefit of counsel of their choice when it authorized the Governor in Council to issue regulations for the "discipline, efficiency, administration and good government of the force".

#### APPLICATIONS.

##### COUNSEL:

*J. J. Threlfall* for applicants Rita Husted and E. A. Ridley.

*G. Carruthers* for respondents the Queen and the Attorney General of Canada.

##### SOLICITORS:

*Harris, Campbell, Threlfall, Burnaby*, for applicants Rita Husted and E. A. Ridley.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents the Queen and the Attorney General of Canada.

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

ADDY J.: The present applications for writs of prohibition were at the request of all parties, heard together, as they are based on the same facts and both applicants were represented throughout by the same counsel. They are both members of the Royal Canadian Mounted Police and were refused a request to be represented by independent counsel at their trials before a service tribunal of the Force and are requesting that the trying officer be prohibited from proceeding with their trials unless and until they are so allowed to be represented.

*Arrêt*: les demandes sont accueillies. L'article 33 du Règlement est *ultra vires* et de nul effet, du moins en ce qui concerne un procès pour une infraction majeure ressortissant au service prévue à l'article 25 de la Loi. En premier lieu, l'article 34(3) n'interdit nullement à l'accusé d'engager son propre avocat: il oblige simplement la Gendarmerie à fournir une représentation si on le lui demande. En deuxième lieu, ne saurait être considéré comme étant de nature essentiellement administrative un tribunal qui doit, dans l'instruction d'une affaire, se conformer aux règles de la preuve suivies dans les procès criminels, faire transcrire les dépositions et tenir un procès dans des formes telles que celles prévues à l'article 34 de la Loi. En troisième lieu, dans le cas d'une personne condamnée sous le régime de la Loi, il ne peut y avoir d'appel que sur dossier. Par conséquent, si, en raison de son manque de connaissances juridiques, l'accusé n'a pas fait consigner au dossier des preuves qu'il aurait dû y faire consigner, il ne dispose d'aucun droit d'appel pour remédier à la situation. En dernier lieu, après examen de ces questions et compte tenu de la gravité des peines prévues à l'article 36, on ne peut concevoir que le Parlement ait voulu formellement priver tous les accusés du droit de se faire représenter par un avocat de leur choix en autorisant le gouverneur en conseil à édicter des règlements sur «la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie».

#### DEMANDES.

##### AVOCATS:

*J. J. Threlfall* pour les requérants Rita Husted et E. A. Ridley.

*G. Carruthers* pour les intimés la Reine et le procureur général du Canada.

##### PROCUREURS:

*Harris, Campbell, Threlfall, Burnaby*, pour les requérants Rita Husted et E. A. Ridley.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés la Reine et le procureur général du Canada.

*Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

LE JUGE ADDY: Sur requête de toutes les parties, les présentes demandes de brefs de prohibition ont été entendues ensemble, puisqu'elles reposaient sur les mêmes faits et que les deux requérants étaient représentés par le même avocat. Ces derniers appartiennent tous deux à la Gendarmerie royale du Canada. Ils ont été déboutés de la requête par laquelle ils avaient demandé à se faire représenter par un avocat indépendant à leur procès devant un tribunal du service de la Gendarmerie. Ils prient donc la Cour d'interdire à l'officier qui préside au procès de continuer l'instruc-

The applicant, Husted, a special constable, is charged under paragraph (a) of section 25 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9, of the major service offence of refusing to obey a lawful command to hand over a firearm. The applicant, Ridley, who holds the rank of corporal, stands charged at the same time of another major service offence under section 25(o) of disgraceful conduct in pointing a revolver at or toward a constable.

Both offences were allegedly committed on the same day, namely 5 January 1980, that is some eleven months before formal charges were laid on 7 November 1980.

Counsel during argument referred at some length to and argued on the applicability or otherwise of a line of cases which are attached hereto as Appendix "A". I have considered them but will refrain from commenting on same in these reasons as, in my view, the issue turns on one or two well-recognized common law principles and on the specific wording of certain sections of the Act and of the Regulations.

The offences under which the applicants are respectively charged are described in the Act as follows:

25. Every member who

(a) disobeys or refuses to obey the lawful command of, or strikes or threatens to strike, any other member who is his superior in rank or is in authority over him;

(o) conducts himself in a scandalous, infamous, disgraceful, profane or immoral manner; . . .

is guilty of an offence, to be known as a major service offence, and is liable to trial and punishment as prescribed in this Part.

The facts are uncontradicted. When the accused appeared for their trials before Superintendent J. M. Roy they had both retained and instructed the same counsel who was not a member of the Force but who was present outside of the room where the trial was scheduled to be held. They both requested that they be tried together and that he be allowed to represent them. Neither of the appli-

tion, tant qu'ils n'auront pas été autorisés à se faire représenter.

La requérante Husted, un gendarme spécial, est, en application de l'alinéa a) de l'article 25 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, c. R-9, accusée d'une infraction majeure ressortissant au service, savoir d'avoir refusé d'obéir à l'ordre légitime de remettre une arme à feu. Le requérant Ridley, qui a grade de caporal, est en outre, en vertu de l'article 25(o), accusé d'une autre infraction majeure ressortissant au service, savoir de s'être conduit de façon honteuse en braquant un revolver sur un gendarme.

Ces deux infractions auraient été commises le même jour, soit le 5 janvier 1980, c'est-à-dire quelque onze mois avant que des plaintes formelles aient été déposées, le 7 novembre 1980.

Dans sa plaidoirie, l'avocat a abondamment cité et s'est penché sur la pertinence de toute la série de causes mentionnées à l'annexe «A» des présentes. Je les ai examinées. Toutefois, je m'abstiendrai de les commenter dans les présents motifs, puisqu'à mon avis, la solution du litige ne dépend que d'un ou deux principes bien établis de *common law* et du libellé de certains articles de la Loi et du Règlement.

La Loi prévoit en ces termes les infractions dont les requérants sont respectivement accusés:

25. Tout membre qui

a) désobéit ou refuse d'obéir aux ordres légitimes de quelque autre membre qui est son supérieur en grade ou est investi d'une autorité sur lui, ou frappe ou menace de frapper cet autre membre;

o) se conduit de façon scandaleuse, infâme, honteuse, impie ou immorale; . . .

est coupable d'une infraction qualifiée d'infraction majeure ressortissant au service et peut être jugé et puni ainsi que le prescrit la présente Partie.

Les faits ne sont pas contestés. Lors de leur comparution devant le surintendant J. M. Roy aux fins d'instruction, ils avaient tous deux retenu les services du même avocat, qui n'est pas membre de la Gendarmerie. Ce dernier resta néanmoins en dehors de la salle où devait se dérouler le procès. Tous deux ont demandé à être jugés ensemble et à se faire représenter par l'avocat en question.

cants had any formal legal training. Their request was denied by the service court and an adjournment was granted the accused on the grounds that they were not prepared to proceed at that time. Before the date of resumption of the proceedings the present applications were launched.

The controversy arises over the application or, more precisely, over the validity of section 33 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XV, c. 1391 issued pursuant to section 21 of the Act. Section 33 of the Regulations reads as follows:

33. No member whose conduct is being investigated under section 31 of the Act or who is charged with any offence described in section 25 or 26 of the Act is entitled to have professional counsel appear on his behalf at that investigation or trial.

Section 21(1) of the Act reads as follows:

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

Section 21(2) of the Act authorizes the Commissioner to issue standing orders for essentially the same purposes as section 21(1). The standing orders, however, are not in issue before me.

The Act distinguishes between major and minor service offences. The major service offences are all specifically provided for and are enumerated in section 25. Section 26 provides that failure to obey any regulation or standing order of the Commissioner will constitute a minor service offence. The punishment for all service offences is contained in section 36 of the Act. Section 36(1), with which we are concerned, reads as follows:

36. (1) Any one or more of the following punishments may be imposed in respect of a major service offence:

- (a) imprisonment for a term not exceeding one year;
- (b) a fine not exceeding five hundred dollars;
- (c) loss of pay for a period not exceeding thirty days;
- (d) reduction in rank;
- (e) loss of seniority; or
- (f) reprimand.

Section 36(2) lays down the punishment for minor service offences. In such cases there is no

Aucun des deux n'avait de formation juridique. Le tribunal du service a rejeté leur requête et un ajournement a été prononcé en leur faveur, au motif qu'ils n'étaient pas prêts à continuer. Avant la date prévue pour la reprise des procédures, les présentes demandes ont été introduites.

La controverse porte sur l'application ou, plus précisément, sur la validité de l'article 33 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, C.R.C. 1978, Vol. XV, c. 1391, pris en application de l'article 21 de la Loi. L'article 33 du Règlement est ainsi conçu:

33. Aucun membre dont la conduite fait l'objet d'une enquête en vertu de l'article 31 de la Loi ou qui est accusé d'une infraction prévue à l'article 25 ou 26 de la Loi, n'a le droit de se faire représenter par un avocat à cette enquête ou à ce procès.

L'article 21(1) de la Loi porte ce qui suit:

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

Le Commissaire tient de l'article 21(2) de la Loi le pouvoir d'édicter des ordres permanents visant essentiellement les mêmes buts que ceux prévus à l'article 21(1). Ces ordres permanents ne sont toutefois pas ici contestés.

La Loi fait la distinction entre infractions majeures et infractions mineures ressortissant au service. Les infractions majeures ressortissant au service sont limitativement précisées à l'article 25. L'article 26 dispose que tout défaut de se conformer à un règlement ou à un ordre permanent du Commissaire constitue une infraction mineure ressortissant au service. Toutes les infractions ressortissant au service sont réprimées par l'article 36 de la Loi. L'article 36(1), qui nous intéresse en l'espèce, est ainsi rédigé:

36. (1) Une ou plusieurs des peines suivantes peuvent être infligées à l'égard d'une infraction majeure ressortissant au service:

- a) un emprisonnement d'au plus un an;
- b) une amende d'au plus cinq cents dollars;
- c) la perte de solde pendant au plus trente jours;
- d) la rétrogradation;
- e) la perte de l'ancienneté; ou
- f) la réprimande.

L'article 36(2) réprime les infractions mineures ressortissant au service. La peine d'emprisonne-

penalty of imprisonment but any one or more of the following punishments may be imposed, i.e. confinement to barracks for a period not exceeding 30 days, a fine not exceeding \$50 unless dismissal is recommended when the fine may be \$300, loss of seniority and reprimand are provided for.

There is no absolute common law right to counsel in all cases where an individual is subject to some penalty. The courts have consistently refused to intervene on the grounds that representation by counsel was denied in certain service disciplinary matters where the hearing is, by nature of the subject-matter or the alleged offence, of an internal administrative nature and concerns a disciplinary matter within a special body such as a branch of the armed services or a police organization. The powers of the trying officer in such cases are generally quite limited and subject to administrative review by higher authority. In those cases the alleged disciplinary offence is usually investigated in a very informal manner without a court stenographer recording the proceedings and without regard to the strict rules of evidence and, as one judge has put it "on a man to man basis" between the superior officer and the alleged offender. In most of these cases it has generally been long established by custom that such disciplinary matters would be settled within the force or organization, informally and without outside intervention. In other cases, legislation specifically prohibits the employment of outside agents or counsel. The exigencies of the service require this degree of informality without which the day-to-day administration of the Force and the maintenance of discipline within it would become so cumbersome and time-consuming as to be ineffective. On the other hand, the common law recognizes that wherever a person's liberty or livelihood is at stake in a legal trial, he should not unreasonably be deprived of the services of the duly qualified legal counsel of his choice unless the employment of any particular counsel would unduly delay or impede the administration of justice. It is a natural corollary of the principle that an accused is entitled to a full and fair defence.

Both counsel before me were of the view that the provisions of the *Canadian Bill of Rights* are of no assistance in the case at bar and counsel for

ment n'y est pas prévue, mais peuvent être infligées une ou plusieurs des peines suivantes, savoir la consignation au quartier durant 30 jours au plus, une amende d'au plus \$50, une amende de \$300 si la destitution est recommandée, la perte de l'ancienneté et la réprimande.

La *common law* ne reconnaît nullement le droit absolu de se faire représenter par un avocat à la personne susceptible de quelque sanction. Les tribunaux ont toujours refusé d'intervenir dans les affaires de discipline interne où la représentation par conseil est refusée, lorsque, en raison de son objet ou de la nature de l'infraction reprochée, l'audition relève de l'administration interne et porte sur une question de discipline au sein d'un corps spécial comme une arme des forces armées ou une force de police. Dans ces cas, les pouvoirs de l'officier qui juge l'infraction sont généralement très limités et susceptibles de contrôle administratif par une autorité supérieure. En pareils cas, la faute disciplinaire reprochée est d'ordinaire instruite sans formalités, sans la présence d'un sténographe judiciaire pour la transcription des procès-verbaux, sans qu'interviennent des règles de preuve strictes et, comme un juge l'a dit, [TRADUCTION] «d'homme à homme» entre l'officier supérieur et le présumé contrevenant. Dans la plupart de ces cas, la coutume bien établie veut que les questions de discipline se règlent au sein du corps ou de l'organisme, sans formalités et sans intervention extérieure. Dans d'autres cas, la loi interdit expressément de recourir à des représentants ou avocats de l'extérieur. Le service exige une telle absence de formalités sans laquelle le fonctionnement quotidien du corps considéré et le maintien de la discipline interne seraient si lourds et prendraient tellement de temps que l'efficacité du service en souffrirait. En revanche, la *common law* reconnaît que lorsque la liberté d'une personne ou ses moyens d'existence sont en jeu dans un procès, celle-ci devrait avoir droit aux services d'un avocat compétent de son choix, à moins que le recours aux services d'un avocat donné ne retarde ou n'entrave indûment l'administration de la justice. C'est là un corollaire du principe qu'un accusé a droit à une défense pleine et juste.

Devant la Cour, les avocats des deux parties ont exprimé l'avis que les dispositions de la *Déclaration canadienne des droits* ne s'appliquent nulle-

the applicants readily conceded at the outset of argument that if the prohibition against the use of outside counsel were contained in the Act itself, the present applications should not be granted.

Counsel for the Crown's argument was based on two main contentions: first, that the service tribunal was a purely administrative one dealing with internal disciplinary matters, that in such a case a regulation could be validly enacted to prevent the engagement of independent outside counsel and that the authority for issuing such a regulation resided in the power to regulate for the "discipline, efficiency, administration and good government of the force" contained in section 21(1) of the Act. Secondly, he argued that, in any event, the prohibition was to be implied from the wording of section 34(3) of the Act which reads as follows:

34. ...

(3) An accused may be represented and assisted at his trial by another member and if the accused requests that he be so represented and assisted, his request shall be granted.

Dealing with the last argument first, I cannot put such a construction on subsection (3). It merely obliges the Force to make available any representative of the Force which the accused might request to represent him. It is mandatory on the Force to provide representation if requested and is not in any way prohibitory against the accused hiring his own counsel.

As to the first argument advanced by counsel for the Crown, it is important to note that section 34 of the Act, dealing with the conduct of the trial, in addition to subsection (3) with which I have dealt, contains the following provisions:

34. (1) At the time and place appointed in the written charge, the accused shall be brought before the officer who is to try the offence.

(2) The accused may plead guilty or not guilty, and where he refuses to plead, he shall be deemed to have pleaded not guilty.

(3) [*supra*].

(4) An accused is not compelled to testify at his trial, but he may give evidence under oath; an accused who has not given evidence under oath shall, at the conclusion of the case for the prosecution, be given an opportunity of making a statement to the presiding officer.

ment en l'espèce et l'avocat des requérants a, dès le début de sa plaidoirie, volontiers admis que si la représentation par un avocat extérieur était interdite par la Loi même, les présentes demandes devraient être rejetées.

L'argumentation de l'avocat de la Couronne repose sur deux grandes prétentions. En premier lieu, le tribunal du service serait une juridiction purement administrative, statuant sur des questions disciplinaires internes et, dans ce cas, un règlement pourrait valablement interdire l'engagement d'un avocat indépendant sur le fondement de l'article 21(1) de la Loi, qui permet d'édicter des règlements sur «la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie». En deuxième lieu, il fait valoir qu'en tout état de cause, une telle interdiction doit être déduite du libellé de l'article 34(3) de la Loi, que

34. ...

(3) Un accusé peut se faire représenter et aider, à son procès, par un autre membre et, si l'accusé demande à être ainsi représenté et aidé, cette requête doit être agréée.

Pour ce qui est tout d'abord du dernier argument, je ne saurais interpréter le paragraphe (3) de cette façon. Ce paragraphe oblige simplement la Gendarmerie à mettre à la disposition de l'accusé, si telle est sa requête, un autre membre pour le représenter. Il fait obligation à la Gendarmerie de fournir une représentation si on le lui demande et n'interdit nullement à l'accusé d'engager un avocat.

Pour ce qui est du premier argument avancé par l'avocat de la Couronne, il importe de souligner que l'article 34 de la Loi, qui porte sur la conduite du procès, contient, outre le paragraphe (3) dont je viens de parler, les dispositions suivantes:

34. (1) Au temps et au lieu désignés dans l'accusation écrite, l'accusé doit être conduit devant l'officier qui doit juger l'infraction.

(2) L'accusé peut plaider coupable ou non coupable, et lorsqu'il refuse de plaider, il est censé avoir nié sa culpabilité.

(3) [*supra*].

(4) Un accusé n'est pas tenu de rendre témoignage à son procès, mais il peut faire une déposition sous serment. Lorsqu'un accusé n'a pas fait de déposition sous serment, on doit lui fournir, à la fin de la présentation des conclusions de la poursuite, l'occasion de faire une déclaration à l'officier qui préside.

(5) An accused may call witnesses on his own behalf and may cross-examine any witnesses called for the prosecution.

(6) The rules of evidence at a trial under this Part shall be the same as those followed in proceedings under the *Criminal Code* in the courts in the province in which the trial is held, or, if the trial is held outside Canada, in the courts of Ontario.

(7) The officer presiding at the trial shall cause the evidence of the witnesses to be taken down and transcribed.

I have never heard of, nor were counsel able to refer me to any case where a tribunal was held to be essentially administrative in nature when, to arrive at its findings, it was obliged to abide by the rules of evidence in criminal trials, to have the evidence transcribed and to conduct a trial in such a formal manner as provided for in section 34.

It would be nothing short of ludicrous to expect an ordinary layman, without the benefit of legal counsel, to either understand, abide by or, more importantly, benefit by the rules of evidence in criminal matters such as the rules regarding statements and admissions made to persons in authority. Unlike many other instances where there is an appeal provided by means of a trial *de novo*, in the case of a person convicted under the *Royal Canadian Mounted Police Act* the only appeal as of right is on the record. Therefore, if the accused, by reason of his lack of legal training, has failed to get evidence on the record which he should have, an appeal would not remedy the situation.

Finally, section 33 of the Regulations purports to be absolute and mandatory. It forbids the use of outside counsel in all cases, without allowing any discretion to the tribunal trying the accused regardless of the legal complexities involved and regardless of the fact, as in the cases before me, that time does not appear to be important.

In considering these matters, together with the severity of the penalties provided for in section 36, I cannot conceive that Parliament, in the face of these specific provisions which it enacted, intended to absolutely deny to all accused the benefit of counsel of their choice when it authorized the Governor in Council to issue regulations for the

(5) Un accusé peut appeler des témoins pour son propre compte, et il peut contre-interroger tous témoins à charge.

(6) Les règles de la preuve lors d'un procès prévu par la présente Partie sont les mêmes que les règles suivies, dans les procédures relevant du *Code criminel*, devant les tribunaux de la province où le procès a lieu ou, si le procès a lieu hors du Canada, devant les tribunaux d'Ontario.

(7) L'officier qui préside au procès doit faire consigner et transcrire les dépositions des témoins.

Je n'ai jamais entendu parler de cas, et l'avocat n'a pu en citer aucun, où un tribunal de nature essentiellement administrative doive, dans l'instruction d'une affaire, se conformer aux règles de la preuve suivies dans les procès criminels, faire transcrire les dépositions et tenir un procès dans des formes telles que celles prévues à l'article 34.

Il serait parfaitement ridicule d'attendre d'un profane, sans l'assistance d'un conseiller juridique, qu'il comprenne les règles de la preuve en matière criminelle telles que celles relatives à des déclarations et aveux faits à des personnes en autorité, qu'il s'y conforme, ou, d'une manière plus importante, qu'il s'en prévale. Dans beaucoup d'autres cas, des voies de recours sont ouvertes au moyen d'un procès *de novo*, alors que dans le cas d'une personne condamnée sous le régime de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, il ne peut y avoir d'appel que sur dossier. Par conséquent, si, en raison de son manque de connaissances juridiques, l'accusé n'a pas fait consigner au dossier des preuves qu'il aurait dû y faire consigner, il ne dispose d'aucun droit d'appel pour remédier à la situation.

Finalement, les dispositions de l'article 33 du Règlement sont absolues et impératives. Elles interdisent de se faire représenter par un avocat du dehors dans tous les cas; le tribunal qui juge l'accusé n'est doté d'aucun pouvoir discrétionnaire, peu importe la complexité des questions juridiques en cause et même si, comme dans les cas dont je suis saisi, il ne semble pas y avoir de problème de temps.

Après avoir examiné ces questions et compte tenu de la gravité des peines prévues à l'article 36, je ne peux concevoir que le Parlement, ayant pris de telles dispositions expresses, ait voulu formellement priver tous les accusés du droit de se faire représenter par un avocat de leur choix en autorisant le gouverneur en conseil à édicter des règle-

“discipline, efficiency, administration and good government of the force”.

For the above reasons I find that section 33 of the Regulations is not authorized under the Act and is therefore *ultra vires* and of no effect at least in so far as a trial for a major service offence under section 25 of the Act is concerned.

As to the particular circumstances of this case which really do not affect the question of the validity of Regulation 33, it is interesting to note that a duly qualified legal officer had been appointed as prosecutor according to the custom of the Force and that the Force, in conformity with section 34 of the Act, considered the proceedings as being quite formal and strictly adversary in nature.

Since, admittedly, no reason exists in the cases before me for excluding counsel, other than the provisions of section 33 of the Regulations, an order will issue prohibiting the service tribunal from proceeding with the trial of either of these applicants unless they are allowed to be represented by counsel of their choice.

On examining the general disciplinary scheme of the Act, one finds that the laying of charges for minor service offences can be authorized by an officer junior in rank to one who must authorize charges for major service offences. Notwithstanding this, section 34 requires that the actual trial of a minor offence be conducted with the same formality, be subject to the same strict evidentiary rules and that its proceedings be taken down and transcribed in the same manner as a trial on a major service offence. Minor service offences are of the type which must necessarily occur frequently and on an almost daily basis even in a well-disciplined force. They are, more often than not, the result of inattention or temporary neglect rather than deliberate disobedience. They are, by their very definition, relatively unimportant when compared to the major offences enumerated in section 25 and might consist of such petty offences as failure to shine one's shoes, to keep one's uniform neat and tidy or being late on duty or absent for a few hours. Yet, in order to punish a member of the

ments sur «la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie».

Par ces motifs, j'estime que l'adoption de l'article 33 du Règlement n'était pas autorisée par la Loi et que cet article est, par conséquent, *ultra vires* et de nul effet, du moins en ce qui concerne un procès pour une infraction majeure ressortissant au service prévue à l'article 25 de la Loi.

Pour ce qui est des circonstances de l'espèce, qui n'influent vraiment pas sur la question de la validité de l'article 33 du Règlement, il est intéressant de souligner que, conformément aux usages de la Gendarmerie, un officier juridique dûment qualifié a été nommé pour jouer le rôle de poursuivant, et que la Gendarmerie a, en application de l'article 34 de la Loi, considéré ces procédures comme étant des procédures en bonne et due forme et strictement accusatoires.

Puisque, de l'aveu de tous, il n'y a en l'espèce aucune raison en dehors des dispositions de l'article 33 du Règlement d'interdire l'assistance d'un avocat, ordonnance sera rendue pour interdire au tribunal du service de poursuivre le procès de l'un ou l'autre des requérants, à moins qu'ils ne soient autorisés à se faire représenter par un avocat de leur choix.

Il ressort de l'examen de l'économie des dispositions disciplinaires de la Loi que la mise en accusation pour infractions mineures ressortissant au service peut être autorisée par un officier de grade inférieur à celui de l'officier qui doit autoriser la mise en accusation pour infractions majeures ressortissant au service. En dépit de cela, l'article 34 exige que le procès pour une infraction mineure soit conduit dans les mêmes formes et selon les mêmes règles de preuve strictes qu'un procès pour une infraction majeure ressortissant au service, et que les débats soient consignés et transcrits de la même manière. Les infractions mineures ressortissant au service se caractérisent par leur fréquence, presque quotidienne, même au sein d'un corps bien discipliné. Le plus souvent, elles découlent d'un manque d'attention ou d'une négligence temporaire plutôt que d'une désobéissance intentionnelle. Elles sont, par définition, relativement insignifiantes par comparaison avec les infractions majeures que prévoit l'article 25 et pourraient comporter des contraventions telles que le défaut

Force by confinement to barracks for a couple of days, a formal trial must take place with all the burdensome administrative difficulties, time-consuming procedures, expense and drain of personnel that such a trial entails. It is difficult to conceive how a police force can operate with any degree of efficiency, maintain a military type of discipline and at the same time conform strictly to those particular provisions of an Act. Though the law draws a clear distinction between the two types of offences initially at the level of the laying of charges (reference section 32), as to the constitution of the courts for their trial (reference sections 29 and 30) and finally at the level of punishment following conviction (reference section 36), it nevertheless provides for a single trial procedure which, though fully justified in the case of major offences, imposes an unnecessarily strict and cumbersome trial procedure for all minor offences no matter how petty or lacking in blameworthy intent they may be. The law in respect of these procedures invites, and indeed cries out, for its breach or circumvention not by indifferent or poorly motivated members of the Force but by those who perhaps are the most anxious to ensure its efficiency. This would not appear to be a desirable situation especially in the case of a police force.

The order to be issued being in the nature of a prerogative writ of prohibition against a tribunal sitting on a quasi-criminal matter, no costs will be allowed.

APPENDIX "A" TO REASONS FOR ORDER  
OF ADDY J.

*Belanger v. The King* (1917) 54 S.C.R. 265.  
*Ulin v. The Queen* [1973] F.C. 319.  
*Attorney General of Canada v. Paulsen* [1973] F.C. 376.  
*Regina v. Drybones* [1970] 3 C.C.C. 355.  
*The Attorney General of Canada v. Lavell* [1974] S.C.R. 1349.  
*Re Walsh and Jordan* (1962) 31 D.L.R. (2d) 88.  
*Re Bachinsky and Sawyer* (1974) 43 D.L.R. (3d) 96.  
*Kedward v. The Queen* [1973] F.C. 1142.  
*Bokor v. The Queen* [1970] Ex.C.R. 842.  
*McCleery v. The Queen* [1974] 2 F.C. 339.  
*Doucette v. Nova Scotia Police Commission* (1980) 40 N.S.R. (2d) 572.

de cirer ses chaussures, de garder son uniforme propre et soigné ou le fait de se présenter en retard à son poste ou d'être absent pendant quelques heures. Et pourtant, pour condamner un membre de la Gendarmerie à la consignation au quartier durant quelques jours, un procès officiel doit se dérouler avec toutes les lourdes formalités administratives, qui exigent beaucoup de temps, de dépenses et de personnel. Il est difficile de concevoir comment une force de police peut fonctionner avec une certaine efficacité, maintenir une discipline militaire et, en même temps, se conformer strictement à ces dispositions particulières de la Loi. Bien que la loi fasse clairement la distinction entre les deux types d'infractions, tout d'abord en ce qui concerne la mise en accusation (voir l'article 32) et la constitution des tribunaux appelés à juger les accusés (voir les articles 29 et 30), et finalement en ce qui a trait à la peine à prononcer après condamnation (voir l'article 36), elle ne prévoit pourtant qu'une seule procédure qui, quoique pleinement justifiée dans le cas des infractions majeures, se révèle inutilement rigoureuse et lourde pour les infractions mineures, même lorsque celles-ci sont insignifiantes ou ne comportent aucune intention coupable. En ce qui concerne ces procédures, la loi non seulement invite mais force presque à la violer ou à la contourner non pas les membres indifférents ou peu motivés de la Gendarmerie, mais ceux-là mêmes qui sont les plus soucieux d'assurer son efficacité. Ce n'est pas là une situation souhaitable, surtout dans le cas d'une force de police.

L'ordonnance qui sera rendue étant de la nature d'un bref de prohibition contre un tribunal siégeant en matière quasi criminelle, aucuns dépens ne seront adjugés.

ANNEXE «A» JOINTE AUX MOTIFS DE  
L'ORDONNANCE RENDUS PAR LE JUGE ADDY

*Belanger c. Le Roi* (1917) 54 R.C.S. 265.  
*Ulin c. La Reine* [1973] C.F. 319.  
*Le procureur général du Canada c. Paulsen* [1973] C.F. 376.  
*Regina c. Drybones* [1970] 3 C.C.C. 355.  
*Le Procureur général du Canada c. Lavell* [1974] R.C.S. 1349.  
*Re Walsh et Jordan* (1962) 31 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 88.  
*Re Bachinsky et Sawyer* (1974) 43 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 96.  
*Kedward c. La Reine* [1973] C.F. 1142.  
*Bokor c. La Reine* [1970] R.C.É. 842.  
*McCleery c. La Reine* [1974] 2 C.F. 339.  
*Doucette c. Nova Scotia Police Commission* (1980) 40 N.S.R. (2<sup>e</sup>) 572.

- Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, s. 6.
- Nissan Automobile Co. (Canada) Ltd. v. Pelletier* (1980) 97 D.L.R. (3d) 277.
- Nissan Automobile Co. (Canada) Ltd. v. Pelletier* (1977) 77 D.L.R. (3d) 646.
- Maynard v. Osmond* [1977] 1 All E.R. 64.
- MacKay v. Rippon* [1978] 1 F.C. 233.
- Martineau v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118.
- 626 082 762 *Private R. C. MacKay v. The Queen* [1980] 2 S.C.R. 370.
- Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311.
- Chisholm v. Jamieson* (1974) 47 D.L.R. (3d) 754.
- Martineau v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1976] 2 F.C. 198.
- Ex parte FRY* [1954] 2 All E.R. 118.
- The Queen v. White* [1956] S.C.R. 154.
- Selvarajan v. Race Relations Board* [1976] 1 All E.R. 12.
- R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain* [1979] 1 All E.R. 701.
- Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* [1980] 1 S.C.R. 602.
- Dubeau v. National Parole Board* [1981] 2 F.C. 37.
- Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14, art. 6.
- Nissan Automobile Co. (Canada) Ltd. c. Pelletier* (1980) 97 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 277.
- Nissan Automobile Co. (Canada) Ltd. c. Pelletier* (1977) 77 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 646.
- a** *Maynard c. Osmond* [1977] 1 All E.R. 64.
- MacKay c. Rippon* [1978] 1 C.F. 233.
- Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118.
- 626 082 762 *Soldat R. C. MacKay c. La Reine* [1980] 2 R.C.S. 370.
- b** *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311.
- Chisholm c. Jamieson* (1974) 47 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 754.
- Martineau c. Le comité de discipline des détenus de l'institution de Matsqui* [1976] 2 C.F. 198.
- Ex parte FRY* [1954] 2 All E.R. 118.
- c** *La Reine c. White* [1956] R.C.S. 154.
- Selvarajan c. Race Relations Board* [1976] 1 All E.R. 12.
- R. c. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain* [1979] 1 All E.R. 701.
- Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* [1980] 1 R.C.S. 602.
- d** *Dubeau c. La Commission nationale des libérations conditionnelles* [1981] 2 C.F. 37.