

T-961-89

T-961-89

In the Matter of paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7;

Affaire intéressant l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7;

In the Matter of Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended by S.C. 1986, c. 11;

Et les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. R-10, modifiée par S.C. 1986, chap. 11;

And in the Matter of Certain Complaints received by or referred to the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission;

Et certaines plaintes reçues par la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada ou renvoyées devant cette dernière;

And in the Matter of an Application by Way of Special Case Stated for Opinion of the Federal Court, Trial Division pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.

Et une demande présentée sous forme de mémoire spécial soumis à la Section de première instance de la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7.

INDEXED AS: ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE ACT (CAN.) (RE) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: LOI SUR LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (CAN.) (RE) (1^{re} INST.)

Trial Division, MacKay J.—Ottawa, September 5, 1989; April 11, 1990.

Section de première instance, juge MacKay—Ottawa, 5 septembre 1989; 11 avril 1990.

Construction of statutes — Retrospective operation — Royal Canadian Mounted Police Act, Parts VI and VII — 1986 amendment, creating new external public complaints procedure, receiving Royal Assent March 1986; Part VI proclaimed in force December 1986; Part VII, September 1988 — Complaints involving conduct occurring (i) between proclamation of Parts VI and VII (ii) before proclamation of either Part, but after Royal Assent and (iii) prior to proclamation and Royal Assent — No express provision for retrospective application — Presumption against retrospective operation — Exemptions from presumption: procedural and public interest legislation, necessary implication — Although legislation procedural, also affecting substantive rights by creating new external review of RCMP conduct — Although force members' vested right in disposition of complaint pursuant to former administrative procedure affected, dominant purpose to protect public from apprehension of or actual bias if RCMP both supervisor of members and final arbiter of complaints — Legislation retrospective by necessary implication — Anomalous for Parliament to intend external review of internal grievances and external review of public complaints to come into force on different dates — Retrospective application not limited to time specified after Royal Assent — Interpretation of s. 45.41(1).

Interprétation des lois — Rétroactivité — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, parties VI et VII — La modification de 1986, qui a créé une nouvelle procédure externe des plaintes du public, a reçue la sanction royale en mars de 1986; la partie VI est entrée en vigueur en décembre de 1986 et la partie VII, en septembre de 1988 — Plaintes concernant des faits survenus (i) entre la promulgation de la partie VI et la promulgation de la partie VII (ii) avant la promulgation de l'une et l'autre parties, mais après la sanction royale (iii) avant la promulgation et la sanction royale — La rétroactivité n'est pas expressément prévue — Présomption de non-rétroactivité — Cas d'exemption de cette présomption: lois de procédure, lois d'intérêt public, loi où cela s'impose par déduction nécessaire — Même si la loi en question est procédurale, elle touche également des droits matériels en créant un nouvel examen externe de la conduite de la GRC — Même si la loi porte atteinte au droit acquis que possèdent les membres de la Gendarmerie à faire juger les plaintes selon l'ancienne procédure administrative, l'objectif primordial est de protéger le public contre une partialité réelle ou appréhendée si la GRC agit à la fois comme surveillante de ses membres et arbitre final des plaintes — La Loi est rétroactive par déduction nécessaire — Il serait anormal que le législateur fédéral ait voulu que l'examen externe des griefs internes et l'examen externe des plaintes du public entrent en vigueur à des dates différentes — L'application rétroactive n'est pas limitée à une date précisée après la sanction royale — Interprétation de l'art. 45.41(1).

RCMP — Jurisdiction of RCMP Public Complaints Commission to consider complaints under 1986 amendments of Act creating new external review procedure — Complaints based on conduct occurring between Royal Assent and proclamation; before Royal Assent; or between proclamation of Parts VI and VII — Presumption against retrospective application of legis-

GRC — Compétence de la Commission des plaintes du public contre la GRC d'entendre des plaintes en vertu des modifications apportées en 1986 à la Loi créant une nouvelle procédure d'examen externe — Plaintes fondées sur des faits survenus i) entre la sanction royale et la promulgation; ii) avant la sanction royale; ou iii) entre la promulgation de la

lation rebutted as purpose of legislation protection of public, notwithstanding interference with vested right of force members' in disposition of complaints under former procedure — Chairman having discretion to decline to deal with complaint where prejudicial delay.

This was a stated case raising questions as to the jurisdiction of the RCMP Public Complaints Commission to consider complaints under Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, as amended by S.C. 1986, c. 11. The complaints relate to events alleged to have occurred before the proclamation of Part VII. The 1986 amendment to the Act received Royal Assent March 26, 1986. Part VI, establishing the Commission as a body separate from the RCMP, was proclaimed in force December 18, 1986. Part VII, providing detailed statutory procedures for the RCMP and the Commission to deal with complaints by the public concerning the conduct of members of the force, was proclaimed in force September 30, 1988. The Act does not expressly provide for the retrospective application of Part VII. The Attorney General argued that the legislation should not have retrospective application. Before Part VII was proclaimed, the procedure for reviewing public complaints was internal and was set out in an administrative bulletin. The issues were whether Part VII should be given retrospective application; if so, whether any time should be specified for events giving rise to complaints that is to be related to dates of adoption or proclamation of the amending Act; and whether the Commission Chairman or the Commission had a discretion to decline to deal with a complaint where there had been delay in its presentation and proceeding with the case may prejudice persons or the investigation process.

Held, the provisions should have a retrospective application; no time should be specified for events giving rise to complaints; the Chairman has discretion to decline to deal with a complaint where there is prejudicial delay.

Statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction explicitly appears in the terms of the statute or arises by necessary implication. The exceptions to the presumption against retrospectivity are: procedural legislation, which affects only the means by which rights or duties may come to be enforced and has no effect on pre-existing substantive rights; public interest legislation, where the dominant purpose of the legislation is to advance the public interest rather than to punish or prejudice individuals; and, legislation which implies an intention for it to have retrospective application.

The changes introduced by Part VII were not merely procedural. The test for whether a provision is substantive or procedural is: does the provision affect substantive rights? Although Part VII is procedural, it also affects the rights of the parties. The former procedure contained no provision for an independent public review. The process set out in Part VII is an external one involving a newly created body. By creating a new right to

partie VI et la promulgation de la partie VII — La présomption de la non-rétroactivité de la loi est réfutée, car la loi a pour objet la protection du public, même si elle porte atteinte au droit acquis que possèdent les membres de la Gendarmerie à faire juger les plaintes selon l'ancienne procédure — Le président a le pouvoir discrétionnaire de déclarer une plainte irrecevable en cas de retard préjudiciable.

Il s'agit d'un mémoire spécial qui soulève des questions au sujet de la compétence de la Commission des plaintes du public contre la GRC pour examiner des plaintes déposées en vertu de la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada*, modifiée par S.C. 1986, chap. 11. Les plaintes se rapportent à des événements qui se seraient produits avant la promulgation de la partie VII. La modification de 1986 à la Loi a reçu la sanction royale le 26 mars 1986. La partie VI, qui constitue la Commission en tant qu'organisme distinct de la GRC, est entrée en vigueur le 18 décembre 1986. La partie VII, qui prévoit une procédure légale détaillée que la GRC et la Commission doivent suivre pour statuer sur les plaintes déposées par des membres du public au sujet de la conduite des membres de la Gendarmerie, est entrée en vigueur le 30 septembre 1988. La Loi ne prévoit pas expressément l'application rétroactive, de la partie VII. Le procureur général prétend qu'il ne faut pas appliquer rétroactivement la Loi. Avant la promulgation de la partie VII, la procédure d'examen des plaintes du public était interne et était exposée dans un bulletin administratif. Le débat porte sur la question de savoir si l'on doit donner un effet rétroactif à la partie VII et, dans le cas de l'affirmative, si l'on doit fixer une date précise en ce qui concerne les événements à l'origine des plaintes et établir un rapport entre cette date et celle de l'adoption ou de la promulgation de la loi modificative, et sur la question de savoir si le président de la Commission ou la Commission a le pouvoir discrétionnaire de déclarer irrecevable une plainte lorsque celle-ci a été présentée tardivement et que le fait d'instruire la plainte pourrait causer un préjudice à des personnes ou nuire à la procédure d'enquête.

Jugement: on devrait donner un effet rétroactif aux dispositions en question. Il n'y a pas lieu de fixer la date des événements à l'origine des plaintes. Le président a compétence pour déclarer une plainte irrecevable en cas de retard préjudiciable.

Nulle loi ne doit s'interpréter comme ayant un effet rétroactif à moins qu'une telle interprétation ne ressorte clairement du texte de la loi ou ne s'impose comme inéluctable. La présomption de la non-rétroactivité des lois comporte les exceptions suivantes: les lois de procédure, qui ne concernent que les moyens par lesquels on peut faire reconnaître des droits ou des obligations et qui n'ont aucune incidence sur les droits matériels préexistants, les lois d'intérêt public, dont l'objet primordial est de promouvoir l'intérêt public plutôt que de punir des individus ou de leur causer un préjudice, et les lois dont on peut déduire que le législateur avait l'intention implicite qu'elles s'appliquent rétroactivement.

Les modifications introduites par la partie VII n'étaient pas simplement procédurales. Le critère permettant de savoir si une disposition est une disposition de fond ou une disposition de procédure consiste à se demander si la disposition touche des droits matériels. Même si la partie VII est procédurale, elle touche aussi les droits des parties. L'ancienne procédure ne prévoyait pas d'examen public indépendant. La procédure

external, public review of RCMP conduct, it has an effect on the content or existence of a right. Accordingly, the exemption from the general presumption against retrospectivity afforded procedural legislation does not apply.

But even though vested interests are affected, a statute will be allowed to operate retrospectively if passed to protect the public from some evil or abuse. Retrospective application to conduct occurring before proclamation of Part VII would not seriously prejudice vested rights, including the interest of a member of the force, against whose conduct there is a complaint, in the disposition of that complaint under the former administrative procedure rather than under the new statutory one. In any event, a member's right to a particular investigatory procedure was less significant in the context of Parts VI and VII than the right of a member of the public to have a matter reviewed by an independent Commission. The objective of Parts VI and VII was the advancement of a public purpose, the protection of the public. Parts VI and VII were enacted to protect the public and the RCMP itself from the risk of an apprehension of, or actual, bias in dealing with complaints. The availability of an independent and open review could only enhance confidence in the force. The presumption against retrospective application of Part VII had been rebutted.

Parliament intended, by necessary implication that the Commission would deal with complaints initiated after September 30, 1988 when Part VII came into force, whether the conduct complained of occurred before or after that date. Other parts of the same amending statute were enacted to implement other recommendations of the 1976 Marin Commission Report. Part II provides for the creation of an External Review Committee and Part III provides for this External Review Committee to play an important role in the internal grievance process. That role is somewhat comparable to the role of the Public Complaints Commission as an external body with a reviewing function in relation to public grievances. Parts II and III came into force by proclamation at a date earlier than Part VII. It would seem anomalous to imply an intention that an external review of internal grievances and an external review of public complaints, both originating from the same Inquiry's Report and both included in the same amending statute, are to be effective at different times. Also, if Part VII was not to be applied to complaints alleging misconduct prior to September 30, 1988, there would be two on-going parallel processes for dealing with complaints.

Parts VI and VII may be applied retrospectively without regard to the date when the conduct giving rise to the complaint is said to have occurred. Conduct giving rise to a complaint which occurred prior to proclamation of Part VII, even prior to March 26, 1986 when the amending statute was formally enacted by Royal Assent and which is the subject of a complaint made or referred to the Commission, is within the jurisdiction of the Commission.

prévues par la partie VII est une procédure externe dans laquelle intervient un organisme nouvellement créé. En créant un nouveau droit à un examen public externe de la conduite de la GRC, cette procédure a une incidence sur le contenu ou l'existence d'un droit. En conséquence, l'exception à l'application de la présomption générale de la non-rétroactivité qui existe dans le cas des lois de procédure ne s'applique pas.

Mais même si des droits acquis sont touchés, on permettra à la loi de s'appliquer rétroactivement si elle a été adoptée dans le but de protéger le public contre un mal ou un abus. L'application rétroactive de la loi à des actes accomplis avant la promulgation de la partie VII ne porterait pas gravement atteinte à des droits acquis, y compris celui des membres de la Gendarmerie, dont la conduite fait l'objet d'une plainte, de faire juger cette plainte selon l'ancienne procédure administrative plutôt que selon la nouvelle procédure prévue par la Loi. En tout état de cause, le droit d'un membre de la Gendarmerie à une procédure d'enquête particulière est moins important, dans le contexte des parties VI et VII, que le droit du citoyen de faire réexaminer la question par une commission indépendante. L'objectif des parties VI et VII est de favoriser un objectif public, en l'occurrence la protection du public. Les parties VI et VII ont été édictées dans le but de protéger le public et la GRC elle-même contre tout risque de partialité réelle ou appréhendée dans le traitement des plaintes. La possibilité d'une révision impartiale et ouverte ne peut qu'améliorer la confiance dans la Gendarmerie. La présomption de non-rétroactivité de la partie VII a été réfutée.

Le législateur fédéral voulait, par déduction nécessaire, que la Commission s'occupe des plaintes déposées après le 30 septembre 1988, date à laquelle la partie VII est entrée en vigueur, que les faits à l'origine des plaintes soient survenus avant ou après cette date. D'autres parties de la même loi modificative ont été édictées pour donner suite à d'autres recommandations du rapport publié par la Commission Marin en 1976. La partie II prévoit la création du Comité externe d'examen et la partie III attribue à ce comité un rôle important dans la procédure interne de règlement des griefs. Ce rôle s'apparente quelque peu à celui que joue la Commission des plaintes du public à titre d'organisme externe chargé d'examiner les griefs du public. Les parties II et III sont entrées en vigueur par proclamation à une date antérieure à celle de la partie VII. Il semblerait anormal de conclure que le législateur voulait que l'examen externe des griefs internes et l'examen externe des plaintes du public, qui font tous les deux suite au même rapport d'enquête et qui sont tous les deux inclus dans la même loi modificative, prennent effet à des dates différentes. En outre, si l'on ne devait pas appliquer la partie VII aux plaintes portant sur des faits qui seraient survenus avant le 30 septembre 1988, il y aurait en même temps deux processus parallèles d'examen des plaintes.

Les parties VI et VII peuvent être appliquées rétroactivement sans tenir compte de la date à laquelle la conduite à l'origine de la plainte aurait eu lieu. La conduite qui est à l'origine d'une plainte et qui a eu lieu avant la promulgation de la partie VII, même avant le 26 mars 1986, date à laquelle la loi modificative a été officiellement édictée par la sanction royale, et qui fait l'objet d'une plainte déposée ou renvoyée devant la Commission, est une question qui relève de la compétence de la Commission.

The phrase "a complainant under subsection 45.35(1)" in subsection 45.41(1) was used to distinguish a complaint initiated by a complainant who is a member of the public and whose complaint is initiated by the processes described in subsection 45.35(1), from the complainant when the matter is initiated by the Chairman of the Commission acting under subsection 45.37(1). Any complainant taking the steps to initiate a complaint which subsection 45.41(1) describes, whether those steps be before or after subsection 45.35(1) was in force, may if dissatisfied with RCMP handling of the complaint, refer the matter to the Commission.

The legislation provides for discrete duties, and discretion, for each of the Commission and its Chairman. Certain sections of Part VII impose upon the Commission or its Chairman mandatory duties. Under subsection 45.42(1) the Chairman, not the Commission, has an obligation to review every complaint referred to the Commission pursuant to subsection 45.41(1) at least so far as to conclude that disposition of the complaint is satisfactory or unsatisfactory. Where there has been such delay in referring a complaint to the Commission that unfairness would result, that would be considered by the Chairman in reaching a conclusion whether the disposition by the RCMP was satisfactory. In that determination the Chairman has discretion. The initiation of a complaint pursuant to section 45.37 is completely within the Chairman's discretion.

Les mots «plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» ont été employés au paragraphe 45.41(1) pour établir une distinction entre la plainte déposée par un plaignant qui est un simple citoyen et dont la plainte est présentée conformément à la procédure prévue au paragraphe 45.35(1), et la plainte portée a par le président de la Commission en vertu du paragraphe 45.37(1). Tout plaignant qui prend des mesures en vue de déposer une plainte visée par le paragraphe 45.41(1), que ces mesures soient antérieures ou postérieures à l'entrée en vigueur du paragraphe 45.35(1), peut, s'il n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC, renvoyer l'affaire devant la b Commission.

La Loi accorde à la Commission et à son président des fonctions et un pouvoir discrétionnaire distincts. Certaines dispositions de la partie VII imposent des fonctions obligatoires à la Commission et à son président. Le paragraphe 45.42(1) oblige le président, et non la Commission, à examiner chacune c des plaintes renvoyées devant la Commission conformément au paragraphe 45.41(1) du moins jusqu'au point de décider si le règlement de la plainte est satisfaisant ou non. Lorsque le temps qui s'est écoulé avant que la Commission n'ait été saisie de la plainte causerait une injustice, le président en tiendra d compte avant d'en arriver à une conclusion quant à la question de savoir si le règlement de la plainte par la GRC était satisfaisant. Pour trancher cette question, le président jouit d'un pouvoir discrétionnaire. L'introduction d'une plainte en vertu de l'article 45.37 relève entièrement du pouvoir discrétionnaire du président.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17(3)(b).

Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11.

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. f R-10, ss. 45.32 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 8, s. 16), 45.33 (as enacted *idem*), 45.35 (as enacted *idem*), 45.36 (as enacted *idem*), 45.37(1) (as enacted *idem*), 45.38 (as enacted *idem*), 45.4(d) (as enacted *idem*), 45.41 (as enacted *idem*), 45.42 (as enacted *idem*), 45.43 (as enacted *idem*), 45.44 (as enacted *idem*), 45.45 (as enacted *idem*), 45.46 (as enacted *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Angus v. Sun Alliance Insurance Co., [1988] 2 S.C.R. 256; (1988), 65 O.R. (2d) 638; 52 D.L.R. (4th) 193; 34 C.C.L.I. 237; 47 C.C.L.T. 39; [1988] I.L.R. 1-2370; 9 M.V.R. (2d) 245; 87 N.R. 200; 30 O.A.C. 210; *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

CONSIDERED:

R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.); *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687; (1979), 105 D.L.R. (3d) 609; 79 C.L.L.C. 14,223; 28 N.R. 494

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), chap. I-21, art. 12.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 17(3)b).

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), chap. R-10, art. 45.32 (édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 8, art. 16), 45.33 (édicte, *idem*), 45.35 (édicte, *idem*), 45.36 (édicte, *idem*), 45.37(1) (édicte, *idem*), 45.38 (édicte, *idem*), 45.4d (édicte, *idem*), 45.41 (édicte, *idem*), 45.42 (édicte, *idem*), 45.43 (édicte, *idem*), 45.44 (édicte, *idem*), 45.45 (édicte, *idem*), 45.46 (édicte, *idem*).

Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), chap. I-11.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance, [1988] 2 R.C.S. 256; (1988), 65 O.R. (2d) 638; 52 D.L.R. (4th) 193; 34 C.C.L.I. 237; 47 C.C.L.T. 39; [1988] I.L.R. 1-2370; 9 M.V.R. (2d) 245; 87 N.R. 200; 30 O.A.C. 210; *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.); *Latif c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687; (1979), 105 D.L.R. (3d) 609; 79 C.L.L.C. 14,223; 28

(C.A.); *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797; 21 D.L.R. (4th) 764; 12 C.C.L.I. 297; [1985] I.L.R. 1-1944; 12 O.A.C. 206 (Div. Ct.); *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47; *In re Athlumney Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547; *Sunshine Porcelain Potteries Pty. Ltd. v. Nash*, [1961] A.C. 927 (C.A.); *Quebec (Attorney General) v. Healey*, [1987] 1 S.C.R. 158; (1987), 6 O.A.C. 56; 73 N.R. 288; *Re Dhanota and International Union United Automobile, Aerospace and Agriculture Implement Workers of America (U.A.W.), Local 1285; Sheller-Globe of Canada Ltd., Intervenor* (1983), 42 O.R. (2d) 73; 83 C.L.L.C. 14,052 (Div. Ct.); *Re Commercial Union Assurance et al. and Ontario Human Rights Commission et al.* (1987), 59 O.R. (2d) 481; 38 D.L.R. (4th) 405; 24 Admin. L.R. 11; 87 C.L.L.C. 17,029; 23 O.A.C. 148 (Div. Ct.).

N.R. 494 (C.A.); *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797; 21 D.L.R. (4th) 764; 12 C.C.L.I. 297; [1985] I.L.R. 1-1944; 12 O.A.C. 206 (C. div.); *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47; *In re Athlumney Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547; *Sunshine Porcelain Potteries Pty. Ltd. v. Nash*, [1961] A.C. 927 (C.A.); *Québec (Procureur général) c. Healey*, [1987] 1 R.C.S. 158; (1987), 60 O.A.C. 56; 73 N.R. 288; *Re Dhanota and International Union United Automobile, Aerospace and Agriculture Implement Workers of America (U.A.W.), Local 1285; Sheller-Globe of Canada Ltd., Intervenor* (1983), 42 O.R. (2d) 73; 83 C.L.L.C. 14,052 (C. div.); *Re Commercial Union Assurance et al. and Ontario Human Rights Commission et al.* (1987), 59 O.R. (2d) 481; 38 D.L.R. (4th) 405; 24 Admin. L.R. 11; 87 C.L.L.C. 17,029; 23 O.A.C. 148 (C. div.).

AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. V, 1st Sess., 33rd Parl., 34 Eliz. II, 1985, at page 6518.
 Coté, Pierre-André *The Interpretation of Legislation in Canada*, Cowansville, Qué.: Les Éditions Yvon Blais Inc., 1984.
Craies on Statute Law, 7th ed. S.G.G. Edgar, London: Sweet & Maxwell Ltd., 1971.
 Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Driedger, E. A. "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. B. Rev.* 264.
Halsbury's Laws of England, Vol. 44, 4th ed. London: Butterworths, 1983.
Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. P. St. J. Langan, London: Sweet & Maxwell Limited, 1969.
 Rawls, John *A Theory of Justice* Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press, 1971.
The Canadian Encyclopedic Digest (Ontario), Vol. 31 Title 136 "Statutes" by John M. Edmiston, 3rd ed., 1989 Suppl., Carswell Co. Ltd.

DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, Vol. V, 1^{re} Sess., 33^e Lég., 34 Eliz. II, 1985, à la page 6518.
 Coté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982.
Craies on Statute Law, 7^e éd., S.G.G. Edgar, Londres: Sweet & Maxwell Limited, 1971.
 Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983.
 Driedger, E. A., «Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections» (1978), 56 *R. du B. can.* 264.
Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4^e éd. Londres: Butterworths, 1983.
Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12^e éd. P. St. J. Langan, Londres: Sweet & Maxwell Limited, 1969.
 Rawls, John *A Theory of Justice* Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press, 1971.
The Canadian Encyclopedic Digest (Ontario), Vol. 31 Title 136 «Statutes» par John M. Edmiston, 3^e éd., 1989 Suppl., Carswell Co. Ltd.

COUNSEL:

Peter A. Downard for RCMP Public Complaints Commission.
Barbara A. McIsaac for Attorney General of Canada.

AVOCATS:

Peter A. Downard pour la Commission des plaintes du public contre la GRC.
Barbara A. McIsaac pour le procureur général du Canada.

SOLICITORS:

Fasken & Calvin, Toronto, for RCMP Public Complaints Commission.
Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

PROCUREURS:

Fasken & Calvin, Toronto, pour la Commission des plaintes du public contre la GRC.
Le sous-procureur général du Canada, pour le procureur général du Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACKAY J.: This matter came on for hearing in Ottawa, Ontario, on September 5, 1989, as a special case stated for the opinion of the Federal Court pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7. The matter is brought by agreement between the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission ("the Commission") and the Attorney General of Canada, who here represents the interests of the RCMP.

A stated case and an agreed statement of facts were filed. The case raises five questions which deal with the jurisdiction of the Commission to consider various complaints under Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended by S.C. 1986, c. 11 (see R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8). The complaints in question relate to events alleged to have occurred before the proclamation of Part VII of the Act. The main issue raised by four of the questions concerns whether Part VII of the Act is to be given retrospective application and if so, whether there is to be any time specified for events giving rise to complaints that is to be related to dates of adoption or proclamation of the amending Act. The fifth question concerns the discretion, if any, vested in the Commission Chairman or the Commission to decline to deal with a complaint where there is delay in its presentation.

An Overview of the Legislative and Regulatory Regime

The facts which give rise to this application and which are here described are set out in the agreed statement of facts and are further developed, in regard to statutory and regulatory arrangements, in the memoranda of fact and law submitted by counsel for the Commission and for the Attorney General of Canada. The facts and the legislative arrangements may be summarized as follows.

The *Royal Canadian Mounted Police Act*, *supra*, was substantially amended by S.C. 1986, c. 11, which received Royal Assent March 26, 1986.

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

LE JUGE MACKAY: La présente affaire a été entendue à Ottawa (Ontario) le 5 septembre 1989 sous forme de mémoire spécial soumis à la Cour fédérale en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, à la suite d'une entente conclue entre la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada («la Commission») et le Procureur général du Canada, qui représente en l'espèce la GRC.

Un mémoire spécial et un exposé conjoint des faits ont été déposés. Le mémoire soulève cinq questions qui portent sur la compétence de la Commission pour examiner diverses plaintes déposées en vertu de la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. R-10, modifiée par S.C. 1986, chap. 11 (voir L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 8). Les plaintes en question se rapportent à des événements qui se seraient produits avant la promulgation de la partie VII de la Loi. Le problème essentiel que posent quatre de ces questions est de savoir si l'on doit donner un effet rétroactif à la partie VII de la Loi et, dans le cas de l'affirmative, si l'on doit fixer une date précise en ce qui concerne les événements à l'origine des plaintes et établir un rapport entre cette date et celle de l'adoption ou de la promulgation de la Loi modificative. La cinquième question concerne le pouvoir discrétionnaire, s'il en est, que possède le président de la Commission ou la Commission de déclarer irrecevable une plainte présentée tardivement.

Vue d'ensemble du régime législatif et réglementaire

Les faits qui sont à l'origine de la présente demande et qui sont relatés ici sont articulés dans l'exposé conjoint des faits et sont expliqués plus en détail, pour ce qui est des dispositions législatives et réglementaires, dans l'exposé des faits et du droit soumis par l'avocat de la Commission et par l'avocate du procureur général du Canada. Les faits et les dispositions législatives peuvent se résumer en quelques mots.

La *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, précitée, a été considérablement modifiée par S.C. 1986, chap. 11, qui a reçu la sanction royale le 26

The amendments included the addition of Parts VI and VII to the Act. Part VI of the Act, establishing the Commission as a body separate from the RCMP, was proclaimed effective on December 18, 1986. Part VII, which was proclaimed in force September 30, 1988, provides in some detail for statutory procedures for the RCMP and for the Commission to deal with complaints by members of the public concerning the conduct, in the performance of any duty or authorized function, by a member of the police force or any person employed under the Act.

A member of the public may initiate a complaint by presenting it to the Commission, to any person appointed or employed under the *Royal Canadian Mounted Police Act*, or to a provincial official responsible for receipt of complaints by the public against police (subsection 45.35(1)). In addition, the Commission Chairman may initiate a complaint (subsection 45.37(1)). However initiated, all complaints are to be reported to the Commissioner of the RCMP who is responsible for dealing with each complaint, by way of informal disposition, by declining to investigate or by investigating it, and for informing the complainant and the person complained about of the disposition of the matter (subsections 45.35(3), (4); 45.36; 45.37(2) to (4); 45.38 to 45.45).

The Commission becomes involved with a complaint in a number of ways, including:

- (a) by a member of the public making a complaint directly to the Commission, pursuant to subsection 45.35(1),
- (b) by the Commission Chairman initiating a complaint pursuant to subsection 45.37(1); or
- (c) pursuant to subsection 45.41(1), upon written referral of a complaint to the Commission by a complainant who is not satisfied
 - (i) with the action taken on the complaint by the RCMP, or
 - (ii) with a direction made by the Commissioner of the RCMP pursuant to subsection 45.36(5) declining to investigate the complaint.

Le 18 décembre 1986. La Loi a notamment été modifiée par l'adjonction des parties VI et VII. La partie VI de la Loi, qui constitue la Commission en tant qu'organisme distinct de la GRC, est entrée en vigueur le 18 décembre 1986. La partie VII, qui est entrée en vigueur le 30 septembre 1988, prévoit une procédure légale détaillée que la GRC et la Commission doivent suivre pour statuer sur les plaintes déposées par des membres du public au sujet de la conduite, dans l'exercice de fonctions autorisées, d'un membre de la Gendarmerie ou de toute personne employée sous le régime de la Loi.

Un membre du public peut déposer une plainte en la présentant soit à la Commission, soit à une personne nommée ou employée sous le régime de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, soit à un fonctionnaire provincial compétent pour recevoir des plaintes portées par le public contre la Gendarmerie (paragraphe 45.35(1)). De plus, le président de la Commission peut porter plainte (paragraphe 45.37(1)). De quelque manière qu'elles soient déposées, toutes les plaintes doivent être portées à l'attention du commissaire de la GRC, qui est chargé de statuer sur chaque plainte, soit en la réglant à l'amiable, soit en enquêtant ou en refusant d'enquêter sur la plainte, et qui est par ailleurs tenu d'aviser de la décision le plaignant et la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte (paragraphe 45.35(3) et (4); article 45.36; paragraphes 45.37(2) à (4) et articles 45.38 à 45.45).

Il y a plusieurs façons de saisir la Commission d'une plainte:

- a) un membre du public peut déposer une plainte directement auprès de la Commission en vertu du paragraphe 45.35(1);
- b) le président de la Commission peut porter plainte en vertu du paragraphe 45.37(1);
- c) en vertu du paragraphe 45.41(1), le plaignant peut renvoyer par écrit sa plainte devant la Commission s'il n'est pas satisfait, selon le cas:
 - (i) du règlement de sa plainte par la GRC;
 - (ii) de la décision par laquelle le commissaire a refusé, en vertu du paragraphe 45.36(5), d'enquêter sur sa plainte.

A complainant who is dissatisfied with the disposition of a complaint by the RCMP may refer the complaint to the Commission. Upon referral of a complaint, the Commission Chairman is obliged to review the complaint unless he or she has already investigated the complaint or instituted a hearing to inquire into the complaint.

The Commission Chairman also has the power to investigate or institute a hearing to inquire into a complaint, when it is considered to be in the public interest to do so, whether or not the complaint has been investigated by, reported on, or otherwise dealt with by the RCMP (section 45.43). The Act sets out basic procedures for a hearing which is to be public unless the Commission sitting as the inquiry determines otherwise for reasons specified in the Act (sections 45.44 and 45.45).

When the Commission has inquired into a complaint, either after a referral from a disposition by the RCMP or upon the institution of a hearing in the public interest by its own Chairman, the Commission shall make a report and recommendations to the Commissioner of the RCMP and the Solicitor General. The Act does not confer any power on the Commission to issue a binding order or direction (subsections 45.42(3); 45.43(3); 45.45(14)). The Commissioner, after consideration of the report, is required to report to the Commission Chairman and the Minister any further decision to be taken with reference to the complaint. Thereafter, the Commission Chairman shall prepare a final report on the matter and send that to the Minister, the Commissioner and the parties to the complaint (section 45.46).

By mid-February, 1989, a total of 138 complaints had been made or referred to the Commission. Sixty-three of these involved conduct which allegedly occurred before the proclamation of Part VII of the Act, including:

(a) thirty-four concerning conduct which allegedly occurred before September 30, 1988 but on or after December 18, 1986, that is, before the proclamation of Part VII of the Act but on or after the proclamation of Part VI of the Act (these are described for purposes of this special case as "Category 'A' Complaints");

Le plaignant qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC peut renvoyer sa plainte devant la Commission. Le président de la Commission est tenu d'examiner la plainte qui est renvoyée devant la Commission, à moins qu'il n'ait déjà enquêté sur la plainte ou convoqué une audience pour enquêter sur la plainte.

Le président de la Commission a également le pouvoir, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, de tenir une enquête ou de convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que la GRC ait ou non enquêté ou produit un rapport sur une plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard (article 45.43). La Loi établit les règles de base à suivre pour la tenue des audiences, qui sont publiques, à moins que les membres de la Commission qui tiennent l'audience n'ordonnent le huis clos pour des raisons précisées dans la Loi (articles 45.44 et 45.45).

Lorsqu'elle a enquêté sur une plainte, soit à la suite du renvoi d'une décision de la GRC, soit à l'issue d'une audience convoquée dans l'intérêt public par son propre président, la Commission transmet au commissaire de la GRC et au Solliciteur général un rapport dans lequel elle énonce ses recommandations. La Loi ne donne pas à la Commission le pouvoir de rendre des décisions obligatoires (paragraphe 45.42(3); 45.43(3) et 45.45(14)). Après examen du rapport, le commissaire doit aviser le président de la Commission et le ministre de toute mesure additionnelle devant être prise quant à la plainte. Par la suite, le président de la Commission rédige un rapport final sur la question et le transmet au ministre, au commissaire et aux personnes visées par la plainte (article 45.46).

À la mi-février de 1989, le nombre de plaintes qui avaient été présentées ou renvoyées devant la Commission s'élevait à 138. De ce nombre, soixante-trois portaient sur des actes qui auraient été accomplis avant la promulgation de la partie VII de la Loi, y compris:

a) trente-quatre plaintes concernant des actes qui auraient été accomplis avant le 30 septembre 1988 mais après le 18 décembre 1986, c'est-à-dire avant la promulgation de la partie VII de la Loi mais après la promulgation de la partie VI de la Loi (dans le présent mémoire spécial, ces plaintes sont désignées sous le nom de «plaintes de la catégorie "A"»);

(b) two concerning conduct which allegedly occurred prior to December 18, 1986 but on or after March 26, 1986, that is, prior to proclamation of either of Parts VII or VI of the Act, but on or after the date upon which the Act received Royal Assent (referred to as "Category 'B' Complaints");

(c) nine concerning conduct which allegedly occurred prior to March 26, 1986, that is, prior to the proclamation of either of Parts VII or VI of the Act and prior to the date upon which the Act received Royal Assent (referred to as "Category 'C' Complaints"); and

(d) eighteen are complaints which cannot be characterized readily as falling within any of the Category "A", "B" or "C" complaints due to the fact that a specific date for the conduct complained of could not be provided by the complainant or, because the complaint concerned alleged ongoing conduct by members of the RCMP.

It is argued by the Attorney General of Canada that the jurisdiction of the Commission to entertain the Category "A", "B" and "C" complaints is not supported by the legislation, since a decision by the Commission to consider any complaints of this nature would require that Part VII of the Act be applied retrospectively in relation to the conduct or events giving rise to the complaints. The extent of the retrospective application, it is pointed out, would vary for each of the three categories. The Act does not expressly provide for the retrospective application of Part VII.

The Attorney General submits that the Commission has no jurisdiction to deal with complaints involving conduct which occurred prior to September 30, 1988, when Part VII was proclaimed in force. Alternatively, if the Court determines that the amending Act is to have retrospective effect, applying to complaints about conduct alleged to have occurred before that date, that retrospectivity ought not to extend to complaints about conduct which occurred prior to March 26, 1986 when the amending Act received Royal Assent.

The Commission has informed the complainants whose complaints have been referred to it that the

b) deux plaintes concernant des actes qui auraient été accomplis avant le 18 décembre 1986 mais après le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant la promulgation de la partie VI et de la partie VII de la Loi, mais après la date à laquelle la Loi a reçu la sanction royale (désignées sous le nom de «plaintes de la catégorie "B"»);

c) neuf plaintes concernant des actes qui auraient été accomplis avant le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant la promulgation de la partie VI et de la partie VII de la Loi et avant la date à laquelle la Loi a reçu la sanction royale (désignées sous le nom de «plaintes de la catégorie "C"»);

d) dix-huit plaintes qu'on ne peut aisément considérer comme faisant partie des catégories «A», «B» ou «C», en raison du fait que le plaignant n'a pas pu préciser la date de l'acte reproché ou parce que la plainte concernait une conduite continue de la part de membres de la GRC.

Le procureur général du Canada prétend que la loi n'appuie pas la compétence de la Commission pour instruire les plaintes des catégories «A», «B» et «C», étant donné que, pour que la Commission puisse décider d'examiner des plaintes de cette nature, il faudrait appliquer rétroactivement la partie VII de la Loi aux actes ou événements à l'origine des plaintes. La portée de la rétroactivité varierait, souligne-t-on, selon la catégorie concernée. La Loi ne prévoit pas expressément l'application rétroactive de la partie VII.

Le procureur général prétend que la Commission n'a pas compétence pour statuer sur les plaintes portant sur des actes accomplis avant le 30 septembre 1988, date à laquelle la partie VII est entrée en vigueur. À titre subsidiaire, il affirme que si la Cour juge qu'il faut appliquer rétroactivement la Loi modificative aux plaintes portant sur des actes qui auraient été accomplis avant cette date, cette rétroactivité ne devrait pas s'étendre aux plaintes portant sur des actes accomplis avant le 26 mars 1986, date à laquelle la Loi modificative a reçu la sanction royale.

La Commission a informé les plaignants dont les plaintes ont été renvoyées devant elle que la com-

Commission's jurisdiction to deal with their complaints is disputed, since the conduct complained of in each case is alleged to have occurred prior to September 30, 1988. The Commission has taken no further action regarding the complaints pending the Court's opinion in this case.

As illustrations of the complaints in question, counsel provided examples, set out in Schedules A to C of the agreed statement of facts, in summary form without details or reference to personal identification. These are referred to in the agreed statement of facts and in the stated case as complaints "A-1", "A-2" and "A-3" from Schedule A, "B-1" from Schedule B, and "C-1" and "C-2" from Schedule C. The following table classifies by relevant times conduct giving rise to the complaint, the date when the complaint was initiated, the date when it was disposed of under procedures of the RCMP, and when the complaint was brought to the attention of the Commission. The table may illustrate at a glance the variety of time patterns presented by the illustrative examples of complaints and may assist in appreciating the questions raised in the stated case.

pétence de la Commission pour statuer sur leur plainte était contestée, étant donné que, dans chaque cas, les actes reprochés auraient été accomplis avant le 30 septembre 1988. La Commission n'a pas pris d'autre mesure au sujet des plaintes en attendant que la Cour donne son opinion dans la présente affaire.

Pour illustrer les plaintes en question, les avocats ont fourni des exemples, qu'on trouve aux annexes A à C de l'exposé conjoint des faits, sous forme sommaire, sans détail ni identification personnelle. Dans l'exposé conjoint des faits et dans le mémoire spécial, ces plaintes sont désignées comme étant les plaintes «A-1», «A-2» et «A-3» de l'annexe A, «B-1» de l'annexe B, et «C-1» et «C-2» de l'annexe C. Dans le tableau suivant, la conduite à l'origine de la plainte est classée selon la date. On y indique également la date à laquelle la plainte a été déposée, la date de son règlement par la GRC et la date à laquelle elle a été portée à l'attention de la Commission. Le tableau permet de voir d'un coup d'œil les divers scénarios temporels que présentent les exemples de plaintes fournis à titre d'illustration et peut aider à comprendre les questions litigieuses soulevées dans le mémoire spécial.

Illustrative Complaints and Relevant Times

Complaint—Event	Mars. 26/86	Dec. 18/86	Sept. 30/88	Complaint to Commission
	Royal Assent	Proclamation Part VI	Proclamation Part VII	
	Before Mars. 26/86	Mar. 26/86 to Dec. 18/86	Dec. 18/86 to Sept. 30/88	After Sept. 30/88
A ₁ Conduct alleged	—	—	June 88	—
Complaint initiated	—	—	June 88	—
Complaint disposed of	—	—	—	Dec. 88
A ₂ Conduct alleged	—	—	Mar. 88	—
Complaint initiated	—	—	Mar. 88	—
Complaint disposed of	—	—	May 88	—
A ₃ Conduct alleged	—	—	Aug. 88	—
Complaint initiated	—	—	Sept. 88	—
Complaint disposed of	—	—	—	Feb. 89
B ₁ Conduct alleged	—	Oct. 86	—	—
Complaint initiated	—	—	Jan. Mar. 87	—
Complaint disposed of	—	—	Mar. 87	—
C ₁ Conduct alleged	1981	—	—	—
Complaint initiated	?	?	?	?
Complaint disposed of	—	—	—	Dec. 88
C ₂ Conduct alleged	1985	—	—	—
Complaint initiated	—	—	—	—
Complaint disposed of	—	—	—	Jan. 89 (Initiated)

Exemples de plaintes avec dates pertinentes

Plainte—Acte	26 mars 1986 sanction royale		18 déc. 1986 promulgation partie VI		30 sept. 1988 promulgation partie VII		Commission saisie de la plainte
	avant le 26 mars 1986	entre le 26 mars 1986 et le 18 déc. 1986	entre le 18 déc. 1986 et le 30 sept. 1988	entre le 18 déc. 1986 et le 30 sept. 1988	après le 30 sept. 1988		
A ₁	Acte reproché Dépôt de la plainte Décision	— — —	— — —	juin 1988 juin 1988 —	— — —	— — déc. 1988	— — renvoi déc. 1988
A ₂	Acte reproché Dépôt de la plainte Décision	— — —	— — —	— — —	mars 1988 mars 1988 mai 1988	— — —	— — renvoi déc. 1988
A ₃	Acte reproché Dépôt de la plainte Décision	— — —	— — —	— — —	août 1988 sept. 1988 —	— — fév. 1989	— — renvoi fév. 1989
B ₁	Acte reproché Dépôt de la plainte décision	— — —	oct. 1986 — —	— — —	— janv., mars 1987 mars 1987	— — —	— — renvoi déc. 1988
C ₁	Acte reproché Dépôt de la plainte Décision	1981 ? —	— ? —	— ? —	— — —	— ? déc. 1988	— — renvoi déc. 1988
C ₂	Acte reproché Dépôt de la plainte Décision	1985 — —	— — —	— — —	— — —	— — —	— — janv. 1989 (dépot)

Stated Case

The stated case filed for the opinion of the Court raises five questions. The full text of these is reproduced in the conclusion of these reasons, together with the answers of this Court. At this stage the questions may be summarily paraphrased as follows:

1. Does the Commission have jurisdiction to consider complaints in category A, relating to conduct alleged to have occurred between December 18, 1986 and September 30, 1988, the dates on which by proclamation Parts VI and VII of the Act came into force?
2. Does the Commission have jurisdiction to consider complaints in category B, relating to conduct alleged to have occurred between March 26, 1986, the date on which the amending statute including Parts VI and VII received Royal Assent, and December 18, 1986, the date on which Part VI of the Act was proclaimed in force?
3. Does the Commission have jurisdiction to consider a complaint, e.g. complaint "C₁", relating to conduct alleged to have occurred prior to March 26, 1986, i.e. before the amending stat-

e Mémoire spécial

Le mémoire spécial soumis à la Cour soulève cinq questions. Le texte intégral en est reproduit dans la conclusion des présents motifs, avec les réponses de la Cour. À cette étape-ci, on peut paraphraser sommairement les questions de la façon suivante:

1. La Commission a-t-elle compétence pour examiner les plaintes de la catégorie A, qui se rapportent à des actes qui auraient été accomplis entre le 18 décembre 1986 et le 30 septembre 1988, dates auxquelles les parties VI et VII de la Loi sont entrées en vigueur par proclamation?
2. La Commission a-t-elle compétence pour examiner les plaintes de la catégorie B, qui se rapportent à des actes qui auraient été accomplis entre le 26 mars 1986, date à laquelle la Loi modificative, qui comprend les parties VI et VII, a reçu la sanction royale, et le 18 décembre 1986, date à laquelle la partie VI de la Loi est entrée en vigueur?
3. La Commission a-t-elle compétence pour examiner la plainte «C₁», qui se rapporte à des actes qui auraient été accomplis avant le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant que la Loi modifi-

ute was given Royal Assent, which complaint was apparently initiated before Part VII of the Act was proclaimed in force?

4. Does the Commission have jurisdiction to consider a complaint, e.g. complaint "C₂", relating to conduct alleged to have occurred prior to March 26, 1986, i.e. before the amending statute was given Royal Assent, which complaint was only initiated after Part VII of the Act was proclaimed in force?

5. If the answer to question 3 is "yes" does the Commission have jurisdiction to decline to entertain the complaint, or to decline to investigate the complaint, or decline to hold a public hearing into the complaint if the lapse of time in bringing the complaint to the Commission is likely to prejudice review of the complaint or the person whose conduct has given rise to the complaint?

cative reçoive la sanction royale, et qui a apparemment été déposée avant que la partie VII de la Loi n'entre en vigueur?

4. La Commission a-t-elle compétence pour examiner la plainte «C₂», qui se rapporte à des actes qui auraient été accomplis avant le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant que la Loi modificative reçoive la sanction royale, et qui n'a été déposée qu'après l'entrée en vigueur de la partie VII de la Loi?

5. Si la réponse à la troisième question est affirmative, la Commission a-t-elle compétence pour déclarer la plainte irrecevable ou pour refuser d'enquêter ou de convoquer une audience publique sur la plainte, si le laps de temps écoulé avant que la Commission n'ait été saisie de la plainte risque de nuire à l'examen de la plainte ou de causer un préjudice à la personne dont la conduite est à l'origine de la plainte?

Prior Method for Considering Public Complaints

Before turning to the issues raised by the stated case it is useful to summarize the arrangements for dealing with complaints from the public before the Commission's procedures became effective on September 30, 1988.

Before Part VII of the Act was proclaimed the RCMP had developed procedures for reviewing complaints by members of the public concerning the conduct of members of the force. RCMP Administrative Bulletin AM-740, titled "Public Complaints", issued October 1984 and revised in January 1986 and March 1987, set out those procedures. Complaints from the public which reached the RCMP were dealt with under these procedures, about 1,300 of them in 1986 and some 1,600 in 1987.

Counsel for the Commission and for the Attorney General differed about the statutory or regulatory authority on which these procedures were based, including differences about possible statutory grounds for procedures relating to internal discipline and to public complaints. They differed as well about the significance, if any, of implications of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, a

Façon dont étaient auparavant examinées les plaintes du public

Avant de passer aux points litigieux soulevés par le mémoire spécial, il est utile de résumer les modalités d'examen des plaintes du public qui existaient avant que la procédure de la Commission ne prenne effet le 30 septembre 1988.

Avant la promulgation de la partie VII de la Loi, la GRC avait élaboré des règles d'examen des plaintes déposées par des citoyens au sujet de la conduite de membres de la Gendarmerie. Ces règles sont énoncées dans le bulletin administratif AM-740 de la GRC intitulé «Plaintes portées par le public» qui a été publié en octobre de 1984 et qui a été révisé en janvier de 1986 et en mars de 1987. Au nombre des plaintes provenant du public dont la GRC a été saisie et qui ont été instruites conformément à ces règles, environ 1 300 ont été examinées en 1986 et quelque 1 600 ont été traitées en 1987.

L'avocat de la Commission et l'avocate du procureur général ne s'entendent pas sur l'autorité légale ou réglementaire sur laquelle ces règles étaient fondées, et ils ne sont notamment pas d'accord sur les possibles fondements législatifs des règles relatives à la discipline interne et aux plaintes portées par le public. Ils ne s'entendent pas non plus sur l'importance, s'il en est, des incidences de

statute of general application without reference to the *Royal Canadian Mounted Police Act*, for possible investigation of matters of public complaint about conduct of members of the force. Those differences are not directly germane to the issues here raised. Counsel appeared to be agreed that the RCMP had a process for dealing with public complaints before Part VII was proclaimed, that the amending statute in Parts VI and VII, creating a Public Complaints Commission and a procedure for dealing with public complaints reflected in part the recommendations made in 1976 by the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedures within the Royal Canadian Mounted Police (the "Marin Commission"), and finally, that Part VII did establish new statutory procedures for dealing with public complaints, including, in part, procedures to be followed by the RCMP, as well as by the new Commission in dealing with these complaints.

All of the complaints outlined with the stated case as examples, except complaint "C-2", were initiated by presentation to the RCMP, not to the Commission, before Part VII of the Act was proclaimed and these were dealt with in accord with the RCMP complaints procedures. As noted in the summary table above all were "disposed of", i.e. investigated, if appropriate, or otherwise dealt with and reported on in accord with those procedures. In the cases of complaints "A-2" and "B-1" they were disposed of before, and in the cases of complaints "A-1", "A-3" and "C-1" they were disposed of after, Part VII of the Act was proclaimed. All have since been referred to the Commission by the complainants who were not satisfied with the outcome of RCMP procedures, except complaint "C-2" which is assumed to have been initiated since Part VII was proclaimed.

Issues Raised by the Stated Case

Counsel for the Commission submitted that the stated case gives rise to four issues:

la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), chap. I-11, une loi d'application générale qui n'a aucun rapport avec la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, en ce qui concerne d'éventuelles enquêtes menées sur des sujets de plainte soulevés par le public à l'égard de la conduite de membres de la Gendarmerie. Ces divergences de vues n'ont pas directement rapport avec les questions litigieuses soulevées en l'espèce. Les avocats semblent être d'accord pour dire que la GRC avait une procédure d'examen des plaintes du public avant que la partie VII n'entre en vigueur, que la Loi modificative qui a constitué à ses parties VI et VII une commission des plaintes du public et qui a établi une procédure d'examen des plaintes du public, faisait en partie écho aux recommandations formulées en 1976 par la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada (la «Commission Marin»), et finalement que la partie VII a effectivement établi une nouvelle procédure légale d'examen des plaintes du public, y compris notamment la procédure à suivre par la GRC ainsi que par la nouvelle commission pour statuer sur les plaintes en question.

À l'exception de la plainte «C-2», toutes les plaintes mentionnées à titre d'exemple dans le mémoire spécial ont été déposées auprès de la GRC, et non de la Commission, avant la promulgation de la partie VII de la Loi, et ont été instruites conformément à la procédure de règlement des plaintes de la GRC. Ainsi qu'il est noté dans le tableau sommaire ci-dessus mentionné, chacune de ces plaintes a fait l'objet d'une «décision», c'est-à-dire que chacune a, au besoin, fait l'objet d'une enquête ou d'une autre mesure, et qu'on a établi un rapport à son sujet conformément à cette procédure. Les plaintes «A-2» et «B-1» ont été tranchées avant la promulgation de la partie VII, et les plaintes «A-1», «A-3» et «C-1» ont été jugées après sa promulgation. Elles ont toutes été depuis lors renvoyées devant la Commission par les plaignants qui n'étaient pas satisfaits de l'issue de la procédure de la GRC, à l'exception de la plainte «C-2», qui est présumée avoir été déposée après la promulgation de la partie VII.

Points litigieux soulevés dans le mémoire spécial

L'avocat de la Commission affirme que le mémoire spécial soulève quatre points litigieux:

1. Retrospectivity—Does Part VII of the Act operate retrospectively with respect to conduct occurring before it came into force?

2. Retrospectivity—If so, does the Commission have jurisdiction pursuant to Part VII of the Act to entertain complaints arising from conduct by the RCMP alleged to have occurred:

- a) between December 18, 1986 and Sept. 30, 1988 (“A-1” to “A-3”)
- b) between March 26, 1986 and Dec. 18, 1986 (“B-1”)
- c) prior to March 26, 1986 (“C-1” and “C-2”)?

Counsel for the Attorney General submitted that if Part VII is to have retrospective effect, to conduct before September 30, 1988, which is disputed, that effect should extend to conduct occurring after March 26, 1986, but not before that.

3. The Interpretation of Subsection 45.41(1) of the Act—Is a person who has made a complaint prior to the coming into force of subsection 45.35(1) “a complainant under subsection 45.35(1)” within the meaning of subsection 45.41(1), both subsections being within Part VII.

Counsel for the Attorney General submits that this issue is simply another manifestation of the main question, whether Part VII is to have retrospective effect.

4. Discretion of the Commission—Does the Commission or the Chairman have authority to decline to investigate or review a referred complaint where the conduct alleged, giving rise to the complaint, occurred some years earlier and proceeding with the case may prejudice persons or the investigation process.

Resolution of these issues depends upon interpretation of the legislation in question, in particular Part VII of the Act. There is no dispute that interpretation depends upon the purposes or objectives of the legislation, in accord with section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, which provides:

1. La rétroactivité—La partie VII de la Loi s'applique-t-elle rétroactivement aux actes accomplis avant son entrée en vigueur?

2. La rétroactivité—Si oui, la Commission a-t-elle compétence en vertu de la partie VII de la Loi pour statuer sur des plaintes découlant d'actes qui auraient été accomplis par la GRC:

- a) entre le 18 décembre 1986 et le 30 septembre 1988 («A-1» à «A-3»);
- b) entre le 26 mars 1986 et le 18 décembre 1986 («B-1»);
- c) avant le 26 mars 1986 («C-1» et «C-2»)?

L'avocate du procureur général prétend que si la partie VII doit avoir un effet rétroactif en ce qui concerne les actes accomplis avant le 30 septembre 1988, ce qu'elle conteste, cet effet ne devrait valoir que pour les actes accomplis après le 26 mars 1986.

3. Interprétation du paragraphe 45.41(1) de la Loi—La personne qui a déposé une plainte avant l'entrée en vigueur du paragraphe 45.35(1) est-elle un «plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» au sens du paragraphe 45.41(1), lesquels paragraphes font tous les deux partie de la partie VII?

L'avocate du procureur général du Canada prétend que cette question est simplement une autre façon de formuler la question principale, celle de savoir si la partie VII doit avoir un effet rétroactif.

4. Pouvoir discrétionnaire de la Commission—La Commission ou son président ont-ils le pouvoir de refuser d'enquêter sur une plainte qui a été renvoyée devant eux, ou le pouvoir de la déclarer irrecevable lorsque la conduite reprochée qui serait à l'origine de la plainte remonte à plusieurs années et que procéder à l'examen de l'affaire pourrait causer un préjudice à des personnes ou nuire au déroulement de l'enquête?

La solution à ces questions dépend de l'interprétation de la loi en question, et en particulier de la partie VII de la Loi. Il est constant que l'interprétation d'une loi dépend de ses objets, conformément à l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21, qui dispose:

12. Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

It is in the application of this general principle to the situations brought to the attention of the Commission, by referral or initiation of complaints from members of the public, that differences have arisen.

^a C'est sur l'application de ce principe général aux situations qui ont été portées à l'attention de la Commission à la suite du renvoi ou du dépôt de plaintes provenant de membres du public que les avocats sont en désaccord.

1. Retrospective operation of Part VII

1. Application rétroactive de la partie VII

It may be trite to record that questions of retrospective application of the statute arise only in relation to conduct giving rise to complaints, which conduct is alleged to have occurred before proclamation of relevant Parts of the Act or before Royal Assent. There is no question of retrospective application of the legislation to complaints sought to be presented or referred to the Commission before September 30, 1988 when Part VII came into force. In the latter sense the legislation operates only prospectively.

^c Est-il nécessaire de préciser que les questions d'application rétroactive de la loi ne se posent qu'en ce qui concerne les actes qui sont à l'origine des plaintes et qui auraient été accomplis avant la promulgation des parties pertinentes de la Loi ou avant la sanction royale. La question de l'application rétroactive de la loi ne se pose pas en ce qui concerne les plaintes qu'on a tenté de présenter ou de renvoyer devant la Commission avant le 30 septembre 1988, date de l'entrée en vigueur de la partie VII. Dans ce dernier cas, la loi ne dispose que pour l'avenir.

Here the legislation is not explicit about the timing of conduct complained of which was intended to be dealt with by the Commission. In that sense there is no express provision about its retrospective application to conduct alleged to have occurred before Part VII was in force. In such a case, where there is difference about the construction or interpretation of the words of the statute, principles of interpretation including those relating to retrospective operation, may assist in reaching a conclusion about the objectives or purposes of the legislation, and thus in resolving the issues here presented.

^f Dans le cas qui nous occupe, la loi ne précise pas le moment de la conduite reprochée dont on voulait que la Commission tienne compte. En ce sens, il n'existe pas de disposition expresse au sujet de son application rétroactive à des actes qui auraient été accomplis avant l'entrée en vigueur de la partie VII. En pareil cas, lorsqu'il existe une divergence de vues au sujet de l'interprétation des termes de la loi, les principes d'interprétation, dont ceux relatifs à la rétroactivité, peuvent aider à en arriver à une conclusion au sujet des objets de la loi, et à résoudre ainsi les questions litigieuses soulevées en l'espèce.

General principles—retrospective operation of statutes

Principes généraux en matière de rétroactivité des lois

There is no difference between counsel about the general principles for construing statutes in temporal terms. Reference was made to several lead-

^j Il n'y a pas de divergence entre les avocats au sujet des principes généraux relatifs à l'interprétation des lois dans le temps. On a cité plusieurs auteurs éminents qui ont écrit au sujet de l'inter-

ing authors on legislative interpretation.¹ For our purposes it is sufficient to refer to *Halsbury's Laws of England*, Vol. 44 (4th ed., 1983), paragraphs 922 [pages 570-571] and 925 [page 574], which include the following passages:

... The general rule is that all statutes, other than those which are merely declaratory, or which relate only to matters of procedure or of evidence, are *prima facie* prospective, and retrospective effect is not to be given to them unless, by express words or necessary implication, it appears that this was the intention of the legislature. Similarly, the courts will construe a provision as conferring power to act retrospectively only when clear words are used.

... The presumption against retrospection does not apply to legislation concerned merely with matters of procedure or of evidence; on the contrary, provisions of that nature are to be construed as retrospective unless there is a clear indication that such was not the intention of Parliament.

Moreover, it is presumed that procedural statutes are intended to be fully retrospective in their operation, that is to say, are intended to apply not merely to future actions in respect of existing causes, but equally to proceedings instituted before their commencement ... However, a procedural enactment will not be applied retrospectively without plain words if the effect would be to deprive a person of a vested right so that, for example, the right of a plaintiff to continue an action already begun was not affected by a subsequent statute imposing a period of limitation, whilst the applicability to pending proceedings of a provision altering the structure of appeals may depend on whether it increases or reduces rights of appeal.

Provisions introducing new remedies have been classed with provisions as to procedure for the purposes of the rules relating to retrospective effect, so that they are *prima facie* applicable both to proceedings subsequently begun in respect of existing causes of action and to existing proceedings, whether pending before a court of first instance or an appellate tribunal, and provisions suspending remedies are probably to be regarded as procedural in character.

¹ In addition to references to Halsbury, as noted, counsel for the parties referred to the following authors on legislative interpretation:

Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, (1984) pp. 133-135, 140-141; *Craies on Statute Law*, (1971, 7th ed.) pp. 393-395; Driedger, *Construction of Statutes*, (1983, 2nd ed.) p. 223; Driedger, "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections", (1978), 56 *Can Bar Rev.* 264, at p. 275; *The Canadian Encyclopedic Digest* (Ont.) (3rd Ed. 1989 Supp.), Vol. 31, Title 136, "Statutes", by John M. Edmiston p. 109, para. 251; *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, (1976, 12th Ed.), p. 215; Rawls, *A Theory of Justice*, (1971), p. 238.

prétation des lois¹. Il suffira pour nos besoins de citer *Halsbury's Laws of England*, vol. 44 (4^e éd., 1983), paragraphes 922 [pages 570 et 571] et 925 [page 574], où l'on trouve les passages suivants:

a [TRADUCTION] ... Selon la règle générale, toutes les lois, autres que celles qui sont simplement déclaratoires ou qui ne se rapportent qu'à des questions de procédure ou de preuve, ne disposent *prima facie* que pour l'avenir. On ne doit pas leur donner d'effet rétroactif à moins qu'une intention contraire du législateur ne résulte d'une disposition expresse ou ne s'impose comme inéluctable. De même, les tribunaux interprètent une disposition comme conférant le pouvoir d'agir rétroactivement seulement lorsque des termes clairs ont été employés.

c ... La présomption de non-rétroactivité ne s'applique pas aux lois qui s'intéressent simplement à des questions de procédure ou de preuve; au contraire, les dispositions de cette nature doivent être interprétées rétroactivement, à moins qu'il ne ressorte à l'évidence que ce n'était pas l'intention du législateur.

d De plus, on présume que les lois procédurales doivent avoir un effet pleinement rétroactif, c'est-à-dire qu'elles doivent s'appliquer non seulement aux actes futurs à l'égard de causes existantes, mais également aux instances entamées avant leur entrée en vigueur ... Cependant, un texte législatif procédural ne s'appliquera pas rétroactivement sans un libellé clair le prévoyant si cette application aurait pour effet de priver une personne d'un droit acquis de sorte que, par exemple, une loi postérieure imposant un délai de prescription ne porterait pas atteinte au droit d'un demandeur de poursuivre une action déjà engagée, tandis que l'applicabilité à une instance en cours d'une disposition modifiant la structure des appels pourra dépendre de la question de savoir si cette disposition accroît ou diminue les droits d'appel.

e Les dispositions qui créent de nouveaux recours sont considérées comme des dispositions procédurales pour l'application des règles relatives à la rétroactivité, de sorte qu'elles s'appliquent *prima facie* tant aux poursuites introduites ultérieurement à l'égard de droits d'action existants qu'aux poursuites en cours, qu'elles soient pendantes devant un tribunal de première instance ou devant un tribunal d'appel, et les dispositions qui suspendent des recours doivent probablement être considérées comme des dispositions de caractère procédural.

¹ En plus des renvois suivants à Halsbury, les avocats des parties ont cité les auteurs suivants en ce qui concerne l'interprétation des lois:

Côté, *Interprétation des lois*, (1982), p. 144 à 147 et 152 à 154; *Craies on Statute Law*, (1971, 7^e éd.), p. 393 à 395; Driedger, *Construction of Statutes*, (1983, 2^e éd.), p. 223; Driedger, "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections", (1978), 56 *R. du B. can.* 264, à la p. 275; *The Canadian Encyclopedic Digest* (Ont.) (3^e éd., suppl. 1989), vol. 31, Titre 136, «Statutes», par John M. Edmiston p. 109, par. 251; *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, (1976, 12^e éd.), p. 215; Rawls, *A Theory of Justice*, (1971), p. 238.

In relating these general principles to the legislation here in question counsel emphasize different aspects. Thus, while the Attorney General of Canada has taken the position that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction explicitly appears in the terms of the statute or arises by necessary implication, counsel for the Commission has pointed out that there are certain exceptions to that presumption which must be addressed in this case. These relate to what counsel termed procedural retrospectivity, public interest retrospectivity, and implied retrospectivity. The effect of postponement is another matter addressed by counsel.

(i) Procedural Retrospectivity

Counsel for the Commission has submitted, relying in part, on the above-quoted passages from *Halsbury's Laws of England*, that Parts VI and VII of the Act establish only a new procedure for the investigation of public complaints against members of the RCMP, and that procedural legislation, which affects only the means by which rights or duties may come to be enforced and has no effect upon pre-existing substantive rights, is exempt from the common law presumption against retrospectivity. Additional support for this position, the Commission submits, is found in *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, [1988] 2 S.C.R. 256, where Mr. Justice La Forest states, at page 262:

The initial propositions recited ... are unexceptionable. There is a presumption that statutes do not operate with retrospective effect. "Procedural" provisions, however, are not subject to the presumption. To the contrary, they are presumed to operate retrospectively ...

Mr. Justice La Forest goes on to comment, however, that "The distinction between substantive and procedural provisions ... is far from clear".

For the Commission it is argued that the RCMP Complaints Procedure antedating the proclamation of Part VII, together with possible public inquiries under the *Inquiries Act*, *supra*, constituted procedures for dealing with complaints from members of the public and that Part VII of the Act, when proclaimed, simply provided for revised procedures. Members of the force or other

Pour rattacher ces principes généraux aux dispositions législatives en l'espèce, les avocats insistent sur différents aspects. Ainsi, alors que le procureur général du Canada adopte le point de vue selon lequel nulle loi ne doit s'interpréter comme ayant un effet rétroactif à moins qu'une telle interprétation ne ressorte clairement du texte de la loi on ne s'impose comme inéluctable, l'avocat de la Commission souligne que cette présomption comporte certaines exceptions dont on doit tenir compte en l'espèce. Celles-ci ont trait à ce que l'avocat a qualifié de rétroactivité procédurale, de rétroactivité fondée sur l'intérêt public et de rétroactivité implicite. L'effet du report est une autre question qui a été abordée par l'avocat.

(i) La rétroactivité procédurale

L'avocat de la Commission prétend, en se fondant en partie sur les passages précités de *Halsbury's Laws of England*, que les parties VI et VII de la Loi établissent seulement une nouvelle procédure d'enquête des plaintes portées par le public contre des membres de la GRC, et que les lois de procédure, qui ne concernent que les moyens par lesquels on peut faire reconnaître des droits ou des obligations et qui n'ont aucune incidence sur les droits matériels préexistants, ne sont pas assujetties à la présomption de non-rétroactivité de la *common law*. La Commission affirme que l'on trouve un appui additionnel pour cette thèse dans l'arrêt *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*, [1988] 2 R.C.S. 256, dans lequel le juge La Forest déclare, à la page 262:

Les arguments initiaux énumérés ... sont inattaquables. Il existe une présomption que les lois n'ont pas d'effet rétroactif. Toutefois, les dispositions «procédurales» ne sont pas assujetties à la présomption. Au contraire, elles sont présumées agir rétroactivement ...

Le juge La Forest s'empresse toutefois d'ajouter que «la distinction qui existe entre les dispositions de fond et celles de nature procédurale est loin d'être claire».

L'avocat de la Commission soutient que la procédure de règlement des plaintes de la GRC qui existait avant la promulgation de la partie VII constituait, avec peut-être les enquêtes publiques menées en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, précitée, une procédure d'examen des plaintes provenant de membres du public et que la partie VII de la Loi, une fois promulguée, prévoyait simplement

employees under the *Royal Canadian Mounted Police Act* were subject to possible disciplinary action, or to other criminal or civil proceedings, as a result of investigation of complaints about their conduct. In the perspective of counsel for the Commission, Part VII is characterized as a procedural statute, not one that adversely affects substantive rights, and thus it would be within the recognized exception to the general principle against the retrospective operation of legislation.

For the Attorney General it is submitted that a review of the body of case law concerned with the distinction between statutes which affect only procedure and those which affect substantive rights demonstrates that Part VII of the Act contains substantive provisions which "have the potential of interfering with vested rights, or attaching new consequences to completed acts".

Counsel for the Attorney General argues that the public complaint process under Part VII is substantively different from the process under the RCMP Public Complaints procedure:

The latter did not establish a statutory right to investigation or a statutory procedure for such an investigation by the R.C.M.P., had no provision for an independent public review by anybody such as the Commission, and, in any event, was an administrative procedure only.

Part VII creates a new, mandatory, scheme of internal review and investigation by the R.C.M.P.

The provisions of Part VII introduce a completely new concept of a statutory internal public inquiry and review. The public review process contemplates the holding of formal public hearings and the potential for irreversible harm to an individual's reputation as a result of the process, even if he or she is eventually exonerated of any wrong doing.

(Memorandum of fact and law of the Attorney General of Canada, page 11, paragraphs 37-39.)

The review process by the Commission is described as an external process involving a newly created body which did not exist and there was no comparable role or function in connection with the pre-existing RCMP procedures.

For the Attorney General it is also submitted the Commission, by analogy, may be seen to oper-

une procédure révisée. Les membres de la Gendarmerie et d'autres employés visés par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* étaient passibles de mesures disciplinaires ou d'autres poursuites pénales ou civiles en raison des enquêtes menées sur les plaintes portées au sujet de leur conduite. Dans l'optique de l'avocat de la Commission, la partie VII est une loi procédurale et non une loi qui porte atteinte à des droits matériels, et elle tomberait donc sous le coup de l'exception reconnue au principe général de la non-rétroactivité des lois.

L'avocate du procureur général prétend qu'il ressort d'un examen de la jurisprudence portant sur la distinction entre les lois qui ne concernent que la procédure et celles qui touchent des droits matériels que la partie VII de la Loi renferme des dispositions de fond qui [TRADUCTION] «risquent de porter atteinte à des droits acquis, ou de rattacher de nouvelles conséquences à des actes déjà accomplis».

L'avocate du procureur général affirme que la procédure de règlement des plaintes prévue à la partie VII est très différente du processus visé par la procédure de règlement des plaintes publiques de la GRC:

[TRADUCTION] Cette dernière n'a pas créé de droit d'origine législative à une enquête ni de procédure légale concernant la tenue d'une telle enquête par la G.R.C.; elle ne prévoyait pas d'examen public indépendant par un organisme comme la Commission et n'était de toute façon qu'une procédure administrative.

La partie VII crée un nouveau système obligatoire d'examen et d'enquête internes par la G.R.C.

Les dispositions de la partie VII introduisent un concept entièrement nouveau d'enquête et d'examen internes publics d'origine législative. Le processus d'examen public prévoit la tenue d'audiences publiques officielles et comporte le risque que la personne visée subisse une atteinte irréparable à sa réputation en raison du processus, même si elle finit par être innocentée de tout acte fautif.

(Exposé des faits et du droit du procureur général du Canada, page 11, paragraphes 37 à 39.)

Le processus de révision de la Commission est qualifié de processus externe dans lequel intervient un organisme nouvellement créé. La procédure antérieure de la GRC ne prévoyait pas de rôle ou de fonction comparables.

L'avocate du procureur général prétend également que, par analogie, on peut considérer que la

ate either as a form of appellate review of the RCMP investigation, or, when the Chairman invokes the public interest, as an external review of first instance. The application of Part VII may ultimately result in the punishment of the person whose conduct is under review. In short, counsel for the Attorney General submits that:

The introduction of Part VII attaches and imposes, "new disabilities" and "new duties". It goes far beyond a mere procedural change to an existing proceeding.

(Memorandum of fact and law, at page 12.)

In support of the Attorney General's submission counsel referred to a number of authorities. In *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R*, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.), the Court declined to apply retrospectively, to activities occurring before its enactment, the *Financial Services Act, 1986*, which statute was interpreted to establish an entirely new regime for regulating financial services. In *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687 (C.A.), Mr. Justice Le Dain for the Court of Appeal, declined to apply the *Canadian Human Rights Act* [S.C. 1976-77, c. 33] to circumstances that had occurred and been dealt with before enactment of the Act. In *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797 (Div. Ct.), the Court similarly declined to apply an amendment to the *Ontario Human Rights Code* with retrospective effect upon a contract concluded prior to the amendment. These cases illustrate situations where the legislation was construed as intended to affect substantive rights, and thus not intended to operate retrospectively.

In *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, (*supra*), Mr. Justice La Forest has held [at page 265] that:

A provision is substantive or procedural for the purposes of retrospective application not according to whether or not it is based upon a legal fiction, but according to whether or not it affects substantive rights.

He then goes on to quote [at page 265] from P.-A. Côté, in *The Interpretation of Legislation in Canada* (1984); at page 137:

Commission agit soit comme un tribunal d'appel à l'égard de l'enquête menée par la GRC soit, lorsque le président invoque l'intérêt public, comme un tribunal de première instance procédant à une révision externe. L'application de la partie VII peut finalement mener à punir la personne dont la conduite fait l'objet de l'examen. En résumé, l'avocate du procureur général prétent que:

[TRADUCTION] L'introduction de la partie VII impose de «nouvelles incapacités» et de «nouvelles obligations». Il s'agit de beaucoup plus qu'une simple modification procédurale à une instance en cours.

(Exposé des faits et du droit, page 12.)

À l'appui de sa thèse, l'avocate du procureur général a cité plusieurs précédents. Dans l'arrêt *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R*, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.), la Cour a refusé d'appliquer rétroactivement la *Financial Services Act, 1986* à des activités qui avaient eu lieu avant son adoption. La Cour a estimé que cette Loi instaurait un régime entièrement nouveau de réglementation des services financiers. Dans l'arrêt *Latif c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687 (C.A.), le juge Le Dain de la Cour d'appel a refusé d'appliquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [S.C. 1976-77, chap. 33] à des circonstances qui s'étaient produites et qui avaient été jugées avant l'adoption de la Loi. Dans le jugement *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797 (C. div.), la Cour a également refusé d'appliquer rétroactivement une modification au *Code des droits de la personne* de l'Ontario à un contrat conclu avant la modification. Ces décisions illustrent des situations dans lesquelles la loi a été interprétée comme devant toucher des droits matériels, et comme ne devant donc pas s'appliquer rétroactivement.

Dans l'arrêt *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*, (précité), le juge La Forest a statué que [à la page 265]:

Une disposition est considérée de nature procédurale ou de fond aux fins de l'application rétroactive non parce qu'elle est ou non fondée sur une fiction juridique mais parce qu'elle a ou non un effet sur des droits matériels.

Le juge cite [à la page 265] ensuite l'ouvrage de P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (1982), aux pages 149 et 150:

In dealing with questions of temporal application of statutes, the term "procedural" has an important connotation: to determine if the provision will be applied immediately [i.e. to pending cases], "... the question to be considered is not simply whether the enactment is one affecting procedure but whether it affects procedure *only* and does not affect substantial rights of the parties." [Quoting in *DeRoussy v. Nesbitt* (1920), 53 D.L.R. 514, 516.]

Finally, Mr. Justice La Forest comments, at page 265:

Normally, rules of procedure do not affect the content or existence of an action or defence (or right, obligation, or whatever else is the subject of the legislation), but only the manner of its enforcement or use.

There was no statutory scheme in place for the investigation of complaints prior to the amendments to the Act which established the Commission and its powers to investigate complaints against the RCMP Part VII of the Act, for the first time, imposes a statutory obligation on the RCMP to conduct investigations of complaints against it. Prior to Part VII there existed an internal review procedure whereby when a member of the public complained about the conduct of a member of the RCMP, the complaint was subject to an internal review by the RCMP in accordance with a public complaints review procedure and set out in RCMP Administrative Bulletin AM-740. Complaints were made in the first instance directly to representatives of the RCMP or to provincial or federal law enforcement officials, and once made were reviewed only by the RCMP pursuant to this procedure. As noted earlier, all of the complaints described in Schedules "A" to "C", with the exception of complaint "C-2", were made in the first instance in this manner, and were dealt with pursuant to the RCMP complaints procedure.

I am of the opinion that the provisions introduced by Part VII of the Act go beyond a mere procedural change to the previously existing arrangements. I understand the test for whether a provision is substantive or procedural, as set out in *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, to be expressed in the following question: Does the provision affect substantive rights? It is not enough to ask whether the provisions are provisions which affect procedure—one must ask

Lorsqu'il est question de l'application des lois dans le temps, le terme «procédure» est employé dans un sens tout à fait particulier: pour savoir si une disposition est d'application immédiate [c.-à-d. aux affaires en cours] «... il faut décider non seulement si le texte touche la procédure, mais s'il ne touche *que* la procédure, sans toucher le fond du droit des parties.» [Citant *De Roussy c. Nesbitt* (1920), 53 D.L.R. 514, 516 (traduction).]

Finalement, le juge La Forest fait observer, aux pages 265 et 266:

Normalement, les règles de procédure n'ont pas d'effet sur le contenu ou sur l'existence d'une action ou d'un moyen de défense (ou d'un droit, d'une obligation ou de quelque autre objet de la loi), mais seulement sur la manière de l'appliquer ou de l'utiliser.

Il n'existait pas de mécanisme législatif d'enquête au sujet des plaintes avant que soient adoptées les modifications par lesquelles la Commission a été constituée et s'est vu accorder le pouvoir de faire enquête sur les plaintes portées contre la GRC. Pour la première fois, la partie VII de la Loi oblige légalement la GRC à mener des enquêtes sur les plaintes dont elle fait l'objet. Avant l'adoption de la partie VII, il existait une procédure d'examen interne qui prévoyait que lorsqu'un citoyen se plaignait de la conduite d'un membre de la GRC, sa plainte faisait l'objet d'un examen interne au sein de la GRC conformément à la procédure d'examen des plaintes du public énoncée dans le bulletin administratif AM-740 de la GRC. Les plaintes étaient en premier lieu présentées directement à des représentants de la GRC ou des agents provinciaux ou fédéraux chargés de l'application de la loi, et, une fois présentées, elles n'étaient examinées que par la GRC conformément à cette procédure. Comme nous l'avons déjà signalé, à l'exception de la plainte «C-2», toutes les plaintes mentionnées aux annexes «A» à «C» ont d'abord été présentées de cette façon et ont été examinées conformément à la procédure de règlement des plaintes de la GRC.

Je suis d'avis que les dispositions introduites par la partie VII de la Loi constituent plus qu'une simple modification procédurale aux modalités préexistantes. Si j'ai bien compris, le critère posé dans l'arrêt *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance* pour savoir si une disposition est une disposition de fond ou une disposition procédurale est exprimé par la question suivante: la disposition touche-t-elle des droits matériels? Il ne suffit pas de se demander si les dispositions touchent la

whether they affect procedure only and do not affect substantive rights of the parties.

In this case, it is clear that the provisions introduced in Part VII affect procedural rights. Beyond those, however, other rights of the parties are also affected. The former RCMP complaints procedure contained no provision for an independent public review, such as that now set out in Part VII to be carried out by the Commission, a body external to the RCMP itself. As counsel for the Attorney General has pointed out, the review process by the Commission, as set out in Part VII, is an external process involving a newly created body which had no role or function in connection with the former RCMP complaints procedure. This is a change which has an effect on the content or existence of a right. It creates a new right to external, public review of RCMP conduct, and for most complaints it will extend the time taken for consideration of complaints, it may involve hearings, generally in public, and until matters are finally disposed of the uncertainties attendant on the process will be extended.

Consequently, I am not persuaded, despite submissions of counsel for the Commission, that Parts VI and VII of the Act establish only a new procedure for the investigation of public complaints against members of the RCMP. The exemption from the general presumption against retrospectivity afforded procedural legislation does not, therefore, assist greatly in construing the intent and purposes of the legislation here in question.

(ii) Retrospectivity and the Public Interest

The Commission submits that Parts VI and VII of the Act have been enacted (a) to prevent any appearance of injustice which might arise when the RCMP itself functions as both the supervisor of members and the final arbiter for complaints about their conduct, and (b) to protect the public and the RCMP from the risks of any such apprehension of or actual bias, thus maintaining public confidence in the integrity of the police force.

procédure; on doit se demander si elles ne touchent que la procédure sans toucher le fond du droit des parties.

a En l'espèce, il est évident que les dispositions introduites par la partie VII touchent des droits procéduraux. Mais elles touchent aussi d'autres droits des parties. L'ancienne procédure de règlement des plaintes de la GRC ne prévoyait pas d'examen public indépendant comme celui auquel la Commission, qui est un organisme distinct de la GRC, doit procéder aux termes de la partie VII. Comme l'avocate du procureur général l'a souligné, la procédure d'examen de la Commission *b* prévue par la partie VII est une procédure externe dans laquelle intervient un organisme nouvellement créé qui ne jouait aucun rôle et n'exerçait aucune fonction relativement à l'ancienne procédure de règlement des plaintes de la GRC. Il s'agit *c* d'une modification qui a un effet sur le contenu ou sur l'existence d'un droit. Elle crée un nouveau droit à un examen public externe de la conduite de la GRC et, pour la plupart des plaintes, elle allongera le temps consacré à l'examen des plaintes, elle *d* peut comporter la tenue d'audiences, généralement publiques, et, en attendant que la question soit tranchée définitivement, les incertitudes inhérentes au processus seront accrues.

f En conséquence, je ne suis pas persuadé, malgré les prétentions de l'avocat de la Commission, que les parties VI et VII de la Loi établissent seulement une nouvelle procédure d'enquête des plaintes portées par le public contre des membres de la GRC. L'exception à l'application de la présomption générale de non rétroactivité qui existe dans le cas des lois procédurales n'est pas d'un grand secours lorsqu'il s'agit d'interpréter les objets de dispositions législatives dont il est question en *g* l'espèce.

(ii) La rétroactivité et l'intérêt public

La Commission prétend que les parties VI et VII de la Loi ont été édictées *a* pour éviter toute apparence d'injustice qui pourrait être créée lorsque la GRC agit elle-même à la fois comme surveillante de ses membres et comme arbitre final des plaintes portées au sujet de leur conduite, et *b* pour protéger le public et la GRC des risques de cette partialité réelle ou appréhendée, et pour maintenir ainsi la confiance du public dans l'inté-

Counsel for the Commission argues, in relation to this submission, that where the dominant purpose of legislation is to advance the public interest rather than to punish or prejudice individuals, the legislation may be retrospectively applied. In support of this argument counsel has referred to several cases, among them the decision of the Supreme Court of Canada in *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47, at page 53, where Mr. Justice Lamont stated the principle as follows, quoting from *Craies on Statute Law*, 3rd ed., at page 336:

If a statute is passed for the purpose of protecting the public against some evil or abuse, it will be allowed to operate retrospectively, although by such operation it will deprive some person or persons of a vested right.

Counsel for the Commission points out that "public interest retrospectivity" has more recently been addressed by the Supreme Court of Canada in *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, a case which dealt, in part, with whether or not action taken by the Alberta Securities Commission under a "new" *Securities Act* attracted the presumption against the retrospectivity of statutes. In *Brosseau*, Madame Justice L'Heureux-Dubé quoted, at page 318, from Driedger, *Construction of Statutes* (1983, 2nd ed.):

... there are three kinds of statutes that can properly be said to be retrospective, but there is only one that attracts the presumption. First, there are the statutes that attach benevolent consequences to a prior event; they do not attract the presumption. Second, there are those that attach prejudicial consequences to a prior event; they attract the presumption. Third, there are those that impose a penalty on a person who is described by reference to a prior event, but the penalty is not intended as further punishment for the event; these do not attract the presumption.

It is this third kind of statute that the Commission argues is of relevance to this case, for as Madame Justice L'Heureux-Dubé points out in *Brosseau* (at page 319):

A sub-category of the third type of statute described by Driedger is enactments which may impose a penalty on a person related to a past event, so long as the goal of the penalty is not to punish the person in question, but to protect the public.

This point is summarized, she says [at page 320], by Driedger in "Statutes: Retroactive, Retrospec-

grité de la Gendarmerie. L'avocat de la Commission soutient, en ce qui concerne cette prétention, que lorsque l'objet primordial de la loi est de promouvoir l'intérêt public plutôt que de punir des individus ou de leur causer un préjudice, la loi peut être appliquée rétroactivement. A l'appui de cette prétention, l'avocat a cité plusieurs décisions, dont l'arrêt *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith* de la Cour suprême du Canada, [1933] R.C.S. 47, à la page 53, dans lequel le juge Lamont a énoncé le principe dans les termes suivants en citant *Craies on Statute Law*, 3^e éd., à la page 336:

[TRADUCTION] Si une loi est adoptée dans le but de protéger le public contre un mal ou un abus, on lui permettra de s'appliquer rétroactivement, même si cela a pour effet de priver une ou plusieurs personnes d'un droit acquis.

L'avocat de la Commission souligne que la Cour suprême du Canada s'est penchée plus récemment sur la «rétroactivité fondée sur l'intérêt public» dans l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301. Cette affaire portait en partie sur la question de savoir si une mesure prise par l'Alberta Securities Commission en vertu d'une «nouvelle» *Securities Act* donnait lieu à la présomption de non-rétroactivité des lois. Dans l'arrêt *Brosseau*, le juge L'Heureux-Dubé cite, à la page 318, les propos suivants de Driedger dans *Construction of Statutes* (1983, 2^e éd.):

[TRADUCTION] ... il y a trois sortes de lois que l'on peut, à proprement parler, qualifier de rétroactives, mais il n'y en a qu'une qui donne lieu à la présomption. Premièrement, il y a les lois qui rattachent des conséquences bienfaisantes à un événement antérieur; elles ne donnent pas lieu à la présomption. Deuxièmement, il y a celles qui rattachent des conséquences préjudiciables à un événement antérieur; elles donnent lieu à la présomption. Troisièmement, il y a celles qui imposent une peine à une personne qui est décrite par rapport à un événement antérieur, mais la peine n'est pas destinée à constituer une autre punition pour l'événement; elles ne donnent pas lieu à la présomption.

La Commission prétend que c'est cette troisième catégorie de lois qui est pertinente en l'espèce, car comme le juge L'Heureux-Dubé le souligne dans l'arrêt *Brosseau* (à la page 319):

Une sous-catégorie du troisième type de lois décrit par Driedger est composée des textes législatifs qui peuvent imposer à une personne une peine liée à un événement passé en autant que le but de la peine n'est pas de punir la personne en question mais de protéger le public.

Elle signale [à la page 320] que Driedger résume la question dans «Statutes: Retroactive, Retrospec-

tive Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264, at page 275:

In the end, resort must be had to the object of the statute. If the intent is to punish or penalize a person for having done what he did, the presumption applies, because a new consequence is attached to a prior event. But if the new punishment or penalty is intended to protect the public, the presumption does not apply.

Madame Justice L'Heureux-Dubé concluded [at page 321], in *Brosseau*, that since the provisions there in question were designed to disqualify from trading in securities those persons whom the Commission found to have committed acts which called into question their business integrity, a measure designed to protect the public, rather than one designed for punishment, the presumption against the retrospective effect of statutes was rebutted. Counsel for the Commission would have me conclude, similarly, that since the provisions in Part VII are designed to protect the public, the presumption does not apply.

Counsel for the Attorney General concedes that, as a general proposition, the Courts have recognized that when legislation has as its dominant objective the advancement of a public purpose, a retrospective application may be implied. Counsel has submitted, however, that:

... such a retrospective application cannot be applied to the prejudice of vested rights or interests. The mere fact that legislation is remedial is not sufficient to rebut the presumption against retrospectivity.

(Memorandum of fact and law of the Attorney General of Canada, page 13.)

Moreover, counsel for the Attorney General argues that *Brosseau* is not applicable to the case before me, since, it is submitted, Part VII does not have as its dominant purpose protection of the public. "A mere public interest", it is argued, "without the element of protection is insufficient".

What are the "vested rights" here affected by the legislation? It is suggested that members of the force or employees under the Act against whose conduct there is a complaint from a member of the public, have an interest in the disposition of that complaint under a particular administrative procedure, the RCMP Public Complaints procedures,

tive Reflections" (1978), 56 *R. du B. can.* 264, à la page 275:

[TRADUCTION] Finalement, il faut se tourner vers l'objet de la loi. Si l'intention est de punir ou de pénaliser une personne pour ce qu'elle a fait, la présomption joue, parce qu'une nouvelle conséquence se rattache à un événement antérieur. Toutefois, si la nouvelle punition ou peine est destinée à protéger le public, la présomption ne joue pas.

Le juge L'Heureux-Dubé a conclu [à la page 321], dans l'arrêt *Brosseau*, qu'étant donné que les dispositions en question dans cette affaire étaient destinées à empêcher les personnes jugées coupables par la Commission d'avoir accompli des actes mettant en doute leur intégrité commerciale, d'effectuer des opérations relatives à des valeurs mobilières et qu'il s'agissait d'une mesure destinée à protéger le public plutôt que d'une mesure destinée à infliger une peine, la présomption de non-rétroactivité de la loi était réfutée. L'avocat de la Commission me demande pareillement de conclure que comme les dispositions de la partie VII sont destinées à protéger le public, la présomption ne joue pas.

L'avocate du procureur général admet qu'en principe, les tribunaux reconnaissent que lorsque l'objectif primordial de la loi est de favoriser un objet public, on peut en déduire l'existence d'un effet rétroactif. L'avocate a toutefois prétendu que;

[TRADUCTION] ... cette rétroactivité ne saurait s'appliquer au détriment de droits ou d'intérêts acquis. Le simple fait qu'une loi est réparatrice ne suffit pas à réfuter la présomption de non-rétroactivité.

(Exposé des faits et du droit du procureur général du Canada, page 13.)

De plus, l'avocate du procureur général affirme que l'arrêt *Brosseau* ne s'applique pas à l'affaire qui m'est soumise, étant donné que, selon elle, la partie VII n'a pas comme objectif primordial la protection du public. Elle soutient que [TRADUCTION] «un simple intérêt public sans élément de protection ne suffit pas».

Quels sont les «droits acquis» qui sont touchés en l'espèce par la Loi? On prétend que les membres de la Gendarmerie ou les employés visés par la Loi dont la conduite fait l'objet d'une plainte de la part d'un citoyen ont un intérêt à ce que leur plainte soit jugée selon une procédure administrative particulière, la procédure de règlement des plaintes du

rather than under the new statutory procedures. Especially is this so where the matter has been disposed of before Part VII was in force, as in complaints A-2 and B-1. It is suggested also that the new statutory process and involvement of the Commission may lead to public exposure if there is a hearing, or to punishment as a result of the involvement of the Commission. On the other hand, I must note that those possible consequences are not more likely as an outcome than scrutiny by the Commission or its Chairman supporting the disposition of the matter already made by the Commissioner of the RCMP. Also, as noted previously, the Commission's authority does not include the imposition of punishment, for its reports can only provide recommendations for action by the Commissioner or the Minister within whose authority remains any final decision on action to be taken.

Further, to the extent that it may be perceived a member complained about has a vested right in a particular investigatory procedure, and I am not persuaded that this is the case, that is surely less significant in the overall context of Parts VI and VII of the Act, than the right of a member of the public, dissatisfied with the outcome of a complaint as a result of internal RCMP processes, to have the matter reviewed by an independent Commission.

Notwithstanding the arguments raised to the contrary, I am impressed by the relevance here of Madame Justice L'Heureux-Dubé's decision in *Brosseau*. I do not accept that in this case retrospective application to conduct occurring before proclamation of Part VII would seriously prejudice vested rights or interests. Even if vested rights or interests are affected, as counsel for the Commission has replied, the principle of public interest retrospectivity operates as an exception to the principle that legislation is not retrospectively applied. This principle is stated clearly in the previously quoted passage from *Craies on Statute Law*; notwithstanding that the retrospective operation of a statute will "deprive some person or persons of a vested right", the statute will be allowed to operate retrospectively where the stat-

public de la GRC, plutôt que selon la nouvelle procédure prévue par la Loi. Cela est particulièrement vrai lorsque l'affaire a été décidée avant l'entrée en vigueur de la partie VII, comme dans les cas des plaintes A-2 et B-1. On prétend également que la nouvelle procédure législative et l'intervention de la Commission peuvent donner lieu à un étalage public si une audience a lieu, ou à l'application d'une peine, en raison de l'intervention de la Commission. D'autre part, je suis forcé de constater que ces conséquences éventuelles risquent autant de se produire lorsque, à la suite d'un examen minutieux, la Commission ou son président confirment la décision déjà rendue au sujet de l'affaire par le commissaire de la GRC. Par ailleurs, comme je l'ai déjà fait remarquer, la Commission n'a pas le pouvoir d'infliger des peines, étant donné qu'elle ne peut, dans ses rapports, que recommander des mesures au commissaire ou au ministre, à qui revient toute décision finale quant aux mesures à prendre.

Qui plus est, dans la mesure où l'on peut concevoir que le membre qui fait l'objet d'une plainte a un droit acquis à une procédure d'enquête particulière—et je ne suis pas persuadé que c'est le cas—ce droit est certainement moins important, dans le contexte général des parties VI et VII de la Loi, que le droit du citoyen qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte à l'issue du processus interne de la GRC, de faire examiner la question par une commission indépendante.

Malgré les arguments contraires qui ont été invoqués, je suis impressionné par la pertinence au cas qui nous occupe de la décision du juge L'Heureux-Dubé dans l'affaire *Brosseau*. Je ne suis pas convaincu qu'en l'espèce, une application rétroactive à des actes accomplis avant la promulgation de la partie VII porterait gravement atteinte à des droits acquis. Même si, comme l'avocat de la Commission l'a rétorqué, des droits ou des intérêts acquis sont touchés, le principe de la rétroactivité fondée sur l'intérêt public constitue une exception au principe de la non-rétroactivité des lois. Ce principe est clairement affirmé dans le passage précité de *Craies on Statute Law*; même si l'application rétroactive de la loi a pour effet de [TRA-DUCTION] «priver une ou plusieurs personnes d'un droit acquis», on permettra à la loi de s'appliquer

ute is passed "for the purpose of protecting the public against some evil or abuse".

Nevertheless, the submission of counsel for the Attorney General that Part VII does not have as its dominant purpose protection of the public requires careful scrutiny. It need hardly be reiterated that the provisions in Part VII must be intended to protect the public in order that the presumption against retrospectivity not apply. What, then, is the object of Part VII?

The Commission submits that Parts VI and VII of the Act have been enacted with two objectives: to prevent any appearance of injustice which might arise when the RCMP itself functions as both the supervisor and the final arbiter for complaints, and to protect the public and the RCMP from the risks of any such apprehension of or actual bias. The public has an interest, as does the RCMP itself, the Commission submits, in ensuring that public complaints against the RCMP are seen to be justly assessed by an independent authority. The creation of the Commission, it is submitted, "has thus had as its primary purpose the enhancement of public confidence in the RCMP and the protection of the public".

Counsel referred to the report of the Marin Commission, which is of assistance in providing general understanding of the background circumstances prior to enactment of the legislation. Reference was also made to the Hansard Debates, House of Commons, September 11, 1985, at page 6518, which records the opening of debate on second reading of the Bill [C-65] including Parts VI and VII which amended the *Royal Canadian Mounted Police Act*, when the then Solicitor General of Canada commented:

I see the establishment of the public complaints commission as an amendment of paramount importance. It is a contemporary response to a need for objective, open and fair handling of complaints against RCMP members in a manner which will command public confidence.

I am prepared to conclude that Parts VI and VII in the amendments to the Act were enacted with the primary objective of protecting the public

rétroactivement si elle a été adoptée [TRANSLATION] «dans le but de protéger le public contre un mal ou un abus».

Néanmoins, la prétention de l'avocate du procureur général suivant laquelle la partie VII n'a pas comme objectif primordial la protection du public exige un examen minutieux. Il n'est pas nécessaire de répéter que les dispositions de la partie VII doivent être destinées à protéger le public pour que la présomption de non-rétroactivité ne s'applique pas. En conséquence, quel est l'objet de la partie VII?

La Commission prétend que le législateur poursuivait deux objectifs en adoptant les parties VI et VII de la Loi: empêcher toute apparence d'injustice qui pourrait être créée lorsque la GRC agit elle-même à la fois comme surveillante et comme arbitre final des plaintes, et protéger le public et la GRC des risques de cette partialité réelle ou appréhendée. La Commission prétend que le public a, tout comme la GRC, un intérêt à s'assurer que les plaintes portées par le public contre la GRC soient perçues comme étant évaluées équitablement par une autorité impartiale. La création de la Commission, prétend-on, [TRANSLATION] «avait donc comme principal objectif d'accroître la confiance du public dans la GRC et de protéger le public».

L'avocat a cité le rapport publié par la Commission Marin, qui nous aide à avoir une compréhension générale des circonstances ayant précédé l'adoption des dispositions législatives. On a également cité le compte rendu officiel des débats du 11 septembre 1985 de la Chambre des communes, à la page 6518, où est reproduite la discussion préliminaire en seconde lecture du projet de loi [C-65] comprenant les parties VI et VII qui ont modifié la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Le solliciteur général du Canada de l'époque a fait observer:

Je vois l'établissement de la Commission des plaintes du public comme une modification de première importance. C'est une solution contemporaine à la nécessité de traiter de façon objective, ouverte et juste les plaintes formulées contre des agents de la GRC, solution qui méritera la confiance de la population.

Je suis disposé à conclure que les parties VI et VII des modifications à la Loi ont été adoptées dans le but principal de protéger le public et la

and the RCMP itself from the risk of an apprehension of or actual bias in dealing with complaints about police conduct. Prior to these amendments, the RCMP itself was functioning as the sole arbiter of complaints made against it. The opportunity for independent and open review by the Commission of RCMP disposal of complaints can only enhance confidence of the general public in the force and in its activities.

In my view the dominant objective of Parts VI and VII of the Act is the advancement of a public purpose, the protection of the public. To the extent these amendments may be said to affect vested rights or interests, or to lead to punishment for past conduct, that is subordinate to the dominant objective here, just as it was, in a different context, in *Brosseau*. In light of the dominant purpose here, the protection of the public interest, the presumption against retrospective application of Part VII, to conduct occurring before its proclamation in force, is rebutted.

(iii) Implied Retrospectivity and the Effect of Postponement

Counsel for the parties agreed that legislation may be given retrospective application where that is implicitly intended by Parliament. They differ on whether an implication of that intention can be drawn in this case.

For the Attorney General it is argued that this implication arises if the statute must be so applied in order to give it effect and that retrospective effect is only applicable if it cannot be avoided without doing violence to the language of the enactment. Reliance was placed on *In re Athlumney Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547, per Wright J. at pages 551-552; and upon *Sunshine Porcelain Potteries Pty. Ltd. v. Nash*, [1961] A.C. 927 (C.A.). As I read those cases, however, they do not support so narrow a concept of implied retrospectivity as was suggested by the Attorney General. *In re Athlumney* is a case concerned with application of bankruptcy legislation to a bankruptcy scheme approved by the Court prior to the enactment, and the legislation was treated as

GRC elle-même contre le risque de partialité réelle ou appréhendée dans le traitement des plaintes déposées au sujet de la conduite de la Gendarmerie. Avant ces modifications, c'était la GRC elle-même qui agissait comme seul arbitre des plaintes portées contre elle. La possibilité de faire réviser par la Commission de façon impartiale et ouverte le règlement des plaintes ne peut qu'améliorer la confiance du grand public dans la Gendarmerie et ses activités.

À mon avis, l'objectif primordial des parties VI et VII de la Loi est de favoriser un objectif public, en l'occurrence la protection du public. Dans la mesure où l'on peut considérer que ces modifications touchent des droits ou des intérêts acquis ou amènent à infliger une peine liée à une conduite antérieure, cet aspect est secondaire par rapport à l'objectif primordial qui existe en l'espèce, tout comme il l'était, dans un contexte différent, dans l'arrêt *Brosseau*. Compte tenu de l'objectif primordial poursuivi en l'espèce, à savoir la protection de l'intérêt public, la présomption de non-rétroactivité de la partie VII à l'égard des actes accomplis avant son entrée en vigueur est réfutée.

(iii) Rétroactivité implicite et effet du report

Les avocats des parties conviennent que l'on peut appliquer une loi rétroactivement lorsque cela était implicitement l'intention du législateur. Ils divergent d'opinion sur la question de savoir si l'on peut conclure à l'existence de cette intention en l'espèce.

L'avocate du procureur général prétend que l'on peut déduire l'existence de cette intention implicite si l'on doit appliquer rétroactivement la loi pour lui donner effet et que la rétroactivité ne s'applique que si l'on ne peut l'éviter sans déformer l'énoncé du texte. On a invoqué l'arrêt *In re Athlumney Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547, le juge Wright, aux pages 551 et 552; et l'arrêt *Sunshine Porcelain Potteries Pty. Ltd. v. Nash*, [1961] A.C. 927 (C.A.). Cependant, ces décisions n'appuient pas selon moi une conception aussi étroite de la rétroactivité implicite que celle que propose le procureur général. L'affaire *In re Athlumney* concernait l'application d'une loi de faillite à une proposition concordataire homologuée par le tribunal avant l'adoption de la loi. Le tribunal a estimé

impairing existing rights and obligations. In *Sunshine Porcelain Potteries*, an amendment to workers' compensation legislation was given retrospective effect in relation to employment and the cause of injury both of which occurred prior to the amendment. The presumption against retrospective application was rebutted, and an implied intention that the legislation be given retrospective effect was drawn from the circumstances of the case.

It is by this broader approach to determining the legislative intent, that the authorities relied upon by counsel for the Commission suggest that retrospective application of the legislation may be implied. Thus, the Supreme Court of Canada in *Quebec (Attorney General) v. Healey*, [1987] 1 S.C.R. 158, at pages 177-178; and earlier in *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47, found an implied intention that legislation be applied with retrospective effect, drawing upon the circumstances in which the legislation was passed, its general purposes and the procedures adopted by the statutes in question.

For the Commission it is submitted that Parts VI and VII of the Act were enacted to remedy a perceived evil, being any appearance of unfairness which might arise when the RCMP itself functions as both the supervisor and the final arbiter for public complaints against its members. Such remedial legislation may operate, it was argued, in order to ensure that all cases giving rise to the mischief sought to be remedied are in fact addressed by an impartial and independent review body.

Further, it is submitted that the provisions of Part VII of the Act expressly contemplate the receipt and investigation of complaints by the Commission from the time that Part VII of the Act came into force . . .

(Memorandum of fact and law of the Commission, page 15.)

One factor in the general circumstances relating to the enactment and application of Part VII, not

que la loi portait atteinte à des droits et des obligations existants. Dans l'arrêt *Sunshine Porcelain Potteries*, on a donné un effet rétroactif à une loi d'indemnisation des accidents du travail relativement à un emploi et une cause de blessure qui étaient tous les deux antérieurs à la modification. La présomption de non-rétroactivité a été réfutée, et on a conclu que l'intention de rendre la loi rétroactive ressortait des circonstances de l'affaire.

C'est sur le fondement de cette conception plus large de la recherche de l'intention de législateur que les précédents invoqués par l'avocat de la Commission préconisent que l'on peut conclure, par déduction, à l'application rétroactive de la loi. Ainsi, dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Healey*, [1987] 1 R.C.S. 158, aux pages 177 et 178; et, antérieurement, dans l'arrêt *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47, la Cour suprême du Canada a conclu à une intention implicite du législateur d'appliquer la loi rétroactivement, en se fondant sur les circonstances dans lesquelles la loi avait été adoptée, ainsi que sur ses objectifs généraux et sur la procédure adoptée par les lois en question.

L'avocat de la Commission prétend que les parties VI et VII de la Loi ont été adoptées pour remédier à ce que l'on percevait être le mal, à savoir une apparence d'injustice qui pourrait être créée lorsque la GRC agit elle-même à la fois comme surveillant et comme arbitre final à l'égard des plaintes portées par le public contre ses membres. Il soutient que de telles dispositions réparatrices peuvent s'appliquer pour garantir que tous les cas donnant lieu à la situation que l'on voulait réformer font effectivement l'objet d'un examen de la part d'un organisme de révision impartial et indépendant.

Par ailleurs, l'avocat prétend que les dispositions de la partie VII de la Loi prévoient expressément que la Commission ne doit recevoir des plaintes et tenir des enquêtes à leur sujet qu'à compter de l'entrée en vigueur de la partie VII de la Loi . . .

(Exposé des faits et du droit de la Commission, page 15.)

Un des facteurs qui fait partie des circonstances générales entourant l'adoption et l'application de

referred to by counsel in argument, may have relevance. Other parts of the same amending statute were apparently enacted to implement other recommendations of the Report of the Marin Commission. Thus, Part II provided for the creation of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee, and Part III, providing a statutory internal grievance procedure for complaints by members of the RCMP, provides for this External Review Committee to play an important role in the grievance process. That role is somewhat comparable to the role of the Public Complaints Commission as an external body with a reviewing function in relation to public grievances. Parts II and III of the Act also came into force by proclamation, at a date earlier than Part VII. It would seem to me anomalous to conclude that Parliament would have intended an external review of internal grievances and an external review of public complaints, both originating from the same Inquiry's Report and both included in the same amending statute, to be effective at different times.

One other factor, touched upon in argument on behalf of the Commission, arises from the implications of the position of the Attorney General that Part VII should not be applied in the case of a complaint alleging conduct that occurred prior to September 30, 1988. If that were the case, it would be necessary, if public complaints are to be dealt with, that for a considerable time there be two on-going parallel processes for dealing with complaints, one involving the RCMP alone for complaints about conduct occurring before Part VII was in force and the other involving the RCMP and the new Commission where the conduct alleged occurred after that date.

Finally, the Commission argues, in relation to the effect of postponement arising from the time between enactment of Part VII and its coming into force upon proclamation, that even if Part VII were not to apply to conduct antedating enactment, delay in Part VII coming into force ought not to preclude the Commission dealing with complaints about conduct occurring after the date of

la partie VII que les avocats n'ont pas mentionné lors des débats est peut-être pertinent. D'autres parties de la même Loi modificative ont apparemment été édictées pour donner suite à d'autres recommandations du rapport publié par la Commission Marin. Ainsi, la partie II prévoit la création du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, et la partie III, qui établit une procédure interne de règlement des griefs dans le cas des plaintes formulées par des membres de la GRC, attribue à ce Comité externe d'examen un rôle important dans la procédure de règlement des griefs. Ce rôle s'apparente quelque peu à celui que joue la Commission des plaintes du public à titre d'organisme externe chargé d'examiner les griefs du public. Les parties II et III de la Loi sont également entrées en vigueur par proclamation, à une date antérieure à celle de la partie VII. Il semblerait anormal de conclure que le législateur aurait voulu que prennent effet à des dates différentes l'examen externe des griefs internes et l'examen externe des plaintes du public, qui proviennent tous les deux du même rapport d'enquête et qui sont tous les deux inclus dans la même Loi modificative.

Un autre facteur que l'avocat de la Commission a abordé dans sa plaidoirie découle de la thèse du procureur général suivant laquelle la partie VII ne devrait pas être appliquée dans le cas d'une plainte portant sur des actes qui auraient été accomplis avant le 30 septembre 1988. Si c'était le cas, il serait nécessaire, pour pouvoir examiner des plaintes du public, que coexistent pendant une période très longue deux processus parallèles d'examen des plaintes: l'un auquel seule la GRC participerait et qui porterait sur les plaintes déposées au sujet d'actes accomplis avant l'entrée en vigueur de la partie VII, et l'autre, dans lequel la GRC et la nouvelle commission interviendraient, lorsque l'acte reproché aurait été accompli après cette date.

Enfin, la Commission soutient, en ce qui concerne les conséquences du report découlant du temps écoulé entre l'adoption de la partie VII et son entrée en vigueur par proclamation, que même si la partie VII ne devait pas s'appliquer aux actes accomplis avant l'adoption, le temps écoulé avant que la partie VII n'entre en vigueur ne devrait pas empêcher la Commission d'examiner les plaintes

Royal Assent. For the Attorney General it is agreed that if Part VII is to have retrospective effect that should be to March 26, 1986, the date of Royal Assent, but no earlier, for conduct giving rise to a complaint.

The Commission points out that after the date of Royal Assent all persons interested were on notice or could learn of the processes introduced by the amending Act to deal with complaints from the public. They would also be in a position to learn that Parts VI and VII providing these processes could come into force at any time. Complainants would have an expectation that there would be review by an independent body if they were dissatisfied with disposition of their complaints by the RCMP. Those complained about would share a similar expectation.

In my view, the postponement of coming into force of Part VII has no bearing on whether complaints about conduct occurring between the date of Royal Assent and the date of proclamation are within the jurisdiction of the Commission. As I understand it, counsel essentially agreed upon this.

From the general circumstances concerning the enactment and its possible application, from my earlier conclusion that the objective of Parts VI and VII was to provide protection of public interests, and that any effect upon vested rights or interests is subordinate to the public protection intended, I find that Parliament intended, by necessary implication, that the Commission would be concerned with complaints initiated by submission to the Commission, or referred to the Commission, after September 30, 1988 when Part VII came into force, whether the conduct upon which the complaint is based occurred before or after that date.

2. The extent to which Part VII of the Act operates retrospectively

The issue to be determined under this heading is simply, it would appear, "how far back" the retrospective application of Parts VI and VII of the Act may reach. The stated case asks whether the Com-

déposées au sujet d'actes accomplis après la date de la sanction royale. L'avocate du procureur général soutient que si la partie VII doit avoir un effet rétroactif, cet effet devrait remonter au 26 mars 1986, la date de la sanction royale, mais pas plus tôt, pour ce qui est des actes à l'origine d'une plainte.

La Commission souligne qu'après la date de la sanction royale, toutes les personnes intéressées étaient avisées de la procédure introduite par la Loi modificative au sujet de l'examen des plaintes du public ou pouvaient en prendre connaissance. Ces personnes étaient également en mesure d'apprendre que les parties VI et VII établissant cette procédure pouvaient entrer en vigueur à tout moment. Les plaignants pouvaient s'attendre à ce qu'un organisme indépendant procède à un examen s'ils n'étaient pas satisfaits du règlement de la plainte par la GRC. Les personnes faisant l'objet de la plainte pouvaient s'attendre à la même chose.

À mon avis, le report de l'entrée en vigueur de la partie VII n'a rien à voir avec la question de savoir si les plaintes formulées au sujet d'actes accomplis entre la date de la sanction royale et la date de la proclamation relèvent de la compétence de la Commission. Si j'ai bien compris, les avocats s'entendent essentiellement sur ce point.

Eu égard aux circonstances générales entourant l'adoption des dispositions législatives et leur application possible, vu la conclusion à laquelle j'en suis déjà venu suivant laquelle les parties VI et VII avaient pour but de protéger l'intérêt public et que tout effet sur les droits acquis est subordonné à l'intention de protéger le public, j'en viens à la conclusion que le législateur voulait, par déduction nécessaire, que la Commission s'occupe des plaintes déposées ou renvoyées devant elle après le 30 septembre 1988, date à laquelle la partie VII est entrée en vigueur, que les actes à l'origine des plaintes aient été accomplis avant ou après cette date.

2. Portée de la rétroactivité de la partie VII de la Loi

Il semblerait que la question à trancher sous cette rubrique soit simplement celle de savoir «jusqu'où doit-on remonter» dans le passé pour appliquer rétroactivement les parties VI et VII de la

mission has jurisdiction pursuant to Part VII of the Act to entertain complaints arising from conduct by the RCMP alleged to have occurred:

- a) between proclamation of Part VI (December 18, 1986) and proclamation of Part VII (September 30, 1988) (Category "A" complaints);
- b) between March 26, 1986 (Royal Assent) and proclamation of Part VI (December 18, 1986) (Category "B" complaints); and
- c) prior to Royal Assent (March 26, 1986) (Complaints "C-1" and "C-2").

As noted earlier counsel for the Attorney General conceded, during argument, that the retrospective application of Parts VI and VII is an "all-or-nothing proposition" at least in relation to the period between Royal Assent and proclamation of Part VII. In other words, having found that the provisions have a retrospective application, there is no reason to limit retrospective application to a time specified after Royal Assent. Nevertheless, the Attorney General submits that retrospective application ought not to apply to complaints where the conduct alleged occurred before Royal Assent to the amending statute.

In *Halsbury's Laws of England* (4th Ed., Vol. 44) it is stated at page 573, paragraph 924 under the heading "Avoidance of greater degree of retro-spection than necessary":

It is a corollary of the general presumption against retrospection that, even where a statute is clearly intended to be to some extent retrospective, it is not to be construed as having a greater retrospective effect than its language renders necessary.

Counsel for the Commission argued that where retrospective application is in fact recognized it should be limited to the extent necessary to carry out the objects of the legislation. In this case the objects of the legislation, it was urged, are carried out by not imposing any date of occurrence of the conduct that gives rise to a complaint.

I find that having concluded that Parts VI and VII have a retrospective application based on the

Loi. Dans le mémoire spécial, on demande si la Commission a compétence en vertu de la partie VII de la Loi pour statuer sur des plaintes déposées à la suite d'actes que la GRC aurait

a accomplis:

- a) entre la promulgation de la partie VI (le 18 décembre 1986) et la promulgation de la partie VII (le 30 septembre 1988) (plaintes de la catégorie «A»);
- b) entre le 26 mars 1986 (sanction royale) et la promulgation de la partie VI (le 18 décembre 1986) (plaintes de la catégorie «B»);
- c) avant la sanction royale (le 26 mars 1986) (plaintes «C-1» et «C-2»).

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'avocate du procureur général a admis, lors des débats, que l'application rétroactive des parties VI et VII était une [TRADUCTION] «proposition à prendre ou à laisser», du moins en ce qui concerne la période comprise entre la sanction royale et la promulgation de la partie VII. En d'autres termes, ayant conclu que les dispositions s'appliquent rétroactivement, il n'y a aucune raison de limiter l'application rétroactive à une date particulière après la sanction royale. Cependant, le procureur général prétend que l'application rétroactive ne devrait pas valoir dans le cas des plaintes portant sur des actes qui auraient été accomplis avant la sanction royale de la Loi modificative.

Dans *Halsbury's Laws of England* (4^e éd., vol. 44), l'auteur déclare, à la page 573, paragraphe 924, sous la rubrique [TRADUCTION] «De l'importance d'éviter de donner une portée rétroactive plus large que nécessaire»:

[TRADUCTION] En corollaire de la présomption générale de non-rétroactivité, même lorsqu'elle doit manifestement avoir une certaine portée rétroactive, une loi ne doit pas être interprétée comme ayant un effet rétroactif plus grand que ne l'exige son libellé.

L'avocat de la Commission affirme que lorsque la rétroactivité est effectivement reconnue, elle devrait être limitée à ce qui est nécessaire pour réaliser les objets de la loi. En l'espèce, les objets de la loi sont, affirme-t-on, réalisés en n'imposant pas de date précise en ce qui concerne les actes à l'origine de la plainte.

Ayant conclu que les parties VI et VII s'appliquent rétroactivement suivant le principe voulant

principle that the presumption against retrospectivity was rebutted by the provisions' objective of protection of the public, and that this objective or purpose implies an intention that the legislation have retrospective application to all cases which independent review would serve to settle in the manner prescribed by Part VII, it is inappropriate to assign a date to which retrospective application should be limited.

If the intention of Parliament, as I have found it, is to be effective in accordance with section 12 of the *Interpretation Act*, then conduct giving rise to a complaint, which occurred prior to proclamation of Part VII, even prior to March 26, 1986, when the amending statute was formally enacted by Royal Assent, and which is the subject of a complaint made or referred to the Commission, is a matter properly within jurisdiction of the Commission. In the result, Parts VI and VII may be applied retrospectively to all three categories of complaints, "A" through "C" without regard to the date when the conduct giving rise to the complaint is said to have occurred.

3. The interpretation of subsection 45.41(1) of the Act

The issue concerning the interpretation to be given to subsection 45.41(1) contained in Part VII of the Act, arises by reason of the reference in that subsection to subsection 45.35(1). For the Attorney General, it is submitted that this issue is simply another way of considering the question of whether Part VII is to have retrospective application to conduct alleged to have occurred before Part VII was in force, a submission with which I tend to agree. Nevertheless, there was argument addressed to the issue and it is specifically raised as an aspect of three of the questions raised for determination.

Subsection 45.35(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* reads as follows:

45.35 (1) Any member of the public having a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act may, whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint, make the complaint to

(a) the Commission;

que la présomption de non-rétroactivité a été réfutée en raison de l'objectif de protection du public visé par les dispositions, et que cet objectif ou objet suppose que le législateur voulait que la loi s'applique rétroactivement à tous les cas qu'un examen indépendant permettrait de régler de la manière prévue par la partie VII, je conclus qu'il n'y a pas lieu de fixer une date à laquelle la rétroactivité devrait être limitée.

Si, comme je l'ai conclu, on doit donner pleinement effet à l'intention du législateur conformément à l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, les actes qui sont à l'origine d'une plainte et qui ont été accomplis avant la promulgation de la partie VII, même avant le 26 mars 1986, lorsque la Loi modificative a été officiellement adoptée par la sanction royale, et qui font l'objet d'une plainte déposée ou renvoyée devant la Commission, sont des questions qui relèvent à juste titre de la compétence de la Commission. En conséquence, les parties VI et VII peuvent être appliquées rétroactivement à chacune des trois catégories de plaintes «A» à «C» sans tenir compte de la date à laquelle l'acte à l'origine de la plainte aurait été accompli.

3. Interprétation du paragraphe 45.41(1) de la Loi

Le débat concernant l'interprétation à donner au paragraphe 45.41(1), qui se trouve à la partie VII de la Loi, s'explique par le fait qu'on y réfère au paragraphe 45.35(1). L'avocate du procureur général prétend qu'il s'agit simplement d'une autre façon d'envisager la question de savoir si la partie VII doit s'appliquer rétroactivement aux actes qui auraient été accomplis avant l'entrée en vigueur de la partie VII. Je suis porté à souscrire à ce raisonnement. Néanmoins, cette question a été débattue et elle est particulièrement soulevée comme constituant un aspect de trois des questions à trancher.

Voici le libellé du paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*:

45.35 (1) Tout membre du public qui a un sujet de plainte concernant la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci peut, qu'il en ait ou non subi un préjudice, déposer une plainte auprès soit:

a) de la Commission;

(b) any member or other person appointed or employed under the authority of this Act; or

(c) the provincial authority in the province in which the subject-matter of the complaint arose that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against police.

Subsection 45.41(1) states:

45.41 (1) A complainant under subsection 45.35(1) who is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force or with a direction under subsection 45.36(5) in respect of the complaint may refer the complaint in writing to the Commission for review.

The Commission submits that the phrase "a complainant under subsection 45.35(1) of the Act", as it appears in subsection 45.41(1) of the Act, should include any person who has made a complaint to any of the persons referred to in paragraphs 45.35(1)(a), (b), or (c) of the Act, i.e. who has taken any of the steps there described to initiate a complaint, whether or not the complaint was made before the coming into force of Part VII of the Act. The Commission argues, referring to section 12 of the *Interpretation Act, supra*, that:

This interpretation is warranted ... if it is the opinion of this Honourable Court that Part VII of the Act operates retrospectively so as to apply to complaints arising from conduct alleged to have occurred prior to the coming into force of Part VII, because the language of subsection 45.41(1) contemplates its immediate effect upon proclamation. Further, such an interpretation would be most likely to facilitate the achievement of the purposes of Parts VI and VII.

(Memorandum of fact and law on behalf of the Commission, page 17.)

For the Commission it is urged that where a public complaint was communicated to the RCMP prior to the coming into force of subsection 45.35(1), then when the complaint is brought to the Commission it may deal with the matter as an original complaint under subsection 45.35 of the Act. To hold otherwise, the Commission submits, would be to frustrate the purposes of Parts VI and VII by denying access to the Commission to complainants on the basis that they had taken steps, which were entirely appropriate, to bring their complaints to the attention of the RCMP. The significance of this issue relates to procedures the Commission might adopt in relation to complaints originally presented to the RCMP before Part VII was in force and subsequently referred to the Commission by the complainant.

b) d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

c) de l'autorité provinciale dans la province d'origine du sujet de plainte, compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête.

Le paragraphe 45.41(1) dispose:

45.41 (1) Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1) qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la Gendarmerie ou de la décision rendue en vertu du paragraphe 45.36(5) à l'égard de sa plainte peut renvoyer par écrit sa plainte devant la Commission pour examen.

La Commission prétend que l'expression «Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» qui figure au paragraphe 45.41(1) de la Loi devrait s'entendre en outre de toute personne qui a déposé une plainte auprès de l'une ou l'autre des personnes mentionnées aux alinéas 45.35(1)a), b) ou c) de la Loi, c'est-à-dire qui a pris l'une des mesures qui y sont prévues pour porter plainte, que celle-ci ait été ou non déposée avant l'entrée en vigueur de la partie VII de la Loi. La Commission soutient, en citant l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, précitée, que:

[TRADUCTION] Cette interprétation est justifiée ... si la Cour estime que la partie VII de la Loi a une portée rétroactive de sorte qu'elle s'applique aux plaintes découlant d'actes qui auraient été accomplis avant l'entrée en vigueur de la partie VII, parce que le libellé du paragraphe 45.41(1) prévoit que celui-ci prend effet dès la proclamation. De plus, une telle interprétation offrirait le plus de chances de réaliser les objets des parties VI et VII.

(Exposé des faits et du droit de la Commission, page 17.)

L'avocat de la Commission affirme que dans le cas où une plainte du public a été communiquée à la GRC avant l'entrée en vigueur du paragraphe 45.35(1), la Commission peut, lorsqu'elle est saisie de la plainte, examiner la question comme s'il s'agissait d'une plainte initiale présentée en vertu de l'article 45.35 de la Loi. Statuer autrement, prétend la Commission, ferait échec aux objets des parties VI et VII en refusant à des plaignants l'accès à la Commission au motif qu'ils ont pris des mesures, par ailleurs parfaitement légitimes, pour porter leur plainte à l'attention de la GRC. Cette question est importante en ce qui a trait à la procédure que la Commission pourrait suivre à l'égard des plaintes initialement présentées à la GRC avant l'entrée en vigueur de la partie VII et qui ont été par la suite renvoyées devant la Commission par le plaignant.

As noted, counsel for the Attorney General suggested that this issue is really an aspect of the larger issue of the retrospective application of Part VII. Nonetheless, the Attorney General argues:

A complaint under subsection 45.35(1) of the *Act* must logically mean a complaint made in accordance with that subsection and therefore made after September 30, 1988. Any other interpretation does violence to the plain wording of the statute.

and further,

Section 45.41 contemplates the reference of a complaint to the Commission by "a complainant under subsection 45.35(1) who is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force or with a direction under subsection 45.36(5) . . .". It is trite to say that a complaint made before the coming into force of Part VII will not have been dealt with in accordance with Part VII . . .

(Memorandum of fact and law of the Attorney General of Canada, page 16.)

Counsel for the Attorney General argues that this interpretation of sections 45.35(1) and 45.41 simply underlines the argument that Part VII should not be applied retrospectively to include complaints about conduct which occurred before Part VII was in force. If that argument were persuasive, one would have to go another step to conclude that a complaint made prior to the coming into force of subsection 45.35(1) and thereafter referred to the Commission by a complainant may not be dealt with by the Commission as an original complaint under subsection 45.35 of the Act. In light of my conclusion about the purposes, and the intention of the Act, that second step would frustrate the purposes of Parts VI and VII.

There is an interpretation of the words "a complainant under subsection 45.35(1)" as used in subsection 45.41(1), not referred to by counsel. That is, that the words are used to distinguish the complainant when the matter is initiated by a member of the public, from the complainant when the matter is initiated by the Chairman of the Commission, a process provided by subsection 45.37(1). That subsection also provides in a case where the Chairman initiates a complaint that "unless the context otherwise requires, a reference hereafter in this Part to a complainant includes a reference to the Commission Chairman". Similar words to those here in question are used in other

Comme nous l'avons fait remarquer, l'avocate du procureur général a lancé l'idée que cette question constitue en réalité un aspect de la question plus large de l'application rétroactive de la partie VII. Malgré tout, le procureur général allègue:

[TRADUCTION] Une plainte déposée en vertu du paragraphe 45.35(1) de la *Loi* doit logiquement s'entendre d'une plainte présentée conformément à ce paragraphe et, partant, d'une plainte présentée après le 30 septembre 1988. Toute autre interprétation fait violence au libellé clair de la loi.

Il ajoute, plus loin:

[TRADUCTION] L'article 45.41 prévoit le renvoi de la plainte devant la Commission par «le plaignant visé au paragraphe 45.35(1) qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la Gendarmerie ou de la décision rendue en vertu du paragraphe 45.36(5) . . .» Il va sans dire que la plainte déposée avant l'entrée en vigueur de la partie VII n'aura pas été examinée conformément à la partie VII . . .

(Exposé des faits et du droit du procureur général du Canada, page 16.)

L'avocate du procureur général soutient que cette interprétation du paragraphe 45.35(1) et de l'article 45.41 souligne simplement la prétention que la partie VII ne devrait pas être appliquée rétroactivement de manière à inclure les plaintes portées au sujet d'actes accomplis avant l'entrée en vigueur de la partie VII. Si cet argument était convaincant, il faudrait franchir une seconde étape pour conclure qu'une plainte présentée avant l'entrée en vigueur du paragraphe 45.35(1) et renvoyée par la suite devant la Commission par un plaignant ne peut pas être examinée par la Commission à titre de plainte initiale visée par l'article 45.35 de la Loi. Vu ma conclusion au sujet des objets et de l'intention de la Loi, cette seconde étape ferait échec aux objets des parties VI et VII.

Il y a une interprétation des mots «plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» tels qu'ils sont employés au paragraphe 45.41(1) que les avocats n'ont pas mentionnée. Selon cette interprétation, ces mots sont employés pour établir une distinction entre le cas où le plaignant est un membre du public et la situation dans laquelle c'est le président de la Commission qui est le plaignant et qui porte plainte en vertu du paragraphe 45.37(1). Ce paragraphe prévoit également, dans le cas où le président porte plainte, que «sauf si le contexte s'y oppose, le mot «plaignant», employé ci-après dans la présente partie, s'entend en outre du président de la Commission». Des mots semblables à ceux

subsections: thus, in 45.36(5) and 45.4(d) the words "a complaint under subsection 45.35(1)" are used and in 45.42(2), 45.44(1) and 45.45(15) the words "in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant" are used. These uses seem to me to have no reference to the fact that the "complainant" or the "complaint" referred to is one that was made after subsection 45.35(1) came into force. Rather, these uses of the words clearly distinguish a complaint initiated by a complainant who is a member of the public and whose complaint is initiated by the processes described in subsection 45.35(1) from a complaint where the complainant is the Chairman of the Commission acting under subsection 45.37(1).

Having determined already that Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act* have a retrospective application, I am of the opinion that the interpretation of the phrase "a complainant under subsection 45.35(1)" as used in subsection 45.41(1) which should be adopted is the one which is the most likely to facilitate the objective of the Act. Thus, any complainant taking the steps to initiate a complaint which that subsection describes, whether those steps be before or after subsection 45.35(1) was in force, may if dissatisfied with RCMP handling of his or her complaint, refer the matter to the Commission. I place reliance, in this regard, on section 12 of the *Interpretation Act*.

All of the sixty-three complainants, whose complaints were said to have been referred to the Commission, here exemplified by those in categories A and B and by complaint C-1, and any others in similar circumstances, will have taken the action described in paragraphs 45.35(1)(b) or (c) prior to the proclamation of Part VII. In my view, each of them qualifies as a "complainant under subsection 45.35(1)" within the meaning of subsection 45.41(1).

I turn, finally, to the last main issue raised by this stated case, that of the Commission's jurisdiction in circumstances of prejudicial delay.

dont il est question en l'espèce sont employés dans d'autres dispositions: ainsi, au paragraphe 45.36(5) et à l'alinéa 45.4d), on emploie les mots «une plainte déposée en vertu du paragraphe 45.35(1)», aux paragraphes 45.42(2) et 45.44(1), on emploie les mots «dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), au plaignant», et, au paragraphe 45.45(15), «dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), du plaignant». L'emploi de ces mots semble n'avoir aucun rapport avec le fait que le «plaignant» ou la «plainte» en question concerne une plainte déposée après l'entrée en vigueur du paragraphe 45.35(1). L'emploi de ces mots permet de toute évidence d'établir une distinction entre la plainte déposée par un plaignant qui est un membre du public et dont la plainte est présentée conformément à la procédure prévue au paragraphe 45.35(1) et la plainte portée par le président de la Commission en vertu du paragraphe 45.37(1).

Ayant déjà établi que les parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* s'appliquent rétroactivement, je suis d'avis que l'interprétation à retenir, en ce qui concerne l'expression «Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» telle qu'elle est employée au paragraphe 45.41(1), est celle qui offre le plus de chances de faciliter la réalisation des objets de la Loi. Ainsi, tout plaignant qui prend des mesures en vue de déposer une plainte visée par ce paragraphe, que ces mesures soient antérieures ou postérieures à l'entrée en vigueur du paragraphe 45.35(1), peut, s'il n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC, renvoyer l'affaire devant la Commission. Je me fonde, à cet égard, sur l'article 12 de la *Loi d'interprétation*.

La totalité des soixante-trois plaignants, dont les plaintes auraient été renvoyées devant la Commission et dont on trouve un exemple dans les catégories A et B et la plainte C-1 auront, tout comme les autres personnes se trouvant dans une situation semblable, pris la mesure visée aux alinéas 45.35(1)b ou c) avant la promulgation de la partie VII. À mon avis, chacun d'entre eux répond à la définition de «plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» au sens du paragraphe 45.41(1).

Je passe, finalement, à la dernière question principale soulevée dans le mémoire spécial, celle de la compétence de la Commission en cas de retard préjudiciable.

4. The jurisdiction of the Commission in circumstances of prejudicial delay

The Commission submits that where discretion is conferred by statute, as it is in this case upon the Commission Chairman, as to whether to investigate or initiate a hearing in respect of a case, the person or body upon whom the discretion has been conferred has implicit jurisdiction to decline to deal with the case if, due to the passage of time, proceeding with the case will prejudice the persons to be affected thereby or the investigation to be conducted. The Attorney General agrees with the Commission's position with respect to this issue.

I have been referred to authorities in support of the position taken by the parties. In *Re Dhanota and International Union United Automobile, Aerospace and Agriculture Implement Workers of America (U.A.W.), Local 1285; Sheller-Globe of Canada Ltd., Intervenor* (1983), 42 O.R. (2d) 73 (Div. Ct.), the Court was called upon to consider whether the *Labour Relations Act* [R.S.O. 1980, c. 228] of Ontario conferred discretion whether to inquire into a complaint through words that provided "the Board may inquire into the complaint of a contravention of this Act". Osler J. concluded that discretion had been conferred by the statute, and said (at page 76):

The board has the right to lay down its own procedure. It decided, in this case, to commence with an investigation of the delay in filing the complaint and the reasons therefor. In so doing, it was exercising the discretion that we have found is given to it under s. 89(4). We see no lack of natural justice or even of fairness in the procedure it adopted and, that being so, this court should not interfere.

I note that under Part VI of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, section 45.33, the RCMP Public Complaints Commission, subject to the Act, may make rules respecting, *inter alia*, "the manner of dealing with matters . . . before the Commission generally" and "the performance of the duties and functions of the Commission under this Act generally".

4. Compétence de la Commission en cas de retard préjudiciable

La Commission prétend que lorsqu'une loi confère un pouvoir discrétionnaire, comme c'est le cas en l'espèce pour le président de la Commission, relativement à l'opportunité de faire enquête ou de convoquer une audience sur une affaire, la personne ou l'organisme à qui le pouvoir discrétionnaire a été conféré a le pouvoir implicite de déclarer la plainte irrecevable si, en raison de l'écoulement du temps, procéder à l'examen de l'affaire causerait un préjudice aux personnes visées par l'affaire ou nuirait au déroulement de l'enquête à mener. Le procureur général se rallie à l'opinion de la Commission sur cette question.

On m'a cité des précédents qui appuient le point de vue adopté par les parties. Dans le jugement *Re Dhanota and International Union United Automobile, Aerospace and Agriculture Implement Workers of America (U.A.W.), Local 1285; Sheller-Globe of Canada Ltd., Intervenor* (1983), 42 O.R. (2d) 73 (C. div.), la Cour était appelée à se demander si la *Loi sur les relations de travail* [L.R.O. 1980, chap. 228] de l'Ontario conférait un pouvoir discrétionnaire quant à l'opportunité de mener une enquête sur une plainte par l'emploi de mots prévoyant que [TRADUCTION] «la Commission peut faire une enquête sur toute plainte d'infraction à la présente Loi». Le juge Osler a conclu que ce pouvoir discrétionnaire avait été conféré par la loi, et a déclaré (à la page 76):

[TRADUCTION] La Commission a le droit d'établir sa propre procédure. Elle a décidé, dans le cas qui nous occupe, de commencer par faire enquête au sujet de la production tardive de la plainte et des raisons de ce retard. Ce faisant, elle exerçait le pouvoir discrétionnaire que, selon notre conclusion, le par. 89(4) lui confère. Nous ne voyons aucun déni de justice naturelle ni même de manquement à l'équité dans la procédure qu'elle a suivie et, dans ces conditions, la cour ne doit pas intervenir.

Je constate que l'article 45.33 de la partie VI de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* accorde à la Commission des plaintes du public contre la GRC le pouvoir, sous réserve des autres dispositions de la Loi, d'établir des règles concernant notamment «de façon générale, l'expédition de ses affaires et des questions dont elle est saisie» et «de façon générale, l'exercice des fonctions que la présente loi lui attribue».

In *Re Commercial Union Assurance et al. and Ontario Human Rights Commission et al.* (1987), 59 O.R. (2d) 481 (Div. Ct.), dealing with provisions of the *Ontario Human Rights Code* [S.O. 1981, c. 53], which provided for reconsideration by the Commission of its earlier decision when requested by a complainant, Mr. Justice Gray found that it was not mandatory, but a matter of discretion for the Commission, that the reconsideration requested be undertaken.

In discussion of this issue counsel tended to consider the discretionary authority of the Commission or of its Chairman to be one and the same thing. In somewhat the same sense the questions raised in the stated case refer to the jurisdiction or discretion of the Commission. My reading of the legislation leads me to conclude that it provides for discrete duties, and discretion, for each of the Commission and its Chairman. I note this particularly in view of section 45.32 of the Act, which provides:

45.32 (1) The Commission shall carry out such functions and duties as are assigned to it by this Act.

(2) The Commission Chairman shall carry out such functions and duties as are assigned to the Commission Chairman by this Act.

Certain sections of Part VII of the Act impose upon the Commission or its Chairman mandatory duties. With respect to complaints initially to the Commission under paragraph 45.35(1)(a), these must be acknowledged (subsection 45.35(2)) and the Commissioner of the RCMP must be notified of every complaint so initiated (subsection 45.35(3)). The Chairman has an obligation under section 45.37 where he initiates a complaint, and where a complaint is referred to the Commission under section 45.41, to notify the Commissioner.

Where complaints are referred to the Commission, under subsection 45.41(1) by a member of the public who is not satisfied with disposition of the complaint by the RCMP, then under section 45.42:

45.42 (1) The Commission Chairman shall review every complaint referred to the Commission pursuant to subsection 45.41(1) or initiated under 45.37(1) unless the Commission Chairman has previously investigated, or instituted a hearing to inquire into, the complaint under section 45.43.

Dans l'affaire *Re Commercial Union Assurance et al. and Ontario Human Rights Commission et al.* (1987), 59 O.R. (2d) 481 (C. div.), qui portait sur des dispositions du *Code des droits de la personne* [L.O. 1981, chap. 53] de l'Ontario permettant à la Commission de réexaminer une décision antérieure à la demande d'un plaignant, le juge Gray a conclu que la Commission n'était pas tenue d'entreprendre le réexamen demandé, mais qu'elle avait toute latitude à cet égard.

En discutant de cette question, les avocats ont eu tendance à considérer le pouvoir discrétionnaire de la Commission et celui de son président comme étant exactement la même chose. Dans à peu près le même ordre d'idées, les questions soulevées dans le mémoire spécial portent sur la compétence ou le pouvoir discrétionnaire de la Commission. Mon interprétation de la loi m'amène à conclure que cette dernière accorde à la Commission et à son président des fonctions et un pouvoir discrétionnaire distincts. Je le constate particulièrement en raison de l'article 45.32 de la Loi, qui dispose:

45.32 (1) La Commission exerce les fonctions que lui attribue la présente loi.

(2) Le président de la Commission exerce les fonctions que lui attribue la présente loi.

Certains articles de la partie VII de la Loi imposent des fonctions obligatoires à la Commission et à son président. En ce qui concerne les plaintes déposées initialement auprès de la Commission en vertu de l'alinéa 45.35(1)a, il doit en être accusé réception (paragraphe 45.35(2)) et elles doivent être portées à l'attention du Commissaire de la GRC (paragraphe 45.35(3)). L'article 45.37 oblige le président à aviser le commissaire lorsqu'il porte plainte et lorsque la plainte est renvoyée devant la Commission en vertu de l'article 45.41.

Lorsque des plaintes sont renvoyées devant la Commission en vertu du paragraphe 45.41(1) par un membre du public qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC, l'article 45.42 prévoit que:

45.42 (1) Le président de la Commission examine chacune des plaintes qui sont renvoyées devant la Commission conformément au paragraphe 45.41(1) ou qui sont portées en application du paragraphe 45.37(1), à moins qu'il n'ait déjà fait enquête ou convoqué une audience pour faire enquête en vertu de l'article 45.43.

The balance of section 45.42 provides procedures for the Commission Chairman, after reviewing a complaint, to dispose of it if he or she is satisfied with earlier disposition of the complaint by the RCMP, or if not satisfied with that disposition, to make recommendations to the Commissioner, to request a further investigation by the Commissioner, to investigate the matter further or to institute a hearing to inquire into the complaint.

This section seems to indicate clearly that the Chairman, not the Commission, has an obligation. He or she "shall review every complaint referred to the Commission pursuant to subsection 45.41(1)" at least so far as to conclude that disposition of the complaint by the RCMP is satisfactory, or unsatisfactory. If the latter is the case the Chairman may then request or undertake further steps in relation to the complaint.

Where there has been such delay in referring a complaint to the Commission that its investigation or review would likely be prejudiced, or parties concerned in regard to the complaint would be prejudiced, or any other unfairness would result, that surely would be a factor to be considered by the Chairman in reaching a conclusion whether in all the circumstances, disposition of the complaint by the RCMP is satisfactory. In that determination the Chairman clearly has discretion. For example, if the conduct complained of would be akin to that raising issues of civil liability, statutes of limitations may suggest time periods for considering past conduct. But, if the conduct complained of would be criminal in nature it is relevant to keep in mind that no limitation period would by itself preclude possible prosecution. These considerations, and others may be relevant in a given case in the determination by the Chairman whether he or she is satisfied or dissatisfied with disposition of the complaint by the RCMP.

Finally, it may be trite to add that in relation to the initiation of a complaint pursuant to section 45.37 by the Chairman, there can be no question

Les autres dispositions de l'article 45.42 prescrivent la procédure que doit suivre le président de la Commission pour prendre une décision au sujet de la plainte après l'avoir examinée, s'il est satisfait du règlement de la plainte par la GRC; s'il n'est pas satisfait de ce règlement, il peut soit formuler des recommandations au commissaire, soit demander au commissaire de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte, soit tenir une enquête plus approfondie ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

Cet article semble indiquer clairement que c'est le président, et non la Commission, qui a une obligation. Il «examine chacune des plaintes qui sont renvoyées devant la Commission conformément au paragraphe 45.41(1)» du moins jusqu'au point de décider si le règlement de la plainte par la Gendarmerie est satisfaisant ou non. Dans ce dernier cas, le président peut ensuite demander que l'on prenne d'autres mesures à l'égard de la plainte ou en prendre lui-même.

Lorsque le temps qui s'est écoulé avant que la plainte soit renvoyée devant la Commission est susceptible de nuire au déroulement de l'enquête ou à l'examen de la plainte ou de causer un préjudice aux personnes visées par la plainte ou de créer toute autre injustice, cela constitue sûrement un facteur dont le président doit tenir compte pour en arriver à une conclusion quant à la question de savoir si, eu égard à toutes les circonstances, le règlement de la plainte par la GRC est satisfaisant. Pour en arriver à cette décision, le président a de toute évidence un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, si la conduite reprochée s'apparente aux questions soulevées en matière de responsabilité civile, les lois de prescription peuvent prescrire des délais pour tenir compte d'actes antérieurs. Mais, si la conduite reprochée est de nature pénale, il convient de se rappeler qu'aucun délai de prescription ne pourrait à lui seul empêcher d'éventuelles poursuites. Ce sont là des considérations qui, avec d'autres facteurs, peuvent être pertinentes dans un cas donné lorsqu'il s'agit pour le président de décider s'il est satisfait ou non du règlement de la plainte par la GRC.

Finalement, il n'est peut-être pas nécessaire d'ajouter qu'en ce qui concerne l'introduction d'une plainte par le président en vertu de l'article

that such a step is completely within the Chairman's discretion.

Conclusion

For the reasons stated, my answers to the questions asked in the stated case distinguish between duties, and discretion, vested in the Commission and in the Commission Chairman. The questions and the answers to them are as follows.

Question 1—Does the Commission, in connection with Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended by S.C. 1986, c. 11 (the "Act"), have jurisdiction to entertain complaints numbered "A-1", "A-2" and "A-3", respectively, described in Schedule "A" to the attached agreed statement of facts, having regard to the fact that:

- (a) the original conduct complained of in complaints "A-1", "A-2" and "A-3", respectively, allegedly occurred prior to September 30, 1988 but on or after December 18, 1986, that is, prior to the proclamation of Part VII of the Act but on or after the proclamation of Part VI of the Act; and
- (b) the original complaint made by the complainant in each of complaints "A-1", "A-2" and "A-3", respectively, was not made in the first instance at a time when subsection 45.35(1) of the Act was in force.

Answer to Question 1

Yes, the Commission has jurisdiction to consider these complaints if the Commission Chairman decides, pursuant to subsection 45.44(1), to institute a hearing to inquire into these complaints.

Until that decision by the Commission Chairman complaints referred to the Commission are matters for consideration of the Chairman in accord with duties assigned to the Chairman under the Act (sections 45.32(2), 45.41(2)(a) and 45.42).

Question 2—Does the Commission, in connection with Part VII of the Act, have jurisdiction to entertain complaint numbered "B-1" described in Schedule "B" to the attached agreed statement of facts, having regard to the fact that:

- (a) the original conduct complained of in Complaint "B-1" allegedly occurred prior to December 18, 1986 but on or after March 26, 1986, that is, prior to proclamation of either of Parts VII or VI of the Act, but on or after the date upon which the Act received Royal Assent; and
- (b) the original complaint made by the complainant in complaint "B-1" was not made in the first instance at a time when subsection 45.35(1) of the Act was in force.

45.37, il est incontestable que cette mesure relève entièrement du pouvoir discrétionnaire du président.

Conclusion

Par ces motifs, j'établis une distinction, dans mes réponses aux questions posées dans le mémoire spécial, entre les fonctions et le pouvoir discrétionnaire conférés à la Commission et ceux qui sont attribués au président de la Commission. Voici les questions et les réponses qui leur sont données:

Première question: La Commission a-t-elle, relativement à la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. R-10, modifiée par S.C. 1986, chap. 11 (la «Loi»), compétence pour statuer sur les plaintes numérotées «A-1», «A-2» et «A-3» respectivement, qui sont décrites à l'annexe «A» de l'exposé conjoint des faits ci-joint, compte tenu du fait que:

- a) l'acte initial reproché dans les plaintes «A-1», «A-2» et «A-3» respectivement aurait été accompli avant le 30 septembre 1988 mais après le 18 décembre 1986, c'est-à-dire avant la promulgation de la partie VII de la Loi mais après la promulgation de la partie VI de la Loi;
- b) la plainte initiale déposée par le plaignant dans le cas de chacune des plaintes «A-1», «A-2» et «A-3» respectivement, n'a pas été déposée en premier lieu à un moment où le paragraphe 45.35(1) de la Loi était en vigueur.

Réponse à la première question

Oui, la Commission a compétence pour examiner ces plaintes si le président de la Commission décide, en vertu du paragraphe 45.44(1), de convoquer une audience pour enquêter sur ces plaintes.

Jusqu'à ce que le président de la Commission prenne cette décision, les plaintes renvoyées devant la Commission doivent être examinées par le président conformément aux fonctions qui lui sont attribuées par la Loi (paragraphe 45.32(2), al. 45.41(2)a) et art. 45.42).

Deuxième question: La Commission a-t-elle, relativement à la partie VII de la Loi, compétence pour statuer sur la plainte numérotée «B-1» décrite à l'annexe «B» de l'exposé conjoint des faits ci-joint, compte tenu du fait que:

- a) l'acte initial reproché dans la plainte «B-1» aurait été accompli avant le 18 décembre 1986 mais après le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant la promulgation des parties VI et VII de la Loi, mais après la date à laquelle la Loi a reçu la sanction royale;
- b) la plainte initiale déposée par le plaignant dans le cas de la plainte «B-1» n'a pas été présentée en premier lieu à un moment où le paragraphe 45.35(1) de la Loi était en vigueur.

Answer to Question 2

Yes, the Commission has jurisdiction to consider this complaint in the same circumstances as are outlined in the answer to Question 1.

Question 3—Does the Commission, in connection with Part VII of the Act, have jurisdiction to entertain complaint numbered “C-1” as described in Schedule “C” to the attached agreed statement of facts, having regard to the fact that:

- (a) the original conduct complained of in complaint “C-1” allegedly occurred prior to March 26, 1986, that is, prior to the proclamation of either of Parts VII or VI of the Act and prior to the date upon which the Act received Royal Assent; and
- (b) the original complaint made by the complainant in complaint “C-1” was not made in the first instance at a time when subsection 45.35(1) of the Act was in force.

Answer to Question 3

Yes, the Commission has jurisdiction to consider this complaint in the same circumstances as are outlined in the answer to Question 1.

Question 4—Does the Commission, in connection with Part VII of the Act, have jurisdiction to entertain complaint numbered “C-2” as described in Schedule “C” to the attached agreed statement of facts, having regard to the fact that the conduct complained of in complaint “C-2” allegedly occurred prior to March 26, 1986, that is, prior to the proclamation of either of Parts VII or VI of the Act and prior to the date upon which the Act received Royal Assent?

Answer to Question 4

Assuming the complaint was initiated by being made to the Commission in accord with paragraph 45.35(1)(a), then

- (a) the complaint shall be acknowledged (subsection 45.35(2));
- (b) the Commissioner of the RCMP shall be notified of the complaint (subsection 45.35(3)); and
- (c) the Commission may not “entertain” the complaint further unless the Chairman of the Commission, pursuant to subsection 45.44(1), decides to institute a hearing to inquire into this complaint.

Question 5—If the answer to question 3 above is in the affirmative, does the Commission have jurisdiction, in relation to complaint numbered “C-1”:

Réponse à la deuxième question

Oui, la Commission a compétence pour examiner cette plainte dans les mêmes circonstances que celles qui sont précisées dans la réponse à la première question.

Troisième question: La Commission a-t-elle, relativement à la partie VII de la Loi, compétence pour statuer sur la plainte numérotée «C-1» décrite à l'annexe «C» de l'exposé conjoint des faits ci-joint, compte tenu du fait que:

- a) l'acte initial reproché dans la plainte «C-1» aurait été accompli avant le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant la promulgation des parties VI et VII de la Loi et avant la date à laquelle la Loi a reçu la sanction royale;
- b) la plainte initiale déposée par le plaignant dans le cas de la plainte «C-1» n'a pas été présentée en premier lieu à un moment où le paragraphe 45.35(1) de la Loi était en vigueur.

Réponse à la troisième question

Oui, la Commission a compétence pour examiner cette plainte dans les mêmes circonstances que celles qui sont précisées dans la réponse à la première question.

Quatrième question: La Commission a-t-elle, relativement à la partie VII de la Loi, compétence pour statuer sur la plainte numérotée «C-2» décrite à l'annexe «C» de l'exposé conjoint des faits ci-joint, compte tenu du fait que l'acte reproché dans la plainte «C-2» aurait été accompli avant le 26 mars 1986, c'est-à-dire avant promulgation des parties VI et VII de la Loi et avant la date à laquelle la Loi a reçu la sanction royale?

Réponse à la quatrième question

En présumant que la plainte a été déposée auprès de la Commission conformément à l'alinéa 45.35(1)a),

- a) il doit être accusé réception de la plainte (paragraphe 45.35(2));
- b) la plainte doit être portée à l'attention du commissaire de la GRC (paragraphe 45.35(3));
- c) la Commission ne peut pas «instruire» davantage la plainte à moins que le président de la Commission décide, en vertu du paragraphe 45.44(1), de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

Cinquième question: Si la réponse à la troisième question est affirmative, la Commission a-t-elle, relativement à la plainte numérotée «C-1», compétence:

- (a) to decline to entertain the complaint at all;
- (b) to decline to investigate the complaint; or
- (c) to decline to hold a hearing to inquire into the complaint

if it appears to the Commission that a period of time between the date upon which the conduct complained of is alleged to have occurred and the date upon which complaint numbered "C-1" was referred to the Commission has elapsed which, in the opinion of the Commission, is likely to prejudice the review of complaint numbered "C-1" or the person whose conduct is complained of in complaint numbered "C-1"?

Answer to Question 5

No, the Commission does not have jurisdiction or discretion to make any of the decisions here suggested.

The Chairman of the Commission has preliminary duties under the Act:

- to furnish the Commissioner with a copy of the complaint (paragraph 45.41(2)(a)),
- to review the complaint (subsection 45.42(1)),
- to determine whether he or she is satisfied or dissatisfied with the disposition of the complaint by the RCMP (subsections 45.42(2) and (3)).

In that determination where the delay or lapse of time, from the date of the conduct giving rise to the complaint until the date of referral to the Commission, is likely to prejudice review of the complaint, or the parties concerned with the complaint, or is otherwise likely to lead to unfairness, this may be a factor among circumstances considered by the Chairman in his or her decision.

- a) soit pour déclarer la plainte irrecevable;
- b) soit pour refuser de faire enquête sur la plainte;
- c) soit pour refuser de convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

si la Commission estime que le temps écoulé entre la date à laquelle l'acte, reproché aurait été accompli et la date à laquelle la plainte numérotée «C-1» a été renvoyée devant la Commission risque de nuire à l'examen de la plainte numérotée «C-1» ou de causer un préjudice à la personne dont la conduite fait l'objet de plainte numérotée «C-1»?

Réponse à la cinquième question

Non, la Commission n'a ni la compétence ni le pouvoir discrétionnaire de rendre l'une ou l'autre des décisions susmentionnées.

Le président de la Commission doit d'abord, suivant la Loi:

- transmettre une copie de la plainte au commissaire (alinéa 45.41(2)a));
- examiner la plainte (paragraphe 45.42(1));
- établir s'il est satisfait ou non du règlement de la plainte par la GRC (paragraphe 45.42(2) et 3)).

Pour en arriver à cette décision, le président peut notamment tenir compte du fait que le retard ou le temps écoulé entre l'acte à l'origine de la plainte et la date du renvoi devant la Commission risque de nuire à l'examen de la plainte ou de causer un préjudice aux parties concernées par la plainte ou de causer autrement une injustice.