

T-2381-93

Kathy Marion Armstrong (*Applicant*)

v.

Commissioner N. D. Inkster of the Royal Canadian Mounted Police in his capacity as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, Deputy Commissioner J. D. Farrel of the Royal Canadian Mounted Police in his capacity as the Appropriate Officer, Superintendent E. P. Craig of the Royal Canadian Mounted Police in his capacity as the Designated Officer, Discharge and Demotion Board appointed pursuant to section 45.2 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended, composed of Superintendent J. D. Maxwell (Chairman), Inspector D. M. A. McLay (Member) and Inspector J. P. R. Poitras (Member) and Inspector Mortimer of the Royal Canadian Mounted Police in his capacity as Officer in Charge of Langley Detachment, "E" Division (*Respondents*)

INDEXED AS: ARMSTRONG v. CANADA (COMMISSIONER OF THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE) (T.D.)

Trial Division, Rothstein J.—Vancouver, December 7, 1993; Toronto, January 27, 1994.

RCMP — Commissioner upholding Discharge and Demotion Board decision — Whether discharge procedure followed — Administration Manual substantially complied with and no prejudice to applicant demonstrated — Evidence need not be placed before Board *viva voce* — Board meeting requirements of independence — Commissioner's decision-making function not delegated to subordinate — Commissioner applied proper objective test in determining whether applicant suitable for position.

Judicial review — Decision of RCMP Commissioner upholding decision of Discharge and Demotion Board — Administration Manual substantially complied with and no prejudice to applicant demonstrated — Evidence need not be placed before Board *viva voce* — Independence of Board provided for by careful, deliberate drafting of RCMP Act provisions prescribing fair, appropriate discharge procedure — Inappropriate for Court to impose additional requirements — Commissioner's decision-making function not delegated to subordinate — Commissioner applied proper objective test in determining applicant unsuitable for position.

T-2381-93

Kathy Marion Armstrong (*requérante*)

c.

Le commissaire N. D. Inkster de la Gendarmerie royale du Canada en sa qualité de commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, le sous-commissaire J. D. Farrel de la Gendarmerie royale du Canada en sa qualité d'officier compétent, le surintendant E. P. Craig de la Gendarmerie royale du Canada en sa qualité d'officier désigné, Commission de licenciement et de rétrogradation nommée en vertu de l'article 45.2 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée, composée du surintendant J. D. Maxwell (président), de l'inspecteur D. M. A. McLay (membre) et de l'inspecteur J. P. R. Poitras (membre), et l'inspecteur Mortimer de la Gendarmerie royale du Canada en sa qualité d'officier responsable du détachement de Langley, division «E» (*intimés*)

RÉPERTORIÉ: ARMSTRONG c. CANADA (COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA) (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Rothstein—Vancouver, 7 décembre 1993; Toronto, 27 janvier 1994.

GRC — Confirmation par le commissaire de la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation — La procédure de renvoi a-t-elle été suivie? — Le Manuel d'administration a été suivi en substance, et il n'a pas été prouvé que la requérante a subi un préjudice — Il n'est pas nécessaire de présenter une preuve testimoniale directe devant la commission — La Commission satisfait aux conditions d'indépendance — Le commissaire n'a pas délégué sa fonction décisionnelle à un subordonné — Le commissaire a appliqué le critère objectif approprié pour déterminer si la requérante était apte à occuper son poste.

Contrôle judiciaire — Décision du commissaire de la GRC confirmant la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation — Le Manuel d'administration a été suivi en substance, et il n'a pas été prouvé que la requérante a subi un préjudice — Il n'est pas nécessaire de présenter une preuve testimoniale directe devant la Commission — L'indépendance de la commission est assurée par la rédaction soignée et délibérée des dispositions de la Loi sur la GRC, lesquelles établissent une procédure de renvoi équitable et appropriée — Il ne convient pas que la Cour impose de nouvelles conditions — Le commissaire n'a pas délégué sa fonction décisionnelle à un subordonné — Le commissaire a appliqué le critère objectif approprié pour déterminer que la requérante n'était pas apte à occuper son poste.

The applicant was an RCMP constable. Her difficulty in writing tickets and reports, which caused problems in prosecuting offences, led to the decision of a Discharge and Demotion Board that the applicant should be discharged for unsuitability. An appeal to the Commissioner was dismissed.

This was an application for judicial review of the Commissioner's decision on the grounds that certain conditions precedent to the Commissioner having jurisdiction had not been satisfied; the requirements of natural justice had not been met and there were errors in the Commissioner's decision. This was the first case of its kind under the current RCMP Act.

*Held*, the application should be dismissed.

The argument that the discharge procedure provided for in the Administration Manual had not been properly followed—applicant had not been put back on progress reporting before being served with a notice of shortcomings—was without basis. First, the Administration Manual did not have the force of law. Second, even if it did, there had been substantial compliance with it and no prejudice to the applicant had been demonstrated.

The fact that the evidence upon which the Discharge and Demotion Board relied in finding against the applicant had not been presented through sworn testimony, so that there was no opportunity for cross-examination, did not constitute a breach of the rules of natural justice. The scheme of the Act and Standing Order was that the RCMP's case was to be presented by documentary evidence and there was no requirement that counsel for the appropriate officer call *viva voce* evidence in chief. Nor had there been any request by the applicant to the Board that the authors of the documents be produced for cross-examination. *Semble*: while there may not be an obligation to grant such requests, a board must treat them seriously and decide each case according to its own circumstances, having regard to the statements in dispute, alternative means of contradicting them and other relevant factors.

The independence of the Discharge and Demotion Board was questioned on the ground that the Chairman and one member were not full-time adjudicators. Paragraph 11(d) of the Charter, which guarantees "a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal", did not apply since the applicant was not a "person charged with an offence". A consideration of the procedures contained in the RCMP Act indicated careful and deliberate drafting of provisions by which Parliament prescribed a fair and appropriate discharge procedure, including the constitution of the discharge and demotion board, and an independent External Review Committee. The Court would not redraft the Act to engraft upon it additional requirements of independence thought more consonant with the requirements of natural justice.

La requérante était gendarme dans la GRC. La difficulté qu'elle éprouvait dans la rédaction de procès-verbaux de contraventions et de rapports et qui causait des problèmes dans la poursuite des infractions, a fait en sorte que la Commission de licenciement et de rétrogradation a statué qu'elle devrait être renvoyée pour inaptitude. Elle s'est pourvue en appel devant le commissaire, lequel a rejeté l'appel.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire parce que certaines conditions préalables à l'exercice de la compétence du commissaire n'auraient pas été remplies, que les règles de justice naturelle n'auraient pas été respectées et que la décision du commissaire comporterait des erreurs. C'est la première cause de ce genre en vertu de l'actuelle Loi sur la GRC.

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

L'argument voulant que la procédure de renvoi prévue dans le Manuel d'administration n'ait pas été correctement suivie—on aurait pu avoir recours, de nouveaux, aux rapports provisoires avant la signification de l'avis de carences professionnelles—n'est pas fondé. Premièrement, le Manuel d'administration n'a pas force de loi. Deuxièmement, même si c'était le cas, il a été respecté en substance, et il n'a pas été prouvé que la requérante a subi un préjudice.

Le fait que les éléments de preuve sur lesquels la Commission de licenciement et de rétrogradation s'est fondée pour rendre une décision défavorable à la requérante n'ont pas été présentés au moyen de témoignages sous serment et que la requérante n'a pas eu la possibilité de procéder à un contre-interrogatoire ne constitue pas un manquement aux règles de justice naturelle. Suivant l'économie de la Loi et de la consigne, la GRC devait soumettre ses éléments de preuve sous forme documentaire, et l'avocat de l'officier compétent n'était pas tenu de faire entendre des témoins en interrogatoire principal. La Commission n'a, en outre, été saisie d'aucune demande visant à faire comparaître les auteurs des documents pour qu'ils soient contre-interrogés. Remarque: bien qu'une commission ne soit pas tenue d'accorder de telles demandes, elle devrait les prendre au sérieux et les trancher en fonction des circonstances de l'espèce, en tenant compte des déclarations litigieuses, des autres moyens de les contester et des autres facteurs pertinents.

L'indépendance de la Commission de licenciement et de rétrogradation a été mise en doute parce que le président et un autre membre n'étaient pas des arbitres à temps plein. L'alinéa 11(d) de la Charte, qui garantit le droit à «un procès public et équitable» devant «un tribunal indépendant et impartial» ne s'applique pas puisque la requérante n'est pas un «inculpé». L'examen des procédures prévues dans la Loi sur la GRC révèle une rédaction soignée et délibérée des dispositions par lesquelles le législateur a prescrit une procédure de renvoi équitable et appropriée, comprenant la constitution de la Commission de licenciement et de rétrogradation et l'examen par un comité externe indépendant. La Cour ne récriera pas la Loi pour y incorporer de nouvelles conditions d'indépendance qu'elle pourrait juger plus compatibles avec les exigences de la justice naturelle.

The résumé prepared by a member of the Commissioner's staff and upon which the Commissioner relied in making his decision did not contain facts and material not before the Discharge and Demotion Board.

Nor did the Commissioner delegate to a member of his staff his decision-making function with respect to the applicant's discharge. While the Commissioner did receive assistance from a member of his staff, who prepared a complete résumé of the case, with comments, and raised the important concerns and questions which the Commissioner should address, the Commissioner himself was left to make his decision independently. There was no improper delegation and no breach of natural justice.

The Commissioner adopted the appropriate objective test for deciding whether the applicant was suitable for her position. He considered the applicant's performance with respect to her ability to function, and do the required paperwork, at any detachment as a level 01 general policing constable.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 11(d).

*Commissioner's Standing Orders (Practice and Procedure)*, SOR/88-367, ss. 18, 22.

*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 21(2) (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 12), 25 (as am. *idem*, s. 16), 45.18 (as enacted *idem*), 45.19 (as enacted *idem*), 45.2 (as enacted *idem*), 45.22 (as enacted *idem*), 45.23 (as enacted *idem*), 45.24 (as enacted *idem*), 45.25 (as enacted *idem*), 45.26 (as enacted *idem*).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Funnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660 (P.C.); *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.); *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 9 O.R. (3d) 641; 94 D.L.R. (4th) 193; 76 C.C.C. (3d) 10; 57 O.A.C. 115 (C.A.); *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.); *Aro Canada Ltd. and Int'l Assoc. of Machinists, Lodge 1817, Re* (1975), 10 L.A.C. (2d) 81 (Ont.).

##### DISTINGUISHED:

*Willette v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 1 F.C. 423; (1984), 10 Admin. L.R. 149; 56 N.R. 161 (C.A.); *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; (1992), 88 D.L.R. (4th) 110; 70 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R.R. (2d) 89; 133 N.R. 241; *Emerson and Law Society of Upper Canada, Re* (1983), 44 O.R. (2d) 729; 5 D.L.R. (4th) 294; 41 C.P.C. 7 (H.C.); *Sawyer and Ontario Racing*

Le résumé préparé par un membre de l'état-major du commissaire et sur lequel le commissaire s'est fondé pour rendre sa décision ne renferme pas de faits et d'éléments de preuve qui n'ont pas été soumis à la Commission de licenciement et de rétrogradation.

Le commissaire n'a pas non plus délégué sa fonction décisionnelle à un membre de son état-major relativement au renvoi de la requérante. Bien que le commissaire ait reçu de l'aide d'un membre de son état-major, sous la forme d'un résumé complet de l'affaire assorti de commentaires et faisant état des questions importantes à examiner, il a pris la décision personnellement. Il n'y a pas eu délégalation illégale ni violation des règles de justice naturelle.

Le commissaire a adopté le critère objectif approprié pour statuer sur l'aptitude de la requérante à occuper son poste. Il a tenu compte du rendement de celle-ci en fonction de sa capacité d'effectuer le travail et d'exécuter les travaux d'écriture requis d'un gendarme de niveau 1 à la police générale, dans n'importe quel détachement.

#### d LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11(d).

*Consignes du commissaire (procédure et pratique devant les commissions)*, DORS/88-367, (mod. par DORS/90-790, art. 1) art. 18, 22.

*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 21(2) (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 12), 25 (mod., *idem*, art. 16), 45.18 (édicte, *idem*), 45.19 (édicte, *idem*), 45.2 (édicte, *idem*), 45.22 (édicte, *idem*), 45.23 (édicte, *idem*), 45.24 (édicte, *idem*), 45.25 (édicte, *idem*), 45.26 (édicte, *idem*).

#### g JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Funnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660 (P.C.); *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.); *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 9 O.R. (3d) 641; 94 D.L.R. (4th) 193; 76 C.C.C. (3d) 10; 57 O.A.C. 115 (C.A.); *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.); *Aro Canada Ltd. and Int'l Assoc. of Machinists, Lodge 1817, Re* (1975), 10 L.A.C. (2d) 81 (Ont.).

##### i DISTINCTION FAITE AVEC:

*Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 1 C.F. 423; (1984), 10 Admin. L.R. 149; 56 N.R. 161 (C.A.); *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; (1992), 88 D.L.R. (4th) 110; 70 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R.R. (2d) 89; 133 N.R. 241; *Emerson and Law Society of Upper Canada, Re* (1983), 44 O.R. (2d) 729; 5 D.L.R. (4th) 294; 41 C.P.C. 7 (H.C.); *Sawyer and Ontario Racing*

*Commission, Re* (1979), 24 O.R. (2d) 673; 99 D.L.R. (3d) 561 (C.A.).

CONSIDERED:

*Spring v. Law Society of Upper Canada* (1988), 64 O.R. (2d) 719; 50 D.L.R. (4th) 523; 30 Admin. L.R. 151; 28 O.A.C. 375 (Div. Ct.). <sup>a</sup>

REFERRED TO:

*Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79. <sup>b</sup>

#### AUTHORS CITED

Mullan D. J. *Administrative Law*, 2d ed., Toronto: Carswell, 1979. <sup>c</sup>

APPLICATION FOR JUDICIAL REVIEW of a decision of the Commissioner of the RCMP upholding the decision of a Discharge and Demotion Board to discharge the applicant from the RCMP on the ground of unsuitability. Application dismissed. <sup>d</sup>

#### COUNSEL:

*Karl F. Warner* for applicant.  
*George C. Carruthers* for respondents.

#### SOLICITORS:

*Warner, Scarborough, Herman & Harvey*, New Westminster, British Columbia, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents. <sup>e</sup>

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

ROTHSTEIN J.: This is an application for judicial review of a decision of N. D. Inkster, Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), dated September 24, 1993, upholding a decision of a Discharge and Demotion Board to discharge the applicant from the RCMP. The applicant seeks an order quashing Commissioner Inkster's decision and reinstating her with full pay, privileges and seniority as a member of the RCMP. <sup>f</sup>

*Commission, Re* (1979), 24 O.R. (2d) 673; 99 D.L.R. (3d) 561 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

*Spring v. Law Society of Upper Canada* (1988), 64 O.R. (2d) 719; 50 D.L.R. (4th) 523; 30 Admin. L.R. 151; 28 O.A.C. 375 (C. div.).

DÉCISION CITÉE:

*Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79. <sup>b</sup>

#### DOCTRINE

Mullan, D. J. *Administrative Law*, 2d ed., Toronto: Carswell, 1979. <sup>c</sup>

DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE de la décision du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada de confirmer la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation de renvoyer la requérante de la GRC pour cause d'inaptitude. Demande rejetée. <sup>d</sup>

#### AVOCATS:

*Karl F. Warner* pour la requérante.  
*George C. Carruthers* pour les intimés. <sup>e</sup>

#### PROCUREURS:

*Warner, Scarborough, Herman & Harvey*, New Westminster (Colombie-Britannique), pour la requérante. <sup>f</sup>

*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés. <sup>g</sup>

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par* <sup>h</sup>

LE JUGE ROTHSTEIN: La Cour est saisie d'une demande de contrôle judiciaire de la décision en date du 24 septembre 1993 par laquelle le commissaire N. D. Inkster de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a confirmé la décision d'une Commission de licenciement et de rétrogradation prononçant le renvoi de la requérante. Cette dernière cherche à obtenir une ordonnance pour annuler la décision du commissaire et prescrire sa réintégration dans la GRC avec son plein salaire, ses privilèges et son ancienneté. <sup>i</sup>

THE FACTS

The applicant joined the RCMP on November 20, 1985. She completed her training on June 2, 1986, and on June 18, 1986, was posted to the Executive/Diplomatic Protection Section in Vancouver. After approximately five months, she was posted to the Langley Detachment in British Columbia where she worked for some four years. On November 11, 1990, she was seconded to the Vancouver International Airport. One month later, on December 18, 1990, she was posted back to Langley.

Commencing in October 1987, Performance Evaluation Profiles (PEP) were periodically completed by the applicant's supervisors covering the applicant's performance for a prior period (usually about one year). Because of critical comments on her PEPs, primarily relating to apparent difficulty she was having with paperwork, such as writing up tickets and reports, which resulted in difficulties at the prosecution and trial stages of proceedings, a system of progress reporting was instituted for the applicant on a more frequent basis. On March 3, 1991,<sup>1</sup> the applicant was served with a notice of shortcomings. This twelve-page notice detailed various deficiencies in the applicant's work over the period of her posting at Langley and advised her of the steps she was to take to correct the situation. The notice concluded by advising the applicant that over the three months following March 3, 1991, her performance would be closely monitored and reported on in three progress reports. She was to be given reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to correct the shortcomings. Should she fail to attain a satisfactory level of performance, the notice indicated that she would be recommended for discharge from the RCMP.

The three progress reports indicated no improvement by the applicant. As a result, on July 8, 1991, the applicant was provided with an order by officer in charge giving her notice that he was recommending

<sup>1</sup> The applicant's affidavit refers to March 3, 1991; other documents refer to March 11, 1991. There are also minor differences in the dates of other occurrences and other documents. Nothing turns on these differences.

LES FAITS

La requérante est entrée dans la GRC le 20 novembre 1985. Elle a terminé sa formation le 2 juin 1986 et a été affectée à la Section de la protection des personnalités canadiennes et des agents diplomatiques à Vancouver le 18 juin 1986. Environ cinq mois plus tard, elle a été affectée au détachement de Langley en Colombie-Britannique, où elle a travaillé pendant quatre ans. Le 11 novembre 1990, elle a été détachée à l'aéroport international de Vancouver. Un mois plus tard, soit le 18 décembre 1990, on l'a renvoyée à Langley.

À partir d'octobre 1987, la requérante a fait l'objet d'évaluations sommaires du rendement périodiques dans lesquelles ses superviseurs évaluaient son rendement pour une période antérieure (habituellement un an). En raison des critiques formulées dans les évaluations de rendement de la requérante, principalement attribuables à la difficulté qu'elle semblait avoir à s'acquitter des travaux d'écritures, comme l'établissement de procès-verbaux de contravention et la rédaction de rapports, ce qui causait des difficultés aux stades de l'introduction des procédures et du procès, on a décidé que la requérante ferait l'objet de rapports provisoires à intervalles plus rapprochés. Le 3 mars 1991<sup>1</sup>, on lui a signifié un avis de carences professionnelles. Dans cet avis de douze pages, on faisait état de plusieurs faiblesses relevées dans le travail qu'elle avait accompli au cours de son affectation à Langley et on l'avisait des mesures à prendre pour corriger la situation. Enfin, on l'informait que son rendement serait étroitement surveillé au cours des trois prochains mois et ferait l'objet de trois rapports provisoires. De l'aide, des conseils et de la surveillance lui seraient prodigués pour l'aider à s'amender. Si elle ne parvenait pas à atteindre un niveau de rendement satisfaisant, l'avis indiquait qu'elle ferait l'objet d'une recommandation de renvoi.

Les trois rapports provisoires n'ont fait état d'aucune amélioration dans le rendement de la requérante. En conséquence, celle-ci a reçu, le 8 juillet 1991, un avis par lequel l'officier responsable l'infor-

<sup>1</sup> La date mentionnée dans l'affidavit de la requérante est le 3 mars 1991; d'autres documents indiquent le 11 mars 1991. Il y a aussi de légères différences dans les dates d'autres événements et documents. Ces différences ne tirent pas à conséquence.

that a notice of intent to discharge be initiated. Also, by the order by officer in charge, the applicant was removed from active police work. On October 16, 1991, the appropriate officer (applicant's Commanding Officer) signed a notice of intention respecting discharge or demotion in respect of the applicant.

As a result of the July 8, 1991 order by officer in charge, the applicant took two steps. One was to grieve the order of July 8, 1991, removing her from active police work. The other was to request a hearing before a Discharge and Demotion Board in respect of her proposed discharge.

The applicant's grievance to a level I adjudication was unsuccessful. However, her grievance to a level II adjudication was successful and she was ordered reinstated to active police work. The level II adjudicator did not deal with the merits of the applicant's case but only with the jurisdiction of the officer in charge to remove the applicant from active police duties pending further discharge proceedings. The level II adjudicator found that the jurisdiction of the officer in charge only permitted him to recommend that a member be discharged. He did not have the jurisdiction to remove or suspend the applicant from her work pending further discharge proceedings.

Pursuant to her other request, a Discharge and Demotion Board was appointed. On June 8, 1992, after hearings on March 2 to 6, 1992, this board decided that the applicant should be discharged from the RCMP on the ground of unsuitability.

The applicant appealed the decision of the Discharge and Demotion Board to the Commissioner. Before deciding an appeal, the Commissioner is required, pursuant to subsection 45.25(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 8, s. 16] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended (RCMP Act) to refer the case to the External Review Committee. In this case, the External Review Committee rendered its decision on July 8, 1993, finding that the discharge ordered by the

mait qu'il recommandait l'envoi d'un avis d'intention de licenciement. Du même coup, on a retiré à la requérante toutes ses fonctions policières. Le 16 octobre 1991, l'officier compétent (le commandant divisionnaire de la requérante) a signé, relativement à la requérante, un avis d'intention concernant le licenciement ou la rétrogradation.

Lorsque la requérante a reçu l'avis en date du 8 juillet 1991 de l'officier responsable, elle a pris deux mesures. Elle a d'abord présenté un grief relativement au fait qu'on lui retirait toutes ses fonctions policières, puis elle a demandé la tenue d'une audience sur la sanction projetée devant une Commission de licenciement et de rétrogradation.

Le grief de la requérante a été rejeté au premier niveau de la procédure applicable aux griefs. Cependant, la requérante a eu gain de cause au deuxième niveau et a fait l'objet d'une ordonnance de réintégration. Le membre qui constituait le deuxième niveau n'a pas examiné le fond de la cause, mais simplement la compétence qu'avait l'officier responsable de retirer à la requérante ses fonctions policières en attendant que soient prises d'autres mesures de renvoi. Il a conclu que l'officier responsable était uniquement habilité à recommander le renvoi d'un membre. Il n'avait pas compétence pour imposer une suspension en attendant la prise d'autres mesures de renvoi.

Une Commission de licenciement et de rétrogradation a été nommée consécutivement à la deuxième mesure prise par la requérante. Après avoir tenu des audiences du 2 au 6 mars 1992, la Commission a statué, le 8 juin 1992, que la requérante devait être renvoyée pour inaptitude.

La requérante a interjeté appel de la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation. Avant de trancher l'appel, le commissaire doit, conformément au paragraphe 45.25(1) [édicé par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16] de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, modifiée (Loi sur la GRC), le renvoyer devant le Comité externe d'examen. Dans la décision qu'il a rendue le 8 juillet 1993, le Comité a conclu que le renvoi ordonné par la Commission de licenciement et

Discharge and Demotion Board was not appropriate and recommended that the applicant be transferred to another posting.

The Commissioner then considered the appeal. On September 24, 1993, he found that the ground of unsuitability had been established in respect of the applicant and that the appeal of the applicant from the decision of the Discharge and Demotion Board should be dismissed.

### THE ISSUES

The applicant says that the decision of Commissioner Inkster should be quashed because (a) certain conditions precedent to the Commissioner having jurisdiction to make his decision had not been satisfied; (b) there has not been adherence to the requirements of natural justice; and (c) there were errors in the Commissioner's decision itself.

Counsel advised me that this was the first case of its kind under the current RCMP Act. For this reason, I will deal with each argument raised by counsel for the applicant in some detail.

1. Applicant's counsel submits that between December 11, 1990, when the applicant was provided with her last unsatisfactory PEP, and March 3, 1991, when she was given a notice of shortcomings, she was entitled to a progress report process which was not afforded her. He argues that this is a condition precedent to all the following actions that took place, culminating in Commissioner Inkster's decision. This condition not being satisfied, there was no jurisdiction for the issuance of the notice of shortcomings, the proceedings and decision of the Discharge and Demotion Board and the decision of the Commissioner.

The statute, regulations and rules that govern the RCMP, in respect of discharges, are the RCMP Act, regulations made by the Governor in Council pursuant to the Act and rules made by the Commissioner pursuant to subsection 21(2) [as am. *idem*, s. 12] of the RCMP Act. These rules are referred to as Commissioner's Standing Orders. Counsel for the respon-

de rétrogradation était inopportun et il a recommandé la mutation de la requérante.

Le commissaire a ensuite étudié l'appel. Le 24 septembre 1993, il a conclu que le motif d'inaptitude avait été établi et que l'appel interjeté par la requérante contre la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation devait être rejeté.

### LES QUESTIONS EN LITIGE

Selon la requérante, il convient d'annuler la décision du commissaire Inkster pour les motifs suivants: a) certaines conditions préalables à l'exercice de la compétence du commissaire n'ont pas été remplies; b) les règles de justice naturelle n'ont pas été respectées; et c) la décision même du commissaire renferme des erreurs.

Les avocats des parties m'ont informé qu'il s'agissait de la première cause de ce genre en vertu de l'actuelle Loi sur la GRC. Pour cette raison, je vais m'attarder à chaque moyen invoqué par l'avocat de la requérante.

1. L'avocat de la requérante soutient que sa cliente était en droit de faire l'objet de rapports provisoires —ce qui n'a pas été le cas—entre la date de la dernière évaluation faisant état d'un rendement insatisfaisant, soit le 11 décembre 1990, et la date à laquelle on lui a signifié un avis de carences professionnelles, soit le 3 mars 1991. Selon lui, il s'agit d'une condition préalable à la prise de toutes les mesures qui ont abouti à la décision du commissaire Inkster. Puisque cette condition n'a pas été remplie, aucune compétence n'existait en ce qui a trait à l'avis de carences professionnelles remis à la requérante, aux audiences et à la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation ainsi qu'à la décision rendue par le commissaire.

Les dispositions qui régissent la GRC au chapitre des renvois sont contenues dans la Loi sur la GRC, dans les règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la Loi et dans les règles établies par le commissaire conformément au paragraphe 21(2) [mod., *idem*, art. 12] de la Loi sur la GRC. Ces règles sont appelées consignes du commissaire. L'avocat

dents produced a series of Commissioner's standing orders published in the *Canada Gazette, Part II*. Nothing in the RCMP Act, the regulations or the Commissioner's standing orders sets forth the progress reporting procedure which the applicant says <sup>a</sup> was denied her in this case.

Counsel for the applicant submits, however, that the procedures which the applicant was denied are contained in the RCMP's National Policy Career Management Manual and the Career Management Manual for "E" Division (British Columbia). These manuals are contained in the Administration Manual. A note on the front page of the Administration Manual states:

3. Each member shall observe and comply with all the regulations, standing orders, and procedural directives in this Manual, and is expected to interpret them reasonably and intelligently in the best interests of the RCMP.

Applicant's counsel submits that this note makes compliance with the manuals mandatory and, in effect, gives them the force of law upon which the applicant may rely.

I cannot agree. The direction to officers and members of the RCMP to observe and comply with the manuals does not confer on them the force of law. This is the same type of directive one would expect to find in any business organization, implicitly or explicitly. It is a notice to employees that they are expected to follow the procedures applicable to them. Such procedures may have the force of law if they are contained in statutes or regulations, or Commissioner's standing orders, but a direction to follow procedures, of itself, does not give the procedures the force of law.

The procedure which applicant's counsel says was not followed was that the applicant was not put back on progress reporting before she was served with a notice of shortcomings. The National Policy Career Management Manual, under the heading "Unsatisfactory Performance" provides instructions to supervisors on this point (L.2.a. to L.2.e.). A supervisor who fails to follow these instructions would have to answer to his or her superior. But these instructions do not constitute a code of procedure that confers <sup>j</sup> rights on a member of the RCMP.

des intimés a produit une série de consignes publiées dans la *Gazette du Canada, Partie II*. La procédure concernant la présentation de rapports provisoires dont la requérante n'aurait pas bénéficié en l'espèce <sup>a</sup> n'est prévue nulle part dans la Loi sur la GRC, les règlements ou les consignes du commissaire.

L'avocat de la requérante affirme cependant que les procédures qui n'ont pas été suivies se trouvent dans le Manuel de la gestion des carrières—Politique nationale de la GRC et dans le Manuel de la gestion des carrières pour la Division «E» (Colombie-Britannique). Ces deux manuels font partie du Manuel d'administration, dans lequel on peut lire la note suivante à la première page:

3. Chaque membre doit obéir et se conformer à tous les règlements, ordres permanents et lignes de conduite du présent manuel, et doit pouvoir *[sic]* les interpréter raisonnablement et intelligemment, dans le meilleur intérêt de la G.R.C.

Selon l'avocat de la requérante, cette note rend l'observation des manuels obligatoire en leur donnant, en réalité, une autorité égale à la loi que la requérante peut invoquer.

Je ne suis pas d'accord avec lui. Les manuels n'ont pas force de loi parce que les officiers et les membres de la GRC ont reçu la directive d'y obéir et de s'y conformer. Il s'agit du genre de directive qu'on s'attend à trouver, implicitement ou explicitement, dans n'importe quelle organisation commerciale. C'est un avis qui informe les employés qu'ils sont censés suivre les procédures qui s'appliquent à eux. Ces procédures peuvent avoir force de loi si elles se trouvent dans des lois ou des règlements, ou bien dans les consignes du commissaire, mais, en soi, une directive portant qu'on les respecte ne leur donne pas force de loi.

Selon l'avocat de la requérante, la procédure qui n'a pas été suivie a trait aux rapports provisoires dont la requérante faisait l'objet et que l'on a cessé de rédiger avant la signification de l'avis de carences professionnelles à la requérante. Le Manuel de la gestion des carrières—Politique nationale fournit des instructions aux superviseurs sur ce point sous la rubrique «Rendement Insatisfaisant» (L.2.a à L.2.e.). Le superviseur qui omettrait de se conformer à ces instructions aurait certainement des comptes à rendre à son supérieur. Cependant, ces instructions ne cons-



Non-compliance with the manuals was considered by the Discharge and Demotion Board and the External Review Committee. The Discharge and Demotion Board found that there was substantial compliance with the manual. The Board stated at pages 5 and 6 of its reasons:

... the board is of the opinion that substantially the requirements of the policy have been met by the submission of the Performance Evaluation dated November, 1990, which includes the details of unsatisfactory performance, what advice was given the member, the expectations of what is required of the member and talks about action taken to provide reasonable guidance to the member. This was preceded by a series of performance memoranda called 1004's which documented the shortcomings in the member's performance, which would seem to be normal supervision, and was succeeded by the Notice of Shortcomings in March of 1991.

The board is satisfied that if the letter of the policy was not followed, that certainly the spirit was followed, and the motion is denied.

The External Review Committee found that the applicant was not seriously prejudiced by any deficiency in procedure. It stated at pages 43 and 44 of its decision:

The progress report referred to in these provisions has two main purposes: to inform a member that management is concerned about the member's performance; and to provide management with enough information to decide what course of action is appropriate.

In this case, the Appellant is correct in saying that her 1990 Performance Evaluation Profile did not meet all the requirements of a progress report, especially CMM 2.L.2.c.2, CMM 2.L.2.e.1. and CMM 2.L.2.e.2.. On the other hand, the evidence reveals that she knew, or at least ought to have known, what she was facing and the record shows that she responded to the document in the following fashion: "Although I am not pleased with the results of this assessment. [*sic*] I plan to make every effort to improve the quality of my work and performance of my duties to a more acceptable level in the future."

The defects invoked by the Appellant are of a merely procedural nature and did not detrimentally affect her. The evidence suggests that the Appellant's 1990 Performance Evaluation Profile would have triggered the issuance of the Notice of Shortcomings even if provisions CMM 2.L.2.c. and CMM 2.L.2.e. had been fully complied with. I therefore find that the

tituent pas un code de procédure qui confère des droits à un membre de la GRC.

La Commission de licenciement et de rétrogradation tout comme le Comité externe d'examen se sont penchés sur la question du non-respect des manuels. La Commission est arrivée à la conclusion qu'on avait respecté le manuel en substance. Elle a déclaré, aux pages 5 et 6 de ses motifs:

[TRADUCTION] ... la Commission est d'avis que l'évaluation de rendement de novembre 1990 satisfait foncièrement aux exigences de la politique en fournissant des détails sur l'insuffisance du rendement, en citant les conseils qui ont été donnés au membre et les attentes à son endroit et en mentionnant les mesures prises pour guider le membre le mieux possible. L'évaluation de rendement a été précédée d'une série de fiches de rendement (formule 1004), qui faisaient état des lacunes du membre et s'inscrivent dans le cadre d'une supervision normale, et a été suivie d'un avis de carences professionnelles en mars 1991.

La Commission croit que même si la politique n'a pas été suivie à la lettre, son esprit a été respecté. La requête est donc rejetée.

Le Comité externe d'examen a conclu que la requérante n'avait subi aucun préjudice grave à cause d'un quelconque manquement à la procédure. Il a fait les remarques suivantes aux pages 43 et 44 de sa décision:

[TRADUCTION] Le rapport provisoire susmentionné a deux objectifs principaux: informer le membre que la gestion s'inquiète de son rendement et fournir à la gestion suffisamment de renseignements pour qu'elle décide quelle mesure est appropriée.

En l'espèce, l'appelante a raison de dire que son Évaluation sommaire du rendement de 1990 ne répondait pas à toutes les exigences d'un rapport provisoire, en particulier celles énoncées aux dispositions 2.L.2.c.2., 2.L.2.e.1. et 2.L.2.e.2. du MGC. Par ailleurs, la preuve révèle qu'elle connaissait, ou à tout le moins aurait dû connaître, la situation à laquelle elle devait faire face, et le dossier indique qu'elle a répondu ainsi au document: «Bien que je ne sois pas heureuse des résultats de cette évaluation, je prévois faire tous les efforts possibles pour améliorer la qualité de mon travail et l'exécution de mes fonctions, afin d'atteindre un niveau plus acceptable dans l'avenir.»

Les vices invoqués par l'appelante sont purement de nature procédurale et ne lui ont pas nuï. La preuve laisse entendre que l'Évaluation sommaire du rendement de 1990 aurait entraîné l'émission de l'Avis de faiblesses, même si les dispositions 2.L.2.c. et 2.L.2.e. du MGC avaient été tout à fait respectées. Je conclus donc que l'appelante n'a subi aucun préjudice

Appellant suffered no substantial prejudice. Her first preliminary motion should thus be denied.

I would agree with the Board and the External Review Committee. Even if the Administration Manual had the force of law (which I do not think it has), it was substantially complied with and no prejudice to the applicant has been demonstrated. Therefore no consequences should flow from the failure of the RCMP to follow the manual to the letter.

2. Applicant's counsel submits that the evidence upon which the Discharge and Demotion Board relied in finding against the applicant was not presented through sworn testimony and there was no opportunity for cross-examination in respect of such evidence. He says this constituted a breach of the rules of natural justice resulting in the Discharge and Demotion Board's decision being made without jurisdiction and therefore Commissioner Inkster's decision on appeal also being made without jurisdiction.

Before the Board, the RCMP's evidence was presented in written form. Initially, I had thought it somewhat unusual that the RCMP would produce its evidence in written form, especially in light of section 18 of the *Commissioner's Standing Orders (Practice and Procedure)*, SOR/88-367 which provides:

18. All testimony given before a board shall be given under oath or affirmation.

However, I have now concluded that the RCMP Act and the *Commissioner's Standing Orders (Practice and Procedure)* do indeed contemplate the procedure followed in this case.

It was suggested that in discharge cases, the evidence of unsatisfactory performance would typically accumulate over a number of years. There was some impracticality in requiring the RCMP to call all of a member's various supervisors as witnesses at a board hearing. While this may be the reason for the procedure contemplated by the legislation, it is the words of the statute and the standing order that lead me to the conclusion I have reached.

important. Par conséquent, sa première requête préliminaire devrait être rejetée.

Je me rallierais à l'opinion de la Commission et du Comité externe d'examen. Même si le Manuel d'administration avait eu force de loi—ce que je ne crois pas—il a été respecté en substance et il n'a pas été prouvé que la requérante a subi un préjudice. Dès lors, le fait que la GRC n'a pas suivi le manuel à la lettre ne devrait pas entraîner de conséquences.

2. L'avocat de la requérante soutient que les éléments de preuve sur lesquels la Commission de licenciement et de rétrogradation s'est fondée pour rendre une décision défavorable à la requérante n'ont pas été présentés au moyen de témoignages sous serment, et que la requérante n'a pas eu la possibilité de procéder à un contre-interrogatoire à l'égard de ces éléments de preuve. Il s'agit selon lui d'un manquement aux règles de justice naturelle, et il s'ensuit que la Commission de licenciement et de rétrogradation a rendu une décision alors qu'elle n'avait pas compétence pour le faire et, partant, que le commissaire Inkster a lui aussi rendu une décision en appel sans avoir compétence pour le faire.

La GRC a soumis ses éléments de preuve à la Commission par écrit. Il m'a d'abord paru inhabituel que la GRC procède ainsi, surtout compte tenu de l'article 18 des *Consignes du commissaire (procédure et pratique devant les commissions)*, DORS/88-367 [mod. par DORS/90-791, art. 1], qui est ainsi libellé:

18. Les témoignages devant une commission sont faits sous serment ou par affirmation solennelle.

Cependant, je suis maintenant convaincu que la Loi sur la GRC et les *Consignes du commissaire (procédure et pratique devant les commissions)* prévoient effectivement la procédure qui a été suivie dans la présente espèce.

On a donné à entendre que, dans les causes de renvoi, les preuves d'un rendement insatisfaisant sont habituellement amassées sur une période de plusieurs années. Il serait peu réaliste d'obliger la GRC à appeler tous les superviseurs d'un membre à témoigner devant la Commission. Bien qu'il puisse s'agir de la raison pour laquelle le législateur a prévu cette procédure, la conclusion à laquelle je suis parvenu est fondée sur les termes de la Loi et de la consigne.

The RCMP Act [section 45.19 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 8, s. 16)] provides that before any member is discharged, the member shall be served with a notice of intention to recommend discharge:

45.19 (1) Before any officer is recommended for discharge or demotion under this Part or any other member is discharged or demoted under this Part, the appropriate officer shall serve the officer or other member with a notice in writing of the intention to recommend the discharge or demotion of the officer or to discharge or demote the other member, as the case may be.

The notice is to include particulars of the acts or omissions constituting the ground of unsuitability:

45.19 . . .

(2) A notice of intention served on an officer or other member under subsection (1) shall include

(a) particulars of the acts or omissions constituting the ground of unsuitability on which it is intended to base the recommendation for discharge or demotion or the discharge or demotion, as the case may be;

The member is then given the opportunity to examine the material relied on in support of the recommendation:

45.19 . . .

(3) An officer or other member who is served with a notice under subsection (1) shall be given a full and ample opportunity to examine the material relied on in support of the recommendation for discharge or demotion or the discharge or demotion, as the case may be.

When a discharge and demotion board is appointed, the material that the member examined, forming the basis of the discharge recommendation, is to be given to the board [section 45.22 (as enacted *idem*)]:

45.22 . . .

(2) A discharge and demotion board shall, prior to reviewing the case before it, be provided by the appropriate officer with the material that the officer or other member requesting the review was given an opportunity to examine pursuant to subsection 45.19(3).

Nothing in the statute expressly provides that the RCMP is to put its evidence before a discharge and demotion board through witnesses. By contrast, the member, who is the subject of the discharge recommendation, is given such express right:

45.22 . . .

La Loi sur la GRC [article 45.19 (édicteé par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16)] prévoit qu'un membre ne peut faire l'objet d'un renvoi avant qu'on lui ait signifié un avis d'intention de recommander son renvoi:

45.19 (1) Un officier ne peut faire l'objet d'une recommandation de renvoi ou de rétrogradation et un autre membre ne peut être renvoyé ni rétrogradé, en vertu de la présente partie, avant que l'officier compétent ne lui ait signifié, par écrit, un avis d'intention à cet effet.

L'avis doit contenir un exposé détaillé des actes ou des omissions constituant le motif d'inaptitude:

45.19 . . .

(2) L'avis d'intention visé au paragraphe (1) contient les éléments suivants:

a) un exposé détaillé des actes ou des omissions constituant le motif d'inaptitude devant servir de fondement à la sanction projetée;

Le membre a ensuite la possibilité d'examiner la documentation ou les pièces présentées à l'appui de la recommandation:

45.19 . . .

(3) L'officier ou l'autre membre à qui est signifié l'avis visé au paragraphe (1) doit avoir toute latitude pour examiner la documentation ou les pièces présentées à l'appui de la sanction projetée.

Lorsqu'une commission de licenciement et de rétrogradation est constituée, la documentation ou les pièces que le membre a examinées, et sur lesquelles repose la sanction projetée, sont remises à la commission [article 45.22 (édicteé, *idem*)]:

45.22 . . .

(2) Avant de procéder à la révision dont elle est saisie, la commission de licenciement et de rétrogradation reçoit de l'officier compétent la documentation ou les pièces que l'officier ou l'autre membre qui a demandé la révision a eu la possibilité d'examiner conformément au paragraphe 45.19(3).

Aucune disposition de la Loi ne prévoit expressément que la GRC doit présenter ses éléments de preuve à la commission de licenciement et de rétrogradation par l'intermédiaire de témoins. Par contre, ce droit est expressément accordé au membre qui fait l'objet de la recommandation de renvoi:

45.22 . . .

(3) A discharge and demotion board shall, after due notice to the officer or other member requesting the review, review the case before it and for that purpose shall give to the officer or other member a full and ample opportunity, in person or by counsel or a representative, to appear before the board, to make representations to it, to present documentary evidence to it and, with leave of the board, to call witnesses.

I would observe that under subsection 45.22(3), even the member seems to be given the right to produce documentary evidence and that this right is not conditional upon witnesses being called to identify and introduce the documentary evidence.

Section 22 of the *Commissioner's Standing Orders (Practice and Procedure)* also describes the manner in which the RCMP may participate in a hearing before a board:

22. The representative of an appropriate officer may, at a review of an officer's or other member's case by a discharge and demotion board,

- (a) make representations;
- (b) present documentary evidence in response to the officer's or other member's case; or
- (c) cross-examine or call witnesses in response to the officer's or other member's case.

It is noteworthy that counsel for the appropriate officer (Commanding Officer of the applicant in this case) may call witnesses in response to the member's case, but nowhere is there a mention of the appropriate officer being able to call direct *viva voce* evidence.

I recognize that section 18 of the *Commissioner's Standing Orders (Practice and Procedure)* says that all testimony shall be given under oath or affirmation. On reflection, I am of the view that this provision simply means that when *viva voce* evidence is called, the witness shall swear or affirm that what he or she will say will be true. The provision, by itself, does not imply that *viva voce* evidence is the only way in which evidence is to be placed before a board.

I am satisfied that the scheme of the Act and Standing Order is that the RCMP's case is to be presented by documentary evidence and there is no

(3) La commission de licenciement et de rétrogradation procède à la révision dont elle est saisie après avoir dûment avisé l'officier ou l'autre membre ayant demandé la révision; elle accorde à cet officier ou à ce membre toute latitude pour comparaître devant la commission, y produire des éléments de preuve documentaire, y faire des observations et, avec la permission de la commission, y citer des témoins, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat ou autre représentant.

Je ferais remarquer qu'aux termes du paragraphe 45.22(3), même le membre semble avoir le droit de produire des éléments de preuve documentaire, et que l'exercice de ce droit n'est pas subordonné à l'assignation de témoins pour identifier et présenter ces éléments de preuve.

L'article 22 des *Consignes du commissaire (procédure et pratique devant les commissions)* décrit aussi la façon dont la GRC peut participer à une audience devant une commission:

22. Au cours de la révision, effectuée par la commission de licenciement et de rétrogradation, de la cause d'un officier ou d'un autre membre, le représentant de l'officier compétent peut:

- a) faire des observations;
- b) produire des éléments de preuve documentaire en réponse à l'autre partie;
- c) contre-interroger et appeler des témoins en réponse à l'autre partie.

Il convient de mentionner que l'avocat de l'officier compétent (le commandant divisionnaire de la requérante en l'espèce) peut citer des témoins en réponse à l'autre partie, mais on ne précise nulle part que l'officier compétent peut présenter une preuve testimoniale directe.

Je suis conscient du fait que l'article 18 des *Consignes du commissaire (procédure et pratique devant les commissions)* dispose que tous les témoignages doivent être faits sous serment ou par affirmation solennelle. Réflexion faite, je suis d'avis que cette disposition signifie simplement que la personne appelée à témoigner doit déclarer sous serment ou affirmer solennellement qu'elle dira la vérité. En soi, cette disposition n'implique pas que l'assignation de témoins est la seule façon de présenter des éléments de preuve à la commission.

Vu l'économie de la Loi et de la consigne, je suis convaincu que la GRC doit soumettre ses éléments de preuve sous forme documentaire et que l'avocat de

requirement, and indeed no apparent right, for counsel for the appropriate officer to call *viva voce* evidence in chief.

This still leaves outstanding the applicant's argument that she was denied the right of cross-examination on the written material placed before the Board by the RCMP. The affidavit of Staff Sgt. Allan Kenneth Mathews is relevant to this issue. Staff Sgt. Mathews was the appropriate officer's representative, *i.e.* Commanding Officer's counsel before the Board. Staff Sgt. Mathews deposed:

11. At no time prior to or during the hearing did Staff Sergeant German [counsel for the applicant] express to me or to the Board members, any desire to cross-examine the authors of any of the documents relied on by the Commanding Officer, including the four referred to above. Staff Sergeant German did not ask to cross-examine the authors of the documents nor did he request that the authors be produced for the purposes of cross-examination.

The applicant did not attempt to challenge this evidence. There was some doubt as to whether, before the Board hearing, Staff Sgt. German asked Staff Sgt. Mathews to produce the authors of some of the documents relied upon by the Commanding Officer. However, even if there had been a refusal by Staff Sgt. Mathews to produce witnesses, this does not constitute a breach of the rules of natural justice. Here, the evidence is that there was no request to the Board that the authors be produced for cross-examination and therefore there was no denial of natural justice by the Board.

The External Review Committee dealt with this argument at page 46 of its decision:

The Appellant also alleged that she did not have the opportunity to cross-examine the authors of the statements before they were admitted as evidence. The Board, by delaying the assessment of the statements' probative value, protected her right to do so. As the Appropriate Officer pointed out, the Appellant was at liberty to adduce evidence questioning the statements' value or to call their authors to testify. I cannot find that the Appellant was deprived of a full and ample opportunity to adequately prepare and present her case.

I agree with the External Review Committee. I think that the words "with leave of the board, to call witnesses" in subsection 45.22(3) are broad enough to

l'officier compétent n'est pas tenu, et, en fait, ne paraît pas avoir le droit, de faire entendre des témoins en interrogatoire principal.

Il me reste encore à statuer sur le moyen voulant qu'on ait refusé à la requérante le droit de contre-interroger les auteurs des documents que la GRC a présentés à la Commission. L'affidavit du sergent d'état-major Allan Kenneth Mathews, qui était le représentant de l'officier compétent, c'est-à-dire l'avocat du commandant divisionnaire devant la Commission, est pertinent à cet égard. Voici ce qu'il a déclaré:

[TRADUCTION] 11. À aucun moment avant ou pendant l'audience le sergent d'état-major German [l'avocat de la requérante] n'a fait savoir aux membres de la Commission ou à moi-même qu'il désirait contre-interroger les auteurs de l'un des documents sur lesquels s'est fondé le commandant divisionnaire, notamment les quatre documents précités. Le sergent d'état-major German n'a pas demandé à contre-interroger les auteurs des documents, ni demandé qu'ils soient cités pour être soumis à un contre-interrogatoire.

La requérante n'a pas cherché à contester cette preuve. On ne sait pas très bien si, avant l'audience de la Commission, le sergent d'état-major German a demandé au sergent d'état-major Mathews de faire entendre les auteurs de quelques-uns des documents sur lesquels s'est fondé le commandant divisionnaire. Cependant, même si le sergent d'état-major Mathews avait refusé d'accéder à cette demande, son refus ne constitue pas un manquement aux règles de justice naturelle. Dans la présente espèce, il ressort de la preuve que la Commission n'a été saisie d'aucune demande en ce sens, de sorte qu'il n'y a pas eu déni de justice naturelle.

Le Comité externe d'examen a examiné ce moyen à la page 46 de sa décision:

[TRADUCTION] L'appelante a aussi allégué qu'elle n'avait pas eu la possibilité de contre-interroger les auteurs des déclarations avant que celles-ci ne soient admises en preuve. En retardant l'évaluation de la valeur probante des déclarations, la Commission a protégé son droit de le faire. Comme l'officier compétent l'a fait remarquer, l'appelante avait la liberté de déposer des preuves contestant la valeur probante des déclarations, ou d'appeler leurs auteurs à témoigner. Je ne peux conclure que l'appelante a été privée de la possibilité pleine et entière de bien préparer et de bien présenter son dossier.

Je souscris au point de vue du Comité externe d'examen. À mon sens, les termes «avec la permission de la commission, y citer des témoins» qui sont

include the situation of a member asking permission of the board to call, as witnesses for the purpose of cross-examination, the authors of written material placed before the board by counsel for the appropriate officer and relied upon by him or her.

It is true that such witnesses could only be called with leave of the board. However, it seems to me that where a member can demonstrate that it is necessary to contradict something appearing in the written material and that cross-examination is the means in which it is proposed to do so, a board would run a serious risk of breaching rules of natural justice if it refused leave. And, of course, because the member would be requesting that the authors be called for the purposes of challenging what they had written, the member or member's counsel would have to be given the right of cross-examination even though it was the member who asked that the witnesses be called. Of course, counsel for the appropriate officer would have to be given the opportunity to adduce reply evidence in respect of new matters raised in the cross-examination. I do not mean to imply that a board must agree to every request to call authors of written material as witnesses. Each case must be decided on its own circumstances, having regard to the statements in dispute, alternative means of contradicting such statements and other relevant factors. However, boards must treat such requests seriously.

Applicant's counsel did not point out to me anything in the materials submitted in writing to the Board that the applicant wished to contradict. Because there was no request to the Board by applicant's counsel in the case at bar asking that the authors of reports be called as witnesses, there was no denial and therefore no breach of natural justice.

I would observe that the case at bar is distinguishable from *Willette v. Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*, [1985] 1 F.C. 423 (C.A.). In that case there was a request to cross-examine that was denied by the board. In addition, the procedures in *Willette* were quite different in that there, the board had the express authority to request more complete

employés au paragraphe 45.22(3) sont assez généraux pour englober la situation du membre qui demande à la commission la permission de citer comme témoins, pour les contre-interroger, les auteurs de documents que l'avocat de l'officier compétent a soumis à la commission et sur lesquels l'officier compétent s'est fondé.

Il est vrai que ces témoins ne peuvent être cités qu'avec la permission de la commission. Cependant, il me semble que la commission risquerait fort de contrevenir aux règles de justice naturelle si elle refusait d'accorder cette permission au membre qui est en mesure de démontrer la nécessité de contredire le contenu d'un document et qui propose de le faire au moyen d'un contre-interrogatoire. Naturellement, comme ce membre demanderait que les auteurs soient cités afin de contester leurs écrits, il faudrait que lui soit accordé, à lui ou à son avocat, le droit de procéder à un contre-interrogatoire alors même qu'il serait celui qui a demandé l'assignation des témoins. Il va sans dire que l'avocat de l'officier compétent devrait avoir la possibilité de produire une contre-preuve sur les nouveaux points soulevés au cours du contre-interrogatoire. Je ne veux pas donner à entendre que la commission doit accéder à chaque demande en ce sens qui lui est présentée. Chaque cas doit être tranché en fonction des circonstances de l'espèce, eu égard aux déclarations litigieuses, aux autres moyens de les contester et à d'autres facteurs pertinents. La commission doit toutefois prendre ces demandes au sérieux.

L'avocat de la requérante ne m'a pas dit ce que la requérante désirait contester au juste dans la documentation et les pièces écrites qui ont été soumises à la Commission. Comme il n'a pas demandé à la Commission d'ordonner que les auteurs des rapports soient cités comme témoins, il n'y a pas eu déni de justice et, partant, les règles de justice naturelle n'ont pas été violées.

Je tiens à faire remarquer que la présente espèce est différente de l'affaire *Willette c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, [1985] 1 C.F. 423 (C.A.), dans laquelle la commission a refusé d'accéder à une demande de contre-interrogatoire. En outre, les procédures dans l'affaire *Willette* étaient fort différentes parce que la commission était expressément

and specific information and if additional witnesses were required, the board had the authority to adjourn the hearing and request the Commanding Officer to obtain the witnesses. In that case there was conflicting and contradictory evidence. None of these circumstances or procedures were present or applicable in the case at bar.

I am satisfied that, in the case at bar, there was no error of natural justice in this respect.

3. Applicant's counsel submits that the Discharge and Demotion Board was not independent. He says this is contrary to the rules of natural justice. He submits that to be independent, the members would have to have some permanency as discharge and demotion board members and could not be selected, *ad hoc*, from officers of the RCMP who are performing other functions.

It appears that one member of the Board in this case was a full time adjudicator with the Professional Standards Directorate of the RCMP. The Chairman had been a full time adjudicator up to 1989 but since then was assigned to other duties. For this Board, he and the other member were selected, *ad hoc*, from a list maintained for the purpose.

In making this argument, applicant's counsel relies on *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259. In *Généreux*, the proceedings of a General Court Martial were challenged on the grounds that the members and judge advocate were not independent as required by paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]. Paragraph 11(d) guarantees a person who is charged with an offence the right:

11. . . .

(d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal.

In *Généreux*, Lamer C.J.C. found that the constitution of the General Court Martial violated paragraph 11(d) of the Charter because its members were not independent. The attributes of independence, taken from *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673 are

habilitée non seulement à demander que des précisions soient apportées, mais à ajourner l'audience et à demander au commandant divisionnaire de faire entendre d'autres témoins au besoin. Dans cette affaire, il y avait des éléments de preuve incompatibles et contradictoires. Aucune de ces circonstances ou de ces procédures ne s'applique dans l'affaire qui nous occupe.

Je suis convaincu qu'il n'y a pas eu erreur de justice naturelle sous cet aspect dans la présente espèce.

3. L'avocat de la requérante soutient que la Commission de licenciement et de rétrogradation n'était pas indépendante, ce qui contrevient aux règles de justice naturelle. Selon lui, pour être indépendants, les membres de la Commission devaient bénéficier d'une certaine permanence à ce titre et ne pouvaient être choisis pour cette fin particulière parmi des officiers de la GRC qui accomplissent d'autres fonctions.

L'un des membres de la Commission en l'espèce est un arbitre à temps plein à la Direction des normes professionnelles de la GRC. Le président a occupé un poste d'arbitre à temps plein jusqu'en 1989, mais il exerce depuis d'autres fonctions. Pour les besoins de la Commission, le président et l'autre membre ont été choisis sur une liste établie à cette fin.

L'avocat de la requérante invoque l'arrêt *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, au soutien de cette prétention. Dans cette affaire, les procédures d'une cour martiale générale ont été contestées pour le motif que les membres de la cour et le juge-avocat n'étaient pas un tribunal indépendant au sens de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]. L'alinéa 11d) de la Charte garantit à tout inculpé le droit:

11. . . .

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

Dans l'arrêt *Généreux*, le juge en chef Lamer a statué que la constitution de la cour martiale générale portait atteinte à l'alinéa 11d) de la Charte parce que ses membres n'étaient pas indépendants. Les attributs de l'indépendance, définis dans l'arrêt *Valente c. La*

security of tenure, financial security and institutional independence. While these conditions are susceptible to flexible application in order to suit the needs of different tribunals, the essence of each condition must be protected. Lamer C.J.C. observed that the Charter was not intended to undermine the existence of self-disciplinary organizations such as the Canadian Armed Forces and the RCMP and that the right granted by paragraph 11(d) to be tried by an impartial and independent tribunal is to be interpreted in that context.

In his written memorandum of argument in the case at bar, applicant's counsel challenged the independence of the Discharge and Demotion Board on a wide range of grounds, but in oral submissions he restricted his independence argument to the *ad hoc* appointment of the Chairman and one member of the Discharge and Demotion Board who are not full time adjudicators.

On this point Lamer C.J.C. stated at page 303 of *Généreux*:

Furthermore, under the regulations in force at the time of the appellant's trial, the judge advocate was appointed solely on a case by case basis. As a result, there was no objective guarantee that his or her career as military judge would not be affected by decisions tending in favour of an accused rather than the prosecution. A reasonable person might well have entertained an apprehension that a legal officer's occupation as a military judge would be affected by his or her performance in earlier cases. Nothing in what I have said here should be taken to impugn the integrity of the judge advocate who presided at the appellant's trial, nor to suggest that judge advocates in fact are influenced by career concerns in the discharge of their adjudicative duties. The point is, however, that a reasonable person could well have entertained the apprehension that the person chosen as judge advocate had been selected because he or she had satisfied the interests of the executive, or at least has not seriously disappointed the executive's expectations, in previous proceedings. Any system of military tribunals which does not banish such apprehensions will be defective in terms of s. 11(d). At the very least, therefore, the essential condition of security of tenure, in this context, requires security from interference by the executive for a fixed period of time. An officer's position as military judge should not, during a certain period of time, depend on the discretion of the executive.

Applicant's counsel submits that in the case at bar, the Discharge and Demotion Board was not independent because two of its members did not have secur-

*Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle. Bien que ces conditions soient susceptibles d'être appliquées avec souplesse afin de répondre aux besoins de divers tribunaux, il faut protéger l'essence de chacune d'elles. Le juge en chef Lamer a fait remarquer que la Charte ne visait pas à miner l'existence d'organismes qui veillent eux-mêmes au maintien d'une discipline, comme les Forces armées canadiennes, et que c'est dans ce contexte qu'il fallait interpréter le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial que garantit l'alinéa 11d).

Dans les observations écrites qu'il a présentées en l'espèce, l'avocat de la requérante a soulevé une foule de moyens pour contester l'indépendance de la Commission de licenciement et de rétrogradation, mais, dans sa plaidoirie, il a limité son argumentation sur ce point à la nomination *ad hoc*, à titre de président et de membre de la Commission, de deux officiers qui ne sont pas des arbitres à temps plein.

Dans l'arrêt *Généreux*, le juge en chef Lamer s'est exprimé en ces termes sur ce point à la page 303:

En outre, selon les règlements en vigueur lors du procès de l'appelant, le juge-avocat n'occupait qu'une charge *ad hoc*. Par conséquent, il n'y avait objectivement aucune garantie que sa carrière de juge militaire ne serait pas compromise s'il rendait des décisions favorables à l'accusé plutôt qu'à la poursuite. Une personne raisonnable aurait bien pu craindre que la charge de juge militaire d'un avocat militaire ne dépendît de son rendement lors de procès antérieurs. Rien dans ce que j'ai dit en l'espèce ne devrait être interprété comme attaquant l'intégrité du juge-avocat qui a présidé le procès de l'appelant, ni comme laissant entendre que les juges-avocats sont, en réalité, influencés par des préoccupations de carrière dans l'exercice de leurs fonctions décisionnelles. Il reste, cependant, qu'une personne raisonnable aurait bien pu craindre que la personne nommée au poste de juge-avocat ait été choisie parce qu'elle avait satisfait aux intérêts de l'exécutif, ou du moins parce qu'elle n'avait pas sérieusement déçu les attentes de l'exécutif lors de procédures antérieures. Tout système de tribunaux militaires qui ne dissipe pas pareilles craintes est entaché d'un vice au regard de l'al. 11d). Par voie de conséquence, la condition essentielle de l'inamovibilité, dans ce contexte, exige à tout le moins la protection contre l'ingérence de l'exécutif pendant une période déterminée. La charge de juge militaire que remplit un officier ne doit pas, durant une certaine période, dépendre du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif.

L'avocat de la requérante prétend que la Commission de licenciement et de rétrogradation n'était pas indépendante parce que deux de ses membres ne bénéfici-



ity from interference by the executive of the RCMP for a fixed period of time.

Applicant's counsel also restricted his independence argument to what he asserted were requirements of natural justice. Although in his written material there is reference to the Charter, counsel for the applicant and respondents advised me that they had agreed that this issue should be decided on the basis of the requirements of natural justice and not on the basis of the Charter.

In passing, I would observe that section 11 of the Charter commences with the words:

11. Any person charged with an offence has the right . . . .

In this case the applicant is not a person charged with an offence. It seems plain that paragraph 11(d) would not apply in this case in any event.

I therefore turn to a consideration of the issue in the context of the relevant statutory provisions and the requirements of natural justice. Assuming, without deciding, that independence of the Discharge and Demotion Board is a requirement of natural justice, I think the question is: did Parliament, in the RCMP Act, simply omit such a requirement, in which case the Court will supply the omission, or did Parliament prescribe a code which has been carefully and deliberately drafted so as to establish a procedure which is fair and appropriate? If the latter is the case, this Court will not redraft the Act to engraft upon it additional requirements of independence it might think are more consonant with the requirements of natural justice.

In my opinion, a consideration of the discharge procedures contained in the RCMP Act indicate careful and deliberate drafting of provisions by which Parliament prescribed a fair and appropriate discharge procedure. The discharge and demotion board is provided for in Part V of the RCMP Act. Part V is entitled "Discharge and Demotion". Under subsection 45.19(1) cited above, before a member is discharged, the member is to be served with a notice in writing of the intention to recommend discharge of the member. A member who is served with a notice of intention to discharge may then request a review of his or her case by a discharge and demotion board.

ciaient pas d'une inamovibilité qui les mettait à l'abri de l'ingérence de l'exécutif de la GRC pendant une période déterminée.

Par ailleurs, l'avocat de la requérante s'en est tenu dans son argumentation sur l'indépendance à ce qu'il a appelé les exigences de la justice naturelle. Bien qu'il soit question de la Charte dans ses observations écrites, les avocats des deux parties m'ont informé qu'ils s'étaient entendus pour que ce point soit tranché non pas en fonction de la Charte, mais d'après les exigences de la justice naturelle.

Je fais remarquer, en passant, que l'article 11 de la Charte commence ainsi:

11. Tout inculpé a le droit . . . .

En l'occurrence, la requérante n'est pas un inculpé. Il est clair que l'alinéa 11(d) ne s'appliquerait pas à la présente espèce de toute façon.

J'en viens donc à l'examen du point litigieux dans le contexte des dispositions législatives pertinentes et des exigences de la justice naturelle. En supposant, sans décider ce point, que l'indépendance de la Commission de licenciement et de rétrogradation soit une exigence de la justice naturelle, je suis d'avis que la question est la suivante: le législateur, dans la Loi sur la GRC, a-t-il simplement omis cette exigence, auquel cas la Cour remédiera à cette omission, ou a-t-il prescrit un code qui a été soigneusement et délibérément rédigé afin d'établir une procédure équitable et appropriée? Dans ce dernier cas, la présente Cour ne récriera pas la Loi pour y incorporer de nouvelles conditions d'indépendance qu'elle pourrait juger plus compatibles avec les exigences de la justice naturelle.

À mon sens, l'examen des procédures de renvoi prévues dans la Loi sur la GRC révèle une rédaction soignée et délibérée des dispositions par lesquelles le législateur a prescrit une procédure de renvoi équitable et appropriée. Les dispositions qui régissent la commission de licenciement et de rétrogradation se trouvent dans la partie V de la Loi, qui s'intitule «Renvoi et rétrogradation». Aux termes du paragraphe 45.19(1) précité, avant de renvoyer un membre, on doit lui signifier, par écrit, un avis l'informant qu'on a l'intention de recommander son renvoi. Le membre qui reçoit cet avis peut ensuite demander que sa cause soit révisée par une commission de licenciement.

The request is to be sent to the “appropriate officer” who, for purposes of discharges, would be the Commanding Officer of the member:

**45.19 ...**

(4) An officer or other member, except a probationary member, who is served with a notice under subsection (1) may, within fourteen days after the day the notice is served, send to the appropriate officer a request in writing for a review of the officer's or member's case by a discharge and demotion board.

Upon receiving a request, the appropriate officer must forward it to the officer designated to appoint discharge and demotion boards:

**45.19 ...**

(5) An appropriate officer shall forthwith after receiving a request under subsection (4) forward the request to the officer designated by the Commissioner for the purposes of this section.

Within seven days after he or she receives the request, the designated officer is to appoint three officers as members of a discharge and demotion board and notify the member of the names of the appointed officers [section 45.2 (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16)]:

**45.2 (1)** Within seven days after the day a designated officer receives a request under subsection 45.19(5), the designated officer shall appoint three officers as members of a discharge and demotion board to conduct the review requested and shall serve the officer or other member requesting the review with a notice in writing setting out the names of the officers so appointed.

Presumably this gives a member an opportunity of objecting to specific appointees if there are grounds for thinking that an appointee might not be impartial.

Certain officers are not eligible to be members of a discharge and demotion board:

**45.2 ...**

(4) An officer is not eligible to be appointed as a member of a discharge and demotion board if the officer

(a) is the immediate superior officer of the member whose case is to be reviewed by the board; or

(b) is involved in the initiation or processing of the case that is to be reviewed by the board.

The decision-making function of the discharge and demotion board is provided for in subsection 45.23(1) [section 45.23 (as enacted *idem*)]. The board

ment et de rétrogradation. Il doit en faire la demande à l'«officier compétent» qui, en pareil cas, serait le commandant divisionnaire dont il relève:

**45.19 ...**

(4) L'officier ou l'autre membre, autre qu'un membre stagiaire, à qui est signifié l'avis visé au paragraphe (1) peut, dans les quatorze jours suivant la signification de cet avis, demander par écrit à l'officier compétent la révision de sa cause par une commission de licenciement et de rétrogradation.

Lorsqu'il reçoit une demande, l'officier compétent doit la transmettre à l'officier désigné pour nommer les commissions de licenciement et de rétrogradation:

**45.19 ...**

(5) Dès qu'il reçoit la demande visée au paragraphe (4), l'officier compétent la transmet à l'officier désigné par le commissaire pour l'application du présent article.

Dans les sept jours qui suivent la réception de la demande, l'officier désigné doit nommer trois officiers à titre de membres d'une commission de licenciement et de rétrogradation et communiquer au membre les noms des officiers nommés [article 45.2 (édicte par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 8, art. 16)]:

**45.2 (1)** L'officier désigné à qui est transmise la demande visée au paragraphe 45.19(5) nomme, dans les sept jours suivant la réception de la demande, trois officiers à titre de commission de licenciement et de rétrogradation pour procéder à la révision demandée, et signifie par avis écrit à l'officier ou à l'autre membre qui a demandé la révision le nom des trois officiers ainsi nommés.

On peut penser que cette façon de procéder donne au membre la possibilité de récuser un officier ainsi nommé s'il a des motifs de croire que cet officier pourrait manquer d'impartialité.

Certains officiers ne peuvent être nommés à titre de membres d'une commission de licenciement et de rétrogradation:

**45.2 ...**

(4) Ne peut être nommé à titre de membre d'une commission de licenciement et de rétrogradation l'officier qui:

a) soit est le supérieur immédiat du membre dont la cause est révisée par la commission;

b) soit est mêlé à l'affaire soumise à la commission pour avoir provoqué son instruction ou y avoir participé.

La fonction décisionnelle de la commission de licenciement et de rétrogradation est prévue au paragraphe 45.23(1) [article 45.23 (édicte, *idem*)]. La

is to decide whether or not the ground of unsuitability has been established. Subsection 45.23(2) requires the board to issue a written decision, including a statement of its findings of fact, reasons, and when deciding that unsuitability is established, a statement recommending that the member be discharged:

**45.23** (1) After reviewing the case before it, a discharge and demotion board shall decide whether or not the ground of unsuitability is established on a balance of probabilities.

(2) A decision of a discharge and demotion board shall be recorded in writing and shall include a statement of the findings of the board on questions of fact material to the decision, reasons for the decision and a statement of the action taken by the board under subsection (3) or (4).

(3) Where a discharge and demotion board decides that the ground of unsuitability is established, the board shall

(a) recommend that the officer be discharged or discharge the other member, as the case may be, or

(b) recommend that the officer be demoted or demote the other member, as the case may be,

but the board shall not take the action referred to in paragraph (a) if the notice of intention served on that officer or other member was a notice to recommend demotion of the officer or to demote the other member, as the case may be.

The member is to be served with a copy of the decision:

**45.23** ...

(5) A discharge and demotion board shall serve each of the parties to the review by the board with a copy of its decision.

The member may then appeal the decision of the board to the Commissioner on any ground of appeal [section 45.24 (as enacted *idem*)]:

**45.24** (1) A party to a review by a discharge and demotion board may appeal the decision of the board to the Commissioner, but no appeal may be instituted under this section after the expiration of fourteen days from the later of

(a) the day the decision is served on that party, and

(b) if that party requested a transcript pursuant to subsection 45.23(6), the day that party receives the transcript.

(2) An appeal lies to the Commissioner on any ground of appeal.

commission doit décider si le motif d'inaptitude a été établi. Le paragraphe 45.23(2) prévoit que la commission doit rendre une décision écrite, qui comprend l'exposé de ses conclusions quant aux faits, les motifs de sa décision et, lorsqu'elle conclut que le motif d'inaptitude est établi, la mention qu'elle recommande le renvoi du membre:

**45.23** (1) La commission de licenciement et de rétrogradation décide si les éléments de preuve qui lui sont soumis établissent le motif d'inaptitude selon la prépondérance des probabilités.

(2) La décision de la commission de licenciement et de rétrogradation est consignée par écrit; elle comprend notamment l'exposé des conclusions de la commission sur les questions de fait essentielles à la décision, les motifs de cette dernière et la mention de la mesure qu'elle a imposée en vertu des paragraphes (3) ou (4).

(3) Lorsque la commission de licenciement et de rétrogradation conclut que le motif d'inaptitude est établi, elle prend l'une des mesures suivantes:

a) recommander le renvoi de l'officier ou renvoyer l'autre membre, selon le cas;

b) recommander la rétrogradation de l'officier ou rétrograder l'autre membre, selon le cas.

Toutefois, la commission n'impose pas la mesure visée à l'alinéa a) si l'avis était un avis d'intention signifié à cet officier ou autre membre recommandant ou prononçant la rétrogradation.

Une copie de la décision doit être signifiée au membre:

**45.23** ...

(5) La commission de licenciement et de rétrogradation signifie copie de sa décision à chacune des parties à la révision.

Le membre peut ensuite en appeler de la décision de la commission devant le commissaire, quel que soit le motif d'appel [article 45.24 (édicte, *idem*)]:

**45.24** (1) Chacune des parties à la révision peut en appeler de la décision de la commission de licenciement et de rétrogradation devant le commissaire et elle dispose à cet effet:

a) de quatorze jours à compter de la date où la décision lui a été signifiée;

b) si elle a réclamé la transcription visée au paragraphe 45.23(6), de quatorze jours à compter de la date où elle l'a reçue, lorsque cette date est postérieure à celle visée à l'alinéa a).

(2) Le commissaire entend tout appel, quel qu'en soit le motif.

Before the Commissioner considers the appeal he shall refer the case to the RCMP External Review Committee consisting of a Chairman, Vice-Chairman and not more than three other members appointed by the Governor in Council for terms not exceeding five years. Members may not be removed except for cause. Nor are members or officers of the RCMP eligible to be appointed as members of the External Review Committee [section 25 (as am. *idem*)]:

25. (1) There is hereby established a committee, to be known as the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee, consisting of a Chairman, a Vice-Chairman and not more than three other members, to be appointed by order of the Governor in Council.

(2) The Committee Chairman is a full-time member of the Committee and the other members may be appointed as full-time or part-time members of the Committee.

(3) Each member of the Committee shall be appointed to hold office during good behaviour for a term not exceeding five years but may be removed for cause at any time by order of the Governor in Council.

(5) No member of the Force is eligible to be appointed or to continue as a member of the Committee.

The Commissioner then considers the appeal on the basis of the relevant material, the transcript before the discharge and demotion board, the statement of appeal, the written submissions, the decision of the discharge and demotion board and the findings and recommendations of the External Review Committee [section 45.26 (as enacted *idem*)]:

45.26 (1) The Commissioner shall consider an appeal under section 45.24 on the basis of

(a) the material that the officer or other member was given an opportunity to examine pursuant to subsection 45.19(3),

(b) the transcript of any hearing before the discharge and demotion board whose decision is being appealed,

(c) the statement of appeal,

(d) any written submissions made to the Commissioner, and

(e) the decision of the discharge and demotion board being appealed,

and the Commissioner shall also take into consideration the findings or recommendations set out in the report, if any, of the Committee or the Committee Chairman in respect of the case.

Avant d'étudier l'appel, le commissaire le renvoie devant le Comité externe d'examen de la GRC, qui est composé d'un président, d'un vice-président et d'au plus trois autres membres nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans au maximum. Les membres ne peuvent être révoqués, sauf pour un motif valable. Enfin, ni les membres ni les officiers de la GRC ne peuvent faire partie du Comité [article 25 (mod., *idem*)]:

25. (1) Est constitué le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada, composé d'au plus cinq membres, dont le président et un vice-président, nommés par décret du gouverneur en conseil.

(2) Le président est membre à plein temps du Comité. Les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel.

(3) Les membres du Comité sont nommés, à titre inamovible, pour un mandat de cinq ans au maximum, sous réserve de révocation par décret du gouverneur en conseil pour motif valable.

(5) Un membre de la Gendarmerie ne peut faire partie du Comité.

Le commissaire étudie ensuite l'appel en se fondant sur la documentation ou les pièces pertinentes, la transcription des audiences tenues devant la commission de licenciement et de rétrogradation, le mémoire d'appel, les argumentations écrites, la décision de la commission de licenciement et de rétrogradation ainsi que les conclusions et les recommandations du Comité externe d'examen [article 45.26 (édicte, *idem*)]:

45.26 (1) Le commissaire étudie l'affaire portée en appel devant lui en se fondant sur les documents suivants:

a) la documentation ou les pièces que l'officier ou l'autre membre a eu la possibilité d'examiner conformément au paragraphe 45.19(3);

b) la transcription des audiences tenues devant la commission de licenciement et de rétrogradation dont la décision est portée en appel;

c) le mémoire d'appel par lequel l'affaire est portée en appel devant lui;

d) les argumentations écrites qui lui ont été soumises;

e) la décision de la commission de licenciement et de rétrogradation dont il est interjeté appel.

Il tient également compte, s'il y a lieu, des conclusions ou des recommandations exposées dans le rapport du Comité ou de son président.

When the Commissioner does not follow the recommendation of the External Review Committee he shall include in his decision the reasons for not following the recommendation:

**45.26 ...**

(5) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a case referred to the Committee under section 45.25, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the appeal the reasons for not so acting.

Parliament has thus laid out a detailed code respecting discharges from the RCMP. This elaborate procedure for discharging a member of the RCMP in the current RCMP Act seems to reflect a desire on the part of Parliament for fairness and accountability in the procedure of decision-making relative to discharges. In establishing these discharge provisions, Parliament has addressed the questions of impartiality and independence. The board is to be appointed by an officer designated for that purpose. Members are not to be immediate superiors of the member and are not to have participated in instituting or processing the case against the member. The names of board members are to be given to the member so that objections to specific individuals may be made. Parliament has also accepted that members of discharge and demotion boards are to be officers of the RCMP. It would have been open to Parliament to require that such boards consist of persons outside and independent of the RCMP but Parliament did not choose such an option.

There is an appeal from the board to the Commissioner. Before considering an appeal, the Commissioner is to refer the matter to the External Review Committee. This required reference to the External Review Committee provides for a review, independent of the RCMP, by a committee consisting of members appointed by the Governor in Council for fixed terms, *i.e.* with security of tenure as members of the External Review Committee. While Parliament did not give the External Review Committee final authority in discharge matters, where the Commissioner chooses not to follow the findings of the External Review Committee, he must set forth his reasons for not following them.

In my view, in prescribing the constitution of the discharge and demotion board in the context of the

Lorsque le commissaire choisit de ne pas donner suite à la recommandation du Comité externe d'examen, il doit motiver son choix dans sa décision:

**a 45.26 ...**

(5) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur une affaire qui a été renvoyée devant le Comité conformément à l'article 45.25; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

Le législateur a donc adopté un code détaillé pour ce qui est de renvoyer un membre de la GRC. La procédure élaborée qui est prévue à cette fin dans l'actuelle Loi sur la GRC semble dénoter un souci d'équité et de responsabilisation chez le législateur dans le processus de prise de décision à ce chapitre. Pour adopter pareilles dispositions, le législateur s'est penché sur les questions de l'impartialité et de l'indépendance. Ainsi, les membres de la commission doivent être nommés par un officier désigné à cette fin. Ils ne doivent pas être les supérieurs immédiats du membre, ni avoir provoqué l'instruction de l'affaire ou y avoir participé. Les noms des membres de la commission doivent être communiqués au membre pour fins de récusation s'il y a lieu. Le législateur a en outre prévu que les membres des commissions de licenciement et de rétrogradation doivent être des officiers de la GRC. Il lui aurait été loisible d'exiger que ces commissions soient composées de personnes de l'extérieur de la GRC et indépendantes de celle-ci, mais il n'a pas fait ce choix.

On fait appel de la décision de la commission devant le commissaire. Avant d'étudier l'appel, le commissaire doit le renvoyer devant le Comité externe d'examen. Cette étape obligatoire donne lieu à un examen effectué par un comité indépendant de la GRC et formé de membres nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat fixe, c'est-à-dire que ceux-ci sont inamovibles à titre de membres du Comité externe d'examen. Le législateur n'a pas habilité le Comité à rendre des décisions définitives dans les causes de renvoi, mais si le commissaire choisit de ne pas donner suite à ses recommandations, il doit motiver son choix dans sa décision.

À mon avis, en prescrivant la constitution de la commission de licenciement et de rétrogradation dans

requirement of independence, Parliament has not omitted to address requirements of natural justice, leaving it for the Court to set down supplementary rules. This case, in my view, is of the type characterized in *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660 (P.C.) in which Lord Morris of Borth-y-Gest, who delivered the majority judgment, stated at page 679:

In support of these claims the rules of natural justice were invoked. It becomes necessary therefore to consider whether the detailed and elaborate code which prescribes the procedure to be followed when there is a suggestion of an offence under section 158 is a code which gives scope for unfairness and whether in its operation the court in the interests of fairness must supplement the written provisions. In the present case do the well-known words of Byles J. in *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180, 194 apply, viz.: ". . . although there are no positive words in a statute requiring that the party shall be heard, yet the justice of the common law will supply the omission of the legislature"? Or is the code one that has been carefully and deliberately drafted so as to prescribe procedure which is fair and appropriate? In whatever way the status of the appellant as a teacher is in law to be defined he agreed to serve under the conditions laid down in the regulations and unless some provisions are to be read into them or are incorporated in them it is clear that they were faithfully followed. It is not lightly to be affirmed that a regulation that has the force of law is unfair when it has been made on the advice of the responsible Minister and on the joint recommendation of organisations representing teachers employed and those employing. Nor is it the function of the court to re-draft the code. As was said in *Brettingham-Moore v. Municipality of St. Leonards* (1969) 121 C.L.R. 509, 524:

"The legislature has addressed itself to the very question and it is not for the court to amend the statute by engrafting upon it some provision which the court might think more consonant with a complete opportunity for an aggrieved person to present his views and to support them by evidentiary material."

At page 681, Lord Morris quoted Viscount Dilhorne in *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.):

Viscount Dilhorne, having cited what Lord Reid said in *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. 297, 308, said, at p. 545:

"I would only emphasise that one should not start by assuming that what Parliament has done in the lengthy process of legislation is unfair. One should rather assume that what has been done is fair until the contrary is shown. And Parliament thought it fair that the person affected should have the right to be heard where leave was sought under section 51 of the

le contexte de l'exigence d'indépendance, le législateur n'a pas négligé les exigences de la justice naturelle pour laisser à la Cour le soin de fixer des règles supplémentaires. La présente espèce s'apparente, selon moi, à la situation décrite dans l'arrêt *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660 (P.C.), dans lequel lord Morris of Borth-y-Gest, qui a rendu le jugement de la majorité, a déclaré à la page 679:

[TRADUCTION] On a invoqué les règles de justice naturelle au soutien de ces prétentions. Il devient donc nécessaire de déterminer si le code détaillé et élaboré qui prescrit la procédure à suivre lorsqu'on allègue la perpétration d'une infraction prévue à l'article 158 est un code qui donne prise à l'injustice et si, dans son application, le tribunal doit, dans l'intérêt de l'équité, compléter les dispositions écrites. Dans la présente espèce, est-ce que les célèbres remarques faites par le juge Byles dans *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180, à la p. 194, s'appliquent: «. . . bien qu'il n'y ait pas de termes formels dans une loi qui prescrivent que la partie doit être entendue, la justice de la common law remédiera à l'omission du législateur?» Ou le code a-t-il été soigneusement et délibérément rédigé afin de prescrire une procédure équitable et appropriée? Quelle que soit la façon dont le statut de l'appelant en tant qu'enseignant doit être défini en droit, celui-ci a accepté d'être régi par les conditions prévues dans les règlements et, à moins qu'on leur fasse dire quelque chose qu'ils ne disent pas ou qu'on y incorpore certaines dispositions, il est clair qu'ils ont été scrupuleusement respectés. On ne saurait affirmer légèrement qu'un règlement qui a force de loi est injuste quand il a été pris sur les conseils du ministre responsable et sur la recommandation conjointe d'organismes représentant les enseignants salariés et ceux qui les emploient. De plus, ce n'est pas le rôle du tribunal de récrire le code. Comme on l'a déclaré dans *Brettingham-Moore v. Municipality of St. Leonards* (1969) 121 C.L.R. 509, à la p. 524:

«Le législateur s'est penché sur cette question précise, et il n'appartient pas au tribunal de modifier la loi en y greffant des dispositions qu'il pourrait juger plus compatibles avec la possibilité pleine et entière pour une personne lésée de faire valoir son point de vue et de l'étayer par des éléments de preuve.»

À la page 681, lord Morris a cité le vicomte Dilhorne dans l'affaire *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.):

[TRADUCTION] Après avoir invoqué les remarques faites par lord Reid dans l'affaire *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. 297, à la p. 308, le vicomte Dilhorne a déclaré, à la p. 545:

«Je soulignerais simplement le fait qu'on ne devrait pas commencer par présumer que ce qu'a fait le législateur dans le cadre du long processus législatif est inéquitable. On devrait plutôt présumer que ce qui a été fait est équitable jusqu'à preuve du contraire. Et le législateur a jugé qu'il était équitable d'accorder à l'intéressé le droit d'être entendu

Finance Act 1960 and have the right to make representations to the tribunal under section 28 of that Act. The omission so to provide in section 6 of the Income Tax Management Act 1964 cannot, as I have said, in my opinion be regarded as anything other than deliberate and, if deliberate, it should be assumed that Parliament did not think that the requirements of fairness made it advisable to provide any such rights for the person affected. If this was the view of Parliament, it would require a very strong case to justify the addition to the statute of requirements to meet one's own opinion of fairness."

It seems to me that what applicant's counsel is asking me to do is to impose requirements of independence on discharge and demotion boards that Parliament did not see fit to impose. In essence, I am being asked to find that because members of discharge and demotion boards did not have a specified tenure as adjudicators, they did not have security of tenure and were therefore not independent as contemplated by *Généreux*, *supra*. Parliament, in providing for the appointment and constitution of the discharge and demotion board, and an independent External Review Committee, has, according to its perception of what impartiality and independence require, addressed those issues of concern to it. Given the attention that Parliament has paid to these requirements of impartiality and independence, I do not think it is appropriate for this Court to impose additional requirements.

I would add that while discharge proceedings are serious matters, members subject to such proceedings are not accused of offences as contemplated by paragraph 11(d) of the Charter. Indeed, the final decision in respect of a discharge is that of the Commissioner. Parliament obviously did not intend that discharges should be decided by independent tribunals such as arbitration boards, but left that right and responsibility with the Commissioner of the RCMP. This suggests to me that Parliament recognized the requirements of the RCMP, in the final analysis, to control its own discharges, subject to the necessity of review by an independent External Review Committee and an explanation by the Commissioner when the External Review Committee's recommendations are not followed.

lorsque la permission est demandée en vertu de l'article 51 de la Finance Act de 1960 et le droit de présenter des observations au tribunal en application de l'article 28 de cette loi. Le fait de ne pas avoir prévu de telles dispositions à l'article 6 de la Income Tax Management Act de 1964 ne saurait, selon moi, comme je l'ai indiqué, être considéré comme autre chose qu'un geste délibéré, auquel cas on devrait présumer que le législateur n'a pas cru que les exigences de l'équité justifiaient l'octroi de droits semblables à l'intéressé. Si c'était le point de vue du législateur, il faudrait invoquer des arguments très convaincants pour justifier l'ajout dans la loi d'exigences qui soient compatibles avec sa propre conception de l'équité.»

J'ai l'impression que l'avocat de la requérante me demande d'assujettir les commissions de licenciement et de rétrogradation à des exigences d'indépendance que le législateur n'a pas jugé bon d'imposer. En substance, on me demande de statuer que, puisque les membres des commissions de licenciement et de rétrogradation n'avaient pas une certaine permanence en tant que décideurs, ils ne bénéficiaient pas de l'inamovibilité voulue et n'étaient donc pas indépendants au sens de l'arrêt *Généreux* (précité). En prévoyant la constitution d'une commission de licenciement et de rétrogradation et d'un Comité externe d'examen indépendant, le législateur a traité ces questions qui le préoccupaient selon sa perception de ce que l'impartialité et l'indépendance exigent. Étant donné l'attention qu'il a accordée à ces exigences d'impartialité et d'indépendance, il ne me paraît pas indiqué d'imposer des exigences supplémentaires.

J'ajouterais qu'en dépit de la gravité des procédures de renvoi, les membres qui en font l'objet ne sont pas des inculpés au sens de l'alinéa 11(d) de la Charte. En fait, c'est au commissaire qu'il appartient de rendre une décision définitive à ce chapitre. De toute évidence, le législateur n'a pas voulu que les renvois soient décidés par des tribunaux indépendants comme des comités d'arbitrage, mais a préféré investir le commissaire de la GRC de ce droit et de cette responsabilité. Selon moi, le législateur a reconnu que la GRC devait avoir droit de regard, en dernière analyse, sur le renvoi de ses membres, à condition que la cause soit examinée par un Comité externe d'examen indépendant et que le commissaire motive sa décision lorsqu'il ne donne pas suite aux recommandations du Comité.

I would observe that counsel for the applicant stipulated that he did not challenge the impartiality of the Discharge and Demotion Board in this case.

As a result, I conclude that there is no requirement that the Discharge and Demotion Board have additional attributes of independence over and above those provided by Parliament in the RCMP Act.

4. Applicant's counsel says that the résumé prepared by a member of Commissioner Inkster's staff was relied upon by him in making his decision. Counsel argues that the résumé contains facts and material not before the Discharge and Demotion Board and which the applicant did not have an opportunity to challenge.

For purposes of considering the appeal of the applicant from the Discharge and Demotion Board, Commissioner Inkster had one of his staff, Sgt. B. R. M. Swann, prepare a résumé of the facts relating to the applicant's employment with the RCMP, the various procedures that had been followed, the evidence before the Discharge and Demotion Board, the decision of the Board, and the findings and recommendations of the External Review Committee. The résumé also contained comments and recommendations. Applicant's counsel points to three statements, on pages 18, 19 and 20 of the résumé, which he says constitute new facts not before the Board which the applicant did not have an opportunity to challenge:

[1] Since raters may not interpret scores in the same way, it is important to consider the narrative assessment in part 7A because it may explain the ratings and furnish their underlying rational.

[2] Further, supervisors may be reluctant to assign unsatisfactory ratings given the requirement for extensive documentation in such cases, the impact such ratings may have on a member's career and the problems with motivation which may result.

Il convient de faire remarquer que l'avocat de la requérante a affirmé qu'il ne contestait pas l'impartialité de la Commission de licenciement et de rétrogradation dans la présente espèce.

En conséquence, j'arrive à la conclusion qu'il n'y a pas lieu d'imposer à la Commission de licenciement et de rétrogradation d'autres attributs d'indépendance en dehors de ceux que le législateur a prévus dans la Loi sur la GRC.

4. L'avocat de la requérante affirme que le commissaire Inkster s'est fondé sur un résumé préparé par un membre de son état-major pour rendre sa décision. Selon lui, ce résumé renferme des faits et des éléments de preuve qui n'ont pas été soumis à la Commission de licenciement et de rétrogradation et que la requérante n'a pas eu la possibilité de contester.

Pour étudier l'appel interjeté par la requérante contre la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation, le commissaire Inkster a demandé à un membre de son état-major, la sergente d'état-major B. R. M. Swann, de préparer un résumé des faits concernant l'emploi occupé par la requérante à la GRC, des diverses procédures qui ont été suivies, des éléments de preuve qui ont été présentés à la Commission de licenciement et de rétrogradation, de la décision de la Commission ainsi que des conclusions et des recommandations du Comité externe d'examen. Ce résumé contient en outre des observations et des recommandations. L'avocat de la requérante signale trois déclarations, aux pages 18, 19 et 20 du résumé, qui seraient des faits nouveaux dont la Commission n'a pas été saisie et que la requérante n'a pas eu la possibilité de contester:

[TRADUCTION] [1] Comme il se peut que les noteurs n'interprètent pas les points de la même façon, il est important de tenir compte de l'appréciation circonstanciée qui figure dans la partie 7A parce qu'elle peut expliquer les cotes attribuées et fournir leur raison d'être sous-jacente.

[2] Par ailleurs, il se peut que les superviseurs soient peu disposés à attribuer des cotes insatisfaisantes compte tenu des nombreux documents qui doivent être présentés en pareil cas, de l'incidence que ces cotes peuvent avoir sur la carrière d'un membre et des problèmes de motivation qui peuvent en résulter.



[3] One psychologist was unaware of the Appellant's history of problems with paperwork, a fact which may have influenced his opinion had it been known during his evaluation of her.

The first two comments, which I would characterize, not as facts, but as opinions of Sgt. Swann, follow from Sgt. Swann's opinion that the External Review Committee's analysis was deficient because it ignored narrative comments in the applicant's PEPs. The entire paragraph in the résumé reads:

The Committee's analysis seems problematic because the extensive narrative comments in the PEPs from 1987 to 1989 and other supporting documents (Notice of Shortcomings, Tab A; PEPs, Tabs K to N) have been ignored. Part 2B of the PEP is a subjective evaluation. Since raters may not interpret scores in the same way, it is important to consider the narrative assessment in part 7A because it may explain the ratings and furnish their underlying rationale. Further, supervisors may be reluctant to assign unsatisfactory ratings given the requirement for extensive documentation in such cases, the impact such ratings may have on a member's career and the problems with motivation which may result. If the promotion process is considered as an analogy, it is clear that a member's scores in part 2B alone are insufficient to determine merit for promotion. Policy requires a careful evaluation of the accompanying narrative assessments. Should not the same standard apply to discharge?

Sgt. Swann raises the concern for the Commissioner, that the External Review Committee came to its conclusion on the basis of ratings, without evaluating narrative comments in the profiles and reports. She explains why, in her opinion, reliance on ratings alone may be unsatisfactory. I can see nothing inappropriate about Sgt. Swann advising the Commissioner of her view as to the shortcomings in the findings of the External Review Committee that the Commissioner should consider when making his decision.

As to the third comment complained of by applicant's counsel, respondents' counsel produced a portion of the transcript before the Discharge and Demotion Board which indicated that one psychologist had been unaware of the applicant's problems with paperwork. As to Sgt. Swann's opinion that this may

[3] Un psychologue n'était pas au courant des problèmes qu'avait l'appelante avec les travaux d'écritures, et son opinion aurait pu être différente s'il avait été informé de ce fait pendant qu'il évaluait cette dernière.

a La sergente Swann a fait les deux premières remarques, que je considérerais non pas comme des faits, mais comme des opinions, parce qu'elle estimait que l'analyse du Comité externe d'examen était défectueuse vu qu'on ne tenait aucun compte des appréciations circonstanciées contenues dans les évaluations sommaires du rendement de la requérante. Le paragraphe entier du résumé est ainsi libellé:

[TRADUCTION] L'analyse du Comité semble défectueuse parce qu'on n'a tenu aucun compte des longs commentaires descriptifs contenus dans les évaluations sommaires du rendement effectuées entre 1987 et 1989 et dans d'autres documents connexes (avis de carences professionnelles, onglet A; évaluations sommaires du rendement, onglets K à N). La partie 2B de l'évaluation sommaire du rendement est une évaluation subjective. Comme il se peut que les noteurs n'interprètent pas les points de la même façon, il est important de tenir compte de l'appréciation circonstanciée qui figure dans la partie 7A parce qu'elle peut expliquer les cotes attribuées et fournir leur raison d'être sous-jacente. Par ailleurs, il se peut que les superviseurs soient peu disposés à attribuer des cotes insatisfaisantes compte tenu des nombreux documents qui doivent être présentés en pareil cas, de l'incidence que ces cotes peuvent avoir sur la carrière d'un membre et des problèmes de motivation qui peuvent en résulter. Par analogie avec le processus d'avancement, les points obtenus par un membre dans la partie 2B ne suffiraient certainement pas à eux seuls à établir le mérite aux fins d'avancement. La politique exige une évaluation soignée des appréciations circonstanciées s'y rapportant. La même norme ne devrait-elle pas s'appliquer à un renvoi?

La sergente Swann attire l'attention du commissaire sur le fait que le Comité externe d'examen est parvenu à sa conclusion en se fondant sur les cotes, sans évaluer les commentaires descriptifs contenus dans les évaluations et les rapports. Elle explique pourquoi il lui paraît insuffisant de ne tenir compte que des cotes. Selon moi, il n'y a rien de déplacé dans les remarques que la sergente Swann adresse au commissaire au sujet des lacunes relevées dans les conclusions du Comité externe d'examen, dont le commissaire devait tenir compte pour rendre sa décision.

En ce qui concerne la troisième remarque dont l'avocat de la requérante s'est plaint, l'avocat des intimés a produit un extrait de la transcription des débats devant la Commission de licenciement et de rétrogradation qui révèle qu'un psychologue ignorait tout des problèmes qu'avait la requérante avec les

have influenced the psychologist's opinion had it been known, this again is commentary or advice given to the Commissioner to assist him in his consideration of the evidence before the Discharge and Demotion Board. It is not a new fact.

It has not been demonstrated to me that Sgt. Swann placed new facts before the Commissioner that were not before the Discharge and Demotion Board.

5. Applicant's counsel says that Commissioner Inkster was required to make the decision respecting the applicant's discharge himself. The résumé, in applicant's counsel's submission, demonstrates that the Commissioner erred by delegating to his staff the decision-making function in respect of the applicant's discharge. Applicant's counsel points out that the first sixteen pages of both the résumé and Commissioner Inkster's decision are identical. He says that Commissioner Inkster delegated his decision-making function in this case to Sgt. Swann, a function which he did not have the authority to delegate.

Guidelines for the determination of whether, and to what extent, the involvement of non-decision-makers in the decision-making process is or is not appropriate have been well summarized by Doherty J.A., of the Ontario Court of Appeal, in *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 9 O.R. (3d) 641 (C.A.), in which, at pages 672-673, he states:

There is no single formula or procedure referable to the drafting process that can be uniformly applied across the very broad spectrum of decision-making, when determining whether the involvement of the non-decision-maker in the drafting process compromised the fairness of the proceedings or the integrity of the process. The nature of the proceedings, the issues raised in those proceedings, the composition of the tribunal, the terms of the enabling legislation, the support structure available to the tribunal, the tribunal's workload, and other factors will impact on the assessment of the propriety of procedures used in the preparation of reasons. Certainly, the judicial paradigm of reason writing cannot be imposed on all boards and tribunals: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, *supra*, at pp. 323-24 S.C.R., pp. 342-43 O.A.C.

travaux d'écritures. Quant au point de vue de la sergente Swann selon lequel l'opinion du psychologue aurait peut-être été différente s'il avait été informé de ce fait, il s'agit encore une fois d'une remarque faite ou d'un conseil donné au commissaire pour l'aider à étudier les éléments de preuve qui ont été présentés à la Commission de licenciement et de rétrogradation. Il ne s'agit pas d'un fait nouveau.

On ne m'a pas convaincu que le résumé préparé par la sergente Swann pour le compte du commissaire contenait des faits nouveaux qui n'ont pas été présentés à la Commission de licenciement et de rétrogradation.

5. L'avocat de la requérante affirme que le commissaire Inkster devait rendre la décision concernant le renvoi de la requérante lui-même. Selon lui, le résumé démontre que le commissaire a commis une erreur en déléguant à son état-major la fonction décisionnelle à cet égard. Il fait remarquer que les seize premières pages du résumé et de la décision du commissaire Inkster sont identiques. Il soutient que le commissaire a délégué la fonction de décision dans cette cause à la sergente Swann, alors qu'il n'était pas autorisé à le faire.

Dans l'affaire *Khan v. College of Physicians and Surgeons of Ontario* (1992), 9 O.R. (3d) 641 (C.A.), le juge Doherty de la Cour d'appel de l'Ontario a bien résumé les principes directeurs permettant d'établir si la participation au processus décisionnel de personnes qui n'ont aucun pouvoir de décision est ou non opportune et dans quelle mesure elle l'est. Il s'est exprimé en ces termes aux pages 672 et 673:

[TRADUCTION] S'agissant du processus de rédaction, il n'existe aucune méthode ou procédure particulière qui soit susceptible de s'appliquer uniformément au très vaste éventail décisionnel pour déterminer si la participation au processus de rédaction de personnes qui n'ont aucun pouvoir de décision a compromis l'équité des procédures ou l'intégrité du processus. La nature des procédures, les questions qu'elles soulèvent, la composition du tribunal, le libellé de la loi habilitante, la structure qui soutient le tribunal, la charge de travail de celui-ci et d'autres facteurs auront une incidence sur l'évaluation de la validité des procédures utilisées dans la rédaction des motifs. Il ne saurait être question d'imposer la norme judiciaire de rédaction à tous les organismes et tribunaux: *IWA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, précité, aux p. 323 et 324 R.C.S., p. 342 et 343 O.A.C.

It must also be recognized that the volume and complexity of modern decision-making all but necessitates resort to "outside" sources during the drafting process. Contemporary reason-writing is very much a consultive process during which the writer of the reasons resorts to many sources, including persons not charged with the responsibility of deciding the matter, in formulating his or her reasons. It is inevitable that the author of the reasons will be influenced by some of these sources. To hold that any "outside" influence vitiates the validity of the proceedings or the decision reached is to insist on a degree of isolation which is not only totally unrealistic, but also destructive of effective reason-writing.

Counsel for the applicant relies on *Spring v. Law Society of Upper Canada* (1988), 64 O.R. (2d) 719 (Div. Ct.). In *Spring*, a convocation of the Law Society of Upper Canada disbarred a lawyer for professional misconduct and conduct unbecoming a solicitor. The credibility of the solicitor was in issue. The decision of the discipline committee, on which convocation's actions were based, had been drafted initially by an employee of the Law Society, the clerk to that committee. This was done on the basis of the committee's findings, which were communicated to him. It was submitted that this had resulted in a breach of the rules of natural justice, in that such involvement by an employee of the prosecutor (the Law Society), gave rise to a reasonable apprehension of bias and also because the decision had, in effect, been taken or had been excessively influenced by someone other than those charged with that responsibility.

The majority of the Ontario Divisional Court dismissed the application for judicial review, holding that the bias argument failed on the ground that the clerk was not a member of the prosecutorial branch of the Law Society and that the actual decision had been taken by the discipline committee, notwithstanding the involvement of the clerk in the process of drafting the reasons. In so doing, the majority did, however, suggest that there were constraints on the extent to which the discipline committee could rely on such assistance. In the case at bar, counsel for the applicant submits that the involvement of Sgt. Swann was a breach of those constraints and amounted to impermissible input from a third party, resulting in a denial of natural justice to the applicant.

I think the concerns expressed by the majority in *Spring*, *supra*, about input into decisions by third par-

Il faut aussi reconnaître qu'en raison de l'ampleur et de la complexité du processus décisionnel moderne, il est pratiquement obligatoire de faire appel à des sources «extérieures» au cours du processus de rédaction. De nos jours, la rédaction de motifs est dans une large mesure un exercice consultatif dans le cadre duquel l'auteur des motifs consulte de nombreuses sources, notamment des personnes à qui n'incombe pas la responsabilité de statuer sur la question, pour formuler ses motifs. Il sera forcément influencé par quelques-unes de ces sources. Statuer qu'une influence «extérieure» vicie la validité des procédures ou la décision qui a été rendue revient à exiger un degré d'isolement qui est non seulement totalement irréaliste, mais aussi nuisible à la rédaction efficace des motifs.

L'avocat de la requérante invoque l'affaire *Spring v. Law Society of Upper Canada* (1988), 64 O.R. (2d) 719 (C. div.), dans laquelle un conseil du Barreau du Haut-Canada avait radié un avocat pour manquement professionnel et conduite indigne d'un avocat. La crédibilité de l'avocat était en cause. La décision du comité de discipline, sur laquelle reposaient les mesures prises par le conseil, avait initialement été rédigée par un employé du Barreau, à savoir le secrétaire de ce comité. Celui-ci l'avait fait en se fondant sur les conclusions du comité, qui lui avaient été communiquées. On a fait valoir que les règles de justice naturelle n'avaient pas été respectées parce que pareille participation d'un employé du poursuivant (le Barreau) avait fait naître une crainte raisonnable de partialité et aussi parce que la décision avait, dans les faits, été prise ou fortement influencée par une personne qui n'était pas l'une de celles à qui incom- bait cette responsabilité.

La majorité de la Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté la demande de contrôle judiciaire et statué que le moyen fondé sur la partialité était écarté parce que le secrétaire n'était pas un membre du service du Barreau responsable des poursuites et que la véritable décision avait été prise par le comité de discipline, malgré la participation du secrétaire à la rédaction des motifs. Dans sa décision, la majorité a cependant donné à entendre qu'il y avait des limites à la mesure dans laquelle le comité de discipline pouvait compter sur cette aide. Dans la présente espèce, l'avocat de la requérante prétend que la participation de la sergente Swann constitue un dépassement de ces limites et équivaut à une participation inadmissible d'un tiers, d'où le déni de justice naturelle.

Je suis d'avis qu'il existe au moins quatre motifs de distinction entre la présente espèce et les préoccu-

ties and possible apprehension of bias, and other cases such as *Emerson and Law Society of Upper Canada, Re* (1983), 44 O.R. (2d) 729 (H.C.) and *Sawyer and Ontario Racing Commission, Re* (1979), 24 O.R. (2d) 673 (C.A.), are distinguishable from the case at bar on at least four grounds. First, in those cases, the tribunal accused of improperly delegating its decision-making function was the one charged with deciding, at the first instance, issues of credibility and fact, and seeing and hearing witnesses. In the case at bar, the Commissioner is an appeal tribunal and does not hear and see witnesses. He makes his decision on the basis of the record, the decision of the External Review Committee and written submissions. Second, the decision-making bodies in those cases had, as their prime function, the decisions they were charged with making and which they delegated. Here, the Commissioner has many functions, only one of which is to consider appeals in discharge and discipline matters.

Third, in *Re Sawyer* and *Re Emerson*, a representative of the party that brought the prosecution also wrote the reasons for the decisions. In the case at bar, Sgt. Swann was not involved in the proceedings against the applicant. In this respect, her position would be analogous to the clerk of the discipline committee in *Spring*, i.e., not being involved in the prosecution, which the majority of the Ontario Divisional Court in that case held, did not raise an apprehension of bias. Of course, Sgt. Swann is an employee of the RCMP, but for that matter, so is the Commissioner. Nonetheless, the Act provides that the Commissioner is to decide appeals and the fact that he utilizes a subordinate to assist him does not, without something more, raise a natural justice issue. In *Re Sawyer*, the draft reasons written by the "prosecutor" were adopted *verbatim* by the Ontario Racing Commission. Commissioner Inkster incorporated part of Sgt. Swann's résumé into his decision document. But, as explained below, he wrote his own "Decision" section.

pations exprimées par la majorité dans l'affaire *Spring*, précitée, quant à la participation d'un tiers dans des décisions et à la crainte raisonnable de partialité, et d'autres affaires comme *Emerson and Law Society of Upper Canada, Re* (1983), 44 O.R. (2d) 729 (H.C.) et *Sawyer and Ontario Racing Commission, Re* (1979), 24 O.R. (2d) 673 (C.A.). Premièrement, dans ces affaires, le tribunal à qui l'on reprochait d'avoir délégué illégalement la fonction de décision était précisément celui qui devait statuer, en première instance, sur des questions de crédibilité et de fait, et entendre les témoins. En l'espèce, le commissaire est un tribunal d'appel et n'entend aucun témoin. Il rend sa décision à partir du dossier, de la décision du Comité externe d'examen et des observations écrites. Deuxièmement, la principale fonction des organes décisionnels dans ces affaires consistait à rendre les décisions qu'ils étaient chargés de rendre et qui avaient fait l'objet d'une délégation. En l'espèce, le commissaire est investi de nombreuses fonctions, dont l'une consiste à étudier les appels interjetés par les membres qui ont fait l'objet d'un renvoi ou de mesures disciplinaires.

Troisièmement, dans les affaires *Re Sawyer* et *Re Emerson*, un représentant de la partie qui avait intenté la poursuite avait aussi rédigé les motifs de ces décisions. Dans la présente espèce, la sergente Swann n'a pas été mêlée aux procédures engagées contre la requérante. Sous cet aspect, sa situation serait comparable à celle du secrétaire du comité de discipline dans l'affaire *Spring*, qui n'avait pas été mêlé à la poursuite; la majorité de la Cour divisionnaire de l'Ontario a statué dans cette affaire que cela ne faisait pas naître une crainte de partialité. Évidemment, la sergente Swann est un membre du personnel de la GRC, mais le commissaire l'est aussi. Malgré tout, la Loi prévoit que le commissaire doit trancher les appels, et le fait qu'il sollicite l'aide d'un subalterne ne soulève pas, en soi, une question de justice naturelle. Dans l'affaire *Re Sawyer*, la Commission des courses de chevaux de l'Ontario avait adopté intégralement la version provisoire des motifs rédigée par le «poursuivant». Le commissaire Inkster a incorporé une partie du résumé de la sergente Swann dans le document renfermant sa décision, mais, comme on l'explique ci-après, il a lui-même rédigé la section intitulée «Décision».

Fourth, it is not realistic for the Commissioner to make appeal decisions in discharge matters without delegating to his subordinates some of the work involved in preparing the material in a manner to enable him to expeditiously perform his function. In this case, Sgt. Swann states, in her affidavit, that she spent approximately 250 hours reviewing and preparing the résumé. It is to be expected that the Commissioner of the RCMP would require such assistance, it not being practical for him to expend that amount of time reviewing the material in discharge, grievance or disciplinary matters appealed to him. Such delegation does not, of itself, imply that the Commissioner did not put his mind, independently, to the decision-making process.

For these reasons, cases such as *Re Sawyer, supra*, and *Re Emerson, supra*, and the concerns expressed by the majority of the Divisional Court in *Spring, supra*, are distinguishable from the circumstances of the case at bar.

Counsel for the respondents relies upon *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.) in which Lord Denning MR, stated at page 19:

Moreover it [the board] need not do everything itself. It can employ secretaries and assistants to do all the preliminary work and leave much to them. But, in the end, the investigating body itself must come to its own decision and make its own report.

However, in *Selvarajan* it was held that staff could not tell the decision maker what the result should be. In D. J. Mullan, *Administrative Law*, 2d ed. (Carswell, 1979) there appears the following at page 3-112:

Generally, the requirement to give a hearing can be met by provision of an opportunity to make written submissions. Alternatively, a statutory decision-maker may legitimately in some cases delegate the task of collection, sorting, sifting and summarizing of evidence to someone else provided the extent of the delegation is not such that the final decision is in effect taken by the delegate rather than the statutory decision-maker. In other words, the statutory decision-maker is obliged to take the decision personally on the basis of an adequate knowledge of all sides of the matter in controversy. [Footnotes omitted.]

Quatrièmement, il n'est pas réaliste de penser que le commissaire peut statuer sur des appels en matière de renvoi sans déléguer à ses subalternes une partie du travail qu'entraîne la préparation de la documentation devant lui permettre de s'acquitter rapidement de sa tâche. Dans la présente espèce, la sergente Swann a déclaré dans son affidavit qu'elle avait consacré environ deux cent cinquante heures à l'examen du dossier et à la préparation du résumé. On ne s'étonnera pas de ce que le commissaire de la GRC ait besoin de cette aide puisqu'il ne serait pas pratique qu'il consacre tout ce temps à l'étude de la documentation se rapportant aux renvois, aux griefs ou aux mesures disciplinaires dont on interjette appel devant lui. En soi, cette délégalion n'implique pas que le commissaire ne s'est pas personnellement occupé de prendre la décision.

Pour ces motifs, des affaires comme *Re Sawyer* (précitée) et *Re Emerson* (précitée) ainsi que les craintes exprimées par la majorité de la Cour divisionnaire dans l'affaire *Spring* (précitée) ne présentent pas les mêmes caractéristiques que la présente espèce.

L'avocat des intimés invoque l'arrêt *Selvarajan v Race Relations Board*, [1976] 1 All ER 12 (C.A.), dans lequel lord Denning MR, s'est exprimé en ces termes à la page 19:

[TRADUCTION] De plus, il n'est pas nécessaire qu'il [l'organisme] fasse tout lui-même. Il peut faire appel à des secrétaires et des adjoints pour le travail préliminaire et plus. Mais en définitive, l'organisme enquêteur doit arrêter sa propre décision et faire son propre rapport.

On a cependant statué dans cette affaire que le personnel ne pouvait pas dicter le résultat au décideur. Dans D. J. Mullan, *Administrative Law*, 2<sup>e</sup> éd. (Carswell, 1979), on fait les remarques suivantes à la page 3-112:

[TRADUCTION] En règle générale, on peut respecter l'obligation de tenir une audience en donnant la possibilité de présenter des observations écrites. Par ailleurs, le décideur désigné par la loi peut légitimement, dans certains cas, déléguer à quelqu'un d'autre la tâche de recueillir, de classer, d'examiner et de résumer la preuve, pourvu que l'étendue de cette délégalion ne soit pas telle que la décision définitive est prise, en réalité, par le délégué plutôt que par le décideur désigné par la loi. En d'autres termes, il incombe au décideur désigné par la loi de prendre personnellement la décision sur la base d'une connaissance suffisante de tous les aspects de la question litigieuse. [Notes en bas de page omises.]

In the case at bar, the documents reveal that the Commissioner did indeed put his mind independently to the decision he had to make and did not improperly delegate the decision-making function to Sgt. Swann. Sgt. Swann's résumé did contain the work history of the applicant, a review of the Discharge and Demotion Board hearing, and a summary of the External Review Committee's findings and recommendations. Commissioner Inkster included this portion of the résumé in his decision *verbatim*. However, the decision-making part of the Commissioner's decision is contained on pages 17 to 19 in a section entitled "Decision". This portion of his decision, although it clearly makes reference to certain portions of Sgt. Swann's commentary and recommendations, is in different words than the résumé. Indeed, the commentary and recommendations portion of Sgt. Swann's résumé does not purport to be a decision on the merits. It raises concerns and questions. For example, as to the External Review Committee ignoring the narrative portion of the applicant's PEPs, Sgt. Swann states at page 19 of her résumé:

Policy requires a careful evaluation of the accompanying narrative assessments. Should not the same standard apply to discharge?

As to whether the applicant is or is not unsatisfactory, Sgt. Swann's résumé states at page 19:

The question is whether the Appellant has demonstrated sufficient competence to meet the standard of a reasonably able, skilful and efficient level 01 general policing constable in the law enforcement group. The evidence shows that she does have positive skills and abilities. The Commissioner must decide if she has met this standard and explain on what basis he has made this finding.

The Commissioner must decide whether the evidence establishes the ground of unsuitability based on the objective test.

In commenting on the evidence of the psychologist who testified for the applicant, Sgt. Swann states at page 20:

Dans la présente espèce, il ressort des documents que le commissaire s'est effectivement appliqué à la décision qu'il devait prendre et n'a pas délégué illégalement cette fonction à la sergente Swann. Le résumé qui lui a été remis renfermait les antécédents professionnels de la requérante, un compte rendu de l'audience devant la Commission de licenciement et de rétrogradation ainsi qu'un sommaire des conclusions et des recommandations du Comité externe d'examen. Le commissaire Inkster a repris textuellement une partie de ce résumé dans sa décision. Cependant, la portion de sa décision qui contient le fruit de sa réflexion en tant que décideur figure aux pages 17 à 19, dans une section intitulée «*Décision*». Bien qu'on y fasse clairement allusion à certaines remarques et recommandations de la sergente Swann, le libellé n'est pas identique à celui du résumé. D'ailleurs, la portion du résumé qui contient les observations et les recommandations de la sergente Swann ne se veut pas une décision au fond. Des questions y sont soulevées. Par exemple, en ce qui concerne le fait que le Comité externe d'examen n'a pas tenu compte des appréciations circonstanciées contenues dans les évaluations sommaires du rendement de la requérante, la sergente Swann déclare, à la page 19 du résumé:

[TRADUCTION] La politique exige une évaluation soignée des appréciations circonstanciées s'y rapportant. La même norme ne devrait-elle pas s'appliquer à un renvoi?

Quant à la question de savoir si le rendement de la requérante est ou non insatisfaisant, la sergente Swann indique dans son résumé, à la page 19:

[TRADUCTION] La question est celle de savoir si l'appelante a démontré qu'elle possède les compétences voulues pour satisfaire à la norme du gendarme de niveau 01, affecté à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi et assez capable, habile et efficace. Il ressort de la preuve qu'elle possède de réelles compétences et aptitudes. Le commissaire doit décider si elle a satisfait à cette norme et expliquer sur quoi repose cette conclusion.

Le commissaire doit décider si la preuve établit le motif d'inaptitude à partir du critère objectif.

Dans les commentaires qu'elle fait sur le témoignage du psychologue cité par la requérante, la sergente Swann déclare, à la page 20:

It remains for the Commissioner to weigh the evidence and decide if the Appropriate Officer has met the burden of proof establishing the Appellant's unsuitability.

Sgt. Swann then deals with options open to the Commissioner at pages 20 and 21:

Based on his determination of the Appellant's unsuitability, the Commissioner must decide whether or not to accept Recommendation 6 and uphold the appeal. If he so decides, then he must also address Findings 15 and 16 regarding the appropriateness of transfer and Recommendation 7 that he order the Appellant's transfer to a posting that will allow her to demonstrate her ability to be a productive member of the Force.

If the Commissioner accepts Recommendation 6 and upholds the appeal, he may, in the alternative, order a new review of the case by a discharge and demotion board instead of implementing Recommendation 7 ordering transfer. However, should the Commissioner decide that the ground of unsuitability has been established, he may dismiss the appeal and order the Appellant's discharge or, pursuant to section 45.28, offer the Appellant the opportunity to resign.

Sgt. Swann concludes, at page 21, by recommending that the Commissioner read the relevant material:

It is recommended that at a minimum the Commissioner read the Notice of Shortcomings and appendices (Tab A), the three progress reports (Tabs B to D), the Notice of Intent to Discharge (Tab E), the Board's decision (Tab F), the appeal by the Appellant (Tab G), the Appropriate Officer's reply (Tab H), the report of the ERC (Tab I) and the Appellant's Level II grievance decision (Tab J). For information purposes, the Appellant's performance evaluations from 1987 to 1990 are found at Tabs K to O and the four statements which were the subject of her preliminary motion are at Tabs P to S.

It seems evident that the résumé was intended to provide the Commissioner with a summary of the proceedings, comments on differences between the Discharge and Demotion Board decision and the External Review Committee findings, and alternatives open to the Commissioner. It does not purport to be a decision or to draw conclusions. That has clearly been left to the Commissioner.

In these circumstances it appears that the Commissioner, while having received assistance from Sgt. Swann, was left to make his decision independently.

[TRADUCTION] Il appartient au commissaire d'apprécier la preuve et de décider si l'officier compétent s'est acquitté du fardeau de prouver l'inaptitude de l'appelante.

La sergente Swann examine ensuite les choix qui se présentent au commissaire, aux pages 20 et 21:

[TRADUCTION] Suivant sa détermination de l'inaptitude de l'appelante, le commissaire doit décider s'il accepte ou non la recommandation 6 et s'il accueille l'appel. S'il répond par l'affirmative, il doit ensuite examiner les conclusions 15 et 16 concernant l'opportunité d'une mutation et la recommandation 7 portant qu'il ordonne la mutation de l'appelante là où elle pourra démontrer qu'elle a la capacité d'être un membre productif de la Gendarmerie.

Si le commissaire accepte la recommandation 6 et accueille l'appel, il peut, subsidiairement, ne pas donner suite à la recommandation 7 concernant la mutation et ordonner une nouvelle révision de la cause par une commission de licenciement et de rétrogradation. Toutefois, si le commissaire décide que le motif d'inaptitude a été établi, il peut rejeter l'appel et ordonner le renvoi de l'appelante ou, en application de l'article 45.28, lui donner la possibilité de démissionner.

En conclusion, la sergente Swann recommande, à la page 21, que le commissaire lise la documentation pertinente:

[TRADUCTION] Il est recommandé que le commissaire lise tout au moins l'avis de carences professionnelles et les annexes (onglet A), les trois rapports provisoires (onglets B à D), l'avis d'intention de licenciement (onglet E), la décision de la commission (onglet F), l'appel interjeté par l'appelante (onglet G), la réponse de l'officier compétent (onglet H), le rapport du Comité externe d'examen (onglet I) et la décision rendue au deuxième niveau quant au grief présenté par l'appelante (onglet J). À titre d'information, les évaluations du rendement de l'appelante pour les années 1987 à 1990 figurent aux onglets K à O, et les quatre déclarations qui ont fait l'objet de sa requête préliminaire se trouvent aux onglets P à S.

De toute évidence, l'objet de ce résumé destiné au commissaire était de récapituler les procédures, de commenter les différences entre la décision de la Commission de licenciement et de rétrogradation et les conclusions du Comité externe d'examen, et de faire état des choix qui s'offraient au commissaire. Ce résumé n'avait pas pour objet de rendre une décision ni de tirer des conclusions. Il ne fait aucun doute que cette tâche a été laissée au commissaire.

En l'occurrence, il semble bien que la décision a été prise par le commissaire personnellement, en dépit de l'aide qu'il a reçue de la sergente Swann. Il

There was no improper delegation and no breach of the rules of natural justice.

6. Applicant's counsel submits that in his decision, Commissioner Inkster erred by adopting a subjective rather than an objective test for deciding whether or not the applicant was suitable for her position. He says Commissioner Inkster erred by measuring the applicant's performance with respect to her posting at Langley Detachment rather than in relation to the requirement for all level 01 general policing constables in the law enforcement group of the RCMP.

Subsection 45.18(1) [as enacted *idem*] of the RCMP Act sets forth the ground of unsuitability which was the basis of the applicant's discharge:

**45.18 (1)** Any officer may be recommended for discharge or demotion and any other member may be discharged or demoted on the ground, in this Part referred to as the "ground of unsuitability", that the officer or member has repeatedly failed to perform the officer's or member's duties under this Act in a manner fitted to the requirements of the officer's or member's position, notwithstanding that the officer or member has been given reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the performance of those duties.

The Discharge and Demotion Board found that the applicant was required to meet the standard of a general duty constable stationed at Langley Detachment. The External Review Committee found that subsection 45.18(1) should be given an interpretation that does not take into account requirements allegedly specific to the location of a constable's posting. The External Review Committee found at page 53 of its decision:

This test, when applied to the present case, requires an assessment of whether the Appellant possesses the same ability to perform the duties listed in the role description as a reasonably able, skilful and efficient level 01 general policing constable in the law enforcement group would have.

I therefore find that the Appellant's position is the one described in the role description: a level 01 general policing constable in the law enforcement group, and not "... a general duty constable stationed at Langley Detachment . . .", as found by the Board. I further find that the test for assessing the Appellant's performance is whether she possesses the ability of a reasonably able, skilful and efficient level 01 general policing constable in the law enforcement group.

n'y a pas eu délégation illégale ni violation des règles de justice naturelle.

6. L'avocat de la requérante soutient que le commissaire a commis une erreur dans sa décision en appliquant un critère subjectif au lieu d'un critère objectif pour décider si la requérante était apte à occuper son poste. Selon lui, le commissaire Inkster a eu tort d'évaluer le rendement de la requérante du point de vue des fonctions qu'elle a exercées au détachement de Langley plutôt qu'en fonction du rendement exigé de tous les gendarmes de niveau 01 affectés à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi de la GRC.

Le motif d'inaptitude qui a servi de fondement au renvoi de la requérante est prévu au paragraphe 45.18(1) [édicte, *idem*] de la Loi sur la GRC:

**45.18 (1)** Le renvoi ou la rétrogradation d'un officier peut être recommandé, ou tout autre membre peut être renvoyé ou rétrogradé, pour le motif, appelé dans la présente partie «motif d'inaptitude», qu'il a omis, à plusieurs reprises, d'exercer de façon satisfaisante les fonctions que lui impose la présente loi, en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance qui lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender.

La Commission de licenciement et de rétrogradation a conclu que la requérante devait satisfaire à la norme du gendarme affecté à des fonctions générales au détachement de Langley. Le Comité externe d'examen a conclu que le paragraphe 45.18(1) devait faire l'objet d'une interprétation qui ne tienne pas compte des exigences censément particulières au lieu d'affectation d'un gendarme. Le Comité externe d'examen a conclu à la page 53 de sa décision:

[TRADUCTION] Pour appliquer ce test [*sic*] au présent dossier, il faut évaluer si l'appelante possède la même capacité d'exécuter les fonctions énumérées dans la description de tâches qu'un gendarme de niveau 01 à la police générale, dans le groupe de l'application de la loi, qui est raisonnablement compétent, habile et efficace.

Par conséquent, je conclus que le poste de l'appelante est celui décrit dans la description de tâches: une gendarme de niveau 01 à la police générale, dans le groupe de l'application de la loi, et non une [TRADUCTION] «gendarme aux services généraux en poste au détachement de Langley», comme l'a décidé la Commission. De plus, je conclus que le test à appliquer pour évaluer le rendement de l'appelante consiste à savoir si elle possède la capacité d'un gendarme de niveau 01 à la police



The approach which the External Review Committee found appropriate was referred to as an objective test, as opposed to the subjective test used by the Board.

Commissioner Inkster states in his decision that he adopted the objective test of the External Review Committee. He then provided some further guidance as to its applicability in practical terms. Unofficial requirements specific to a particular location are to be disregarded. Level 01 general policing constables have to meet the requirements of work regardless of where they are posted *i.e.*, to a large or small detachment. At page 17 of his decision, Commissioner Inkster states:

As for the position occupied by Cst. Armstrong, I accept the finding that level 01 general policing constables in the law enforcement group may be posted anywhere to meet the human resources needs of the Force. I also agree with the Committee's interpretation of subsection 45.18(1) of the *Act*. However, I would add that while this interpretation precludes consideration of any unofficial requirements specific to a particular location, it also means that level 01 general policing constables must be as able to meet the requirements of work in a large detachment, such as Langley, as they would those of a small detachment, like Telegraph Creek. In other words, members must be able to perform these duties satisfactorily no matter where they are posted. The Force expects no more of Cst. Armstrong than it does of other level 01 general policing constables posted elsewhere. This having been said, I agree with the Committee's finding regarding Cst. Armstrong's position and with the test to be used for assessing her performance. I also agree that her entire service at Langley Detachment could be considered in the review of the decision to discharge her.

At page 18, he continues:

The test proposed by the Committee is objective; therefore, unofficial requirements specific to a posting at Langley must not be considered in assessing the member's performance. However, I consider that the basic skills required in organizing time and workload, documenting files and being responsible for decisions are not that different from one detachment to another. Admittedly, the demands of working in a large, busy detachment and the volume of work are different from those of a smaller detachment and may require more highly developed

générale, dans le groupe de l'application de la loi, qui est raisonnablement compétent, habile et efficace.

Le Comité externe d'examen a qualifié de critère objectif la démarche qu'il a jugé indiquée, par opposition au critère subjectif utilisé par la Commission.

Dans sa décision, le commissaire Inkster mentionne qu'il a appliqué le critère objectif proposé par le Comité externe d'examen. Il fournit ensuite quelques précisions sur son applicabilité en pratique. Ainsi, on ne doit pas tenir compte des exigences implicites particulières à un lieu d'affectation. Les gendarmes de niveau 01 affectés à des fonctions générales doivent pouvoir exécuter leurs fonctions indépendamment de leur lieu d'affectation, c'est-à-dire dans un grand ou un petit détachement. Voici ce que le commissaire déclare à la page 17 de sa décision:

[TRADUCTION] Pour ce qui est du poste occupé par la gendarme Armstrong, j'accepte la conclusion selon laquelle les gendarmes de niveau 01, affectés à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi, peuvent être postés n'importe où en fonction des besoins de la GRC au chapitre des ressources humaines. Je suis également d'accord avec l'interprétation que fait le CBE du paragraphe 45.18(1) de la *Loi*. Toutefois, j'aimerais ajouter que même si cette interprétation ne tient pas compte des exigences implicites particulières à un lieu d'affectation, cela signifie également que les gendarmes de niveau 01, affectés à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi, doivent pouvoir travailler indifféremment dans un grand détachement, tel que Langley, comme dans un petit, tel que Telegraph Creek. Autrement dit, les membres doivent pouvoir exécuter leurs fonctions de façon satisfaisante peu importe leur lieu d'affectation. La GRC n'attend pas plus de la gendarme Armstrong que de tout autre gendarme de niveau 01, affecté à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi, qui serait posté ailleurs. Cela étant, je suis du même avis que le CEE en ce qui concerne la conclusion sur le poste de la gendarme Armstrong et le critère d'évaluation de son rendement. En outre, je conviens que la révision de la décision de la licencier devrait porter sur l'ensemble de son service au Détachement de Langley.

À la page 18, il ajoute:

[TRADUCTION] Le critère que propose le CEE est objectif; par conséquent, on ne doit pas tenir compte des exigences implicites particulières à une affectation à Langley pour évaluer le rendement de la membre. Toutefois, je suis d'avis que les compétences fondamentales nécessaires pour organiser son temps et sa charge de travail, constituer des dossiers et prendre la responsabilité de ses décisions ne diffèrent pas tellement d'un détachement à l'autre. Il faut reconnaître que la charge de travail et les exigences d'un poste dans un grand détachement très

skills, but at least a certain degree of competence is required no matter what the posting. Although Cst. Armstrong did show some positive skills and abilities, there was a consistent pattern of poor performance, according to her supervisors. The question is whether she has shown sufficient competence to meet the standard of a reasonably able, skilful and efficient level 01 general policing constable in the law enforcement group. I consider that she has not.

The objective test of the ERC suggests to me that all detachments are the same save and except for workload and size. Therefore, the question should be whether Cst. Armstrong can function at "this" detachment, which just happens to be Langley, or at any other. All the evidence suggests that she is having great difficulty in spite of a variety of supervisors (five patrol NCOs and three watch commanders), and additional close supervision. I consider that the evidence shows persistent unsatisfactory performance.

Counsel for the applicant submits that Commissioner Inkster's reference, at page 18 of his decision, to:

... whether Cst. Armstrong can function at "this" detachment, which just happens to be Langley, or at any other.

indicates that although he says he adopted the objective test, he did not apply it. I do not agree. Langley is one detachment of many. Commissioner Inkster found that all detachments are the same except for workload and size. Nothing in the record suggests that his consideration of the applicant's performance was with respect to unofficial or unusual requirements specific to Langley, but on the contrary, to her ability to function at any detachment. Of course it was her experience at Langley that formed the factual basis of his assessment since she worked at Langley for the vast majority of the time she was with the RCMP. But this does not render the application of the test for level 01 general policing constables subjective. If it did, the test could never be applied to members of the RCMP who worked at only one location.

Applicant's counsel also submits that there was no evidence before the Commissioner as to the necessary standard of performance for level 01 general

occupé ne sont pas les mêmes que dans un petit détachement et pourraient nécessiter des compétences beaucoup plus développées, mais peu importe le lieu d'affectation il faut au moins un certain degré de compétence. Bien que la gendarme Armstrong ait fait preuve d'aptitudes et de compétences favorables, selon ses superviseurs, son rendement était uniformément médiocre. La question est donc de savoir si elle a démontré des compétences suffisantes pour satisfaire à la norme du gendarme de niveau 01, affecté à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi, qui est assez capable, habile et efficace. Je suis d'avis qu'elle ne l'a pas fait.

Selon moi, le critère objectif du CEE laisse entendre, qu'exception faite de la charge de travail et de la taille, tous les détachements sont semblables. Par conséquent, il faut se demander si la gendarme Armstrong peut exécuter ses fonctions dans «ce» détachement, en l'occurrence Langley, ou dans n'importe quel autre. Selon les preuves présentées, il semble qu'elle éprouve beaucoup de difficulté en dépit du fait qu'elle ait eu plusieurs superviseurs (cinq s.-off. affectés à la patrouille et trois chefs de veille) et de la supervision étroite supplémentaire dont elle a fait l'objet. Je suis d'avis que la preuve démontre que son rendement est demeuré insatisfaisant.

L'avocat de la requérante soutient que la remarque suivante faite par le commissaire Inkster, à la page 18 de sa décision, montre qu'il n'a pas appliqué le critère objectif, bien qu'il affirme l'avoir fait:

[TRADUCTION] ... si la gendarme Armstrong peut exécuter ses fonctions dans «ce» détachement, en l'occurrence Langley, ou dans n'importe quel autre.

Je ne suis pas de cet avis. Langley est un détachement parmi d'autres. Le commissaire Inkster a conclu que, exception faite de la charge de travail et de la taille, tous les détachements sont semblables. Rien dans le dossier ne donne à entendre qu'il a évalué le rendement de la requérante en fonction d'exigences implicites ou inhabituelles particulières à Langley, plutôt qu'en fonction de sa capacité de travailler dans n'importe quel détachement. Il va sans dire que c'est l'expérience de la requérante à Langley qui a formé la base factuelle de l'évaluation du commissaire étant donné que la requérante a travaillé dans ce détachement pendant la quasi-totalité de sa période d'emploi à la GRC. Cependant, le critère applicable aux gendarmes de niveau 01 affectés à des fonctions générales ne devient pas subjectif pour autant. Autrement, on ne pourrait jamais l'appliquer à des membres de la GRC ayant travaillé à un seul endroit.

L'avocat de la requérante affirme en outre que le commissaire ne disposait d'aucun élément de preuve sur la norme de rendement à laquelle devaient satis-

policing constables for adequately dealing with paperwork, which was the primary difficulty of the applicant. While it is not for this Court to substitute its decision on the merits of a discharge for that of the Commissioner, I have had regard to some of the evidence before the Commissioner as contained in the applicant's PEPs and progress reports. These reports indicate quite clearly that there was evidence before the Commissioner as to the standard of performance required of level 01 general policing constables, including the standard applicable for paperwork. In the PEP of November 20, 1987, G. B. Jackett, Watch Commander states:

In comparing her to other recruits recently transferred to this Detachment, she does not measure up in ability and maturity and aggressiveness required in functioning in a satisfactory manner.

Comments by Corporal P. J. Giffin, dated October 14, 1988, contained in the PEP, state:

I have never seen as much time devoted by senior Csts. and NCO's to one junior Constable. Every attempt has been made to assist this member from taking calls in the zone to doing her paperwork.

In the November 1, 1989, PEP, Sgt. Treleaven states:

Cst. ARMSTRONG spends a greater amount of time on office related duties than I observe of other members and attribute this to her efforts to present a more organized and more prompt submission of her written work. This could adversely affect her self generated work on the road. She is presently producing self generated work in the low average of some others in this traffic section. This is attributed in part on her willingness to be involved in any situation that is taking place. She will willingly go and assist any member on any type of investigation. This is commendable and expected but for her the unfortunate probability is that she will accept the file and incur further paperwork she can ill afford.

In the December 11, 1990, PEP, Corporal Halliwell states:

She has received direction from both her peers and supervisors but this has failed to alter or improve her performance for any extended period of time.

faire les gendarmes de niveau 01 affectés à des fonctions générales pour exécuter convenablement leurs travaux d'écritures, qui étaient le principal écueil de la requérante. Bien qu'il n'appartienne pas à la présente Cour de substituer sa décision sur le bien-fondé d'un renvoi à celle du commissaire, j'ai examiné une partie de la preuve soumise au commissaire, qui figurait dans les évaluations sommaires du rendement et les rapports provisoires de la requérante. Il ressort assez clairement de ces rapports que le commissaire avait en main des éléments de preuve sur la norme de rendement exigée des gendarmes de niveau 01 affectés à des fonctions générales, y compris la norme applicable aux travaux d'écritures. Dans l'évaluation du rendement datée du 20 novembre 1987, le chef de veille G. B. Jackett déclare:

[TRADUCTION] Comparativement à d'autres recrues qui ont récemment été mutées à notre détachement, elle ne possède pas les compétences, la maturité et le dynamisme nécessaires pour fonctionner de façon satisfaisante.

Voici ce que fait remarquer le caporal P. J. Giffin dans l'évaluation du rendement datée du 14 octobre 1988:

[TRADUCTION] Je n'ai jamais vu des gendarmes supérieurs et des sous-officiers consacrer autant de temps à un gendarme subalterne. On a tenté par tous les moyens d'aider cette membre, notamment en prenant des appels dans le secteur et en faisant ses travaux d'écritures.

Dans l'évaluation du rendement datée du 1<sup>er</sup> novembre 1989, le sergent Treleaven déclare:

[TRADUCTION] J'ai remarqué que la gendarme Armstrong consacre plus de temps à des tâches administratives que ne le font d'autres membres, ce qu'elle attribue aux efforts qu'elle fait pour mieux planifier son travail d'écritures et l'exécuter plus rapidement. Cet état de choses pourrait nuire à ses initiatives personnelles sur la route. Elle produit actuellement des dossiers spontanés en moins grand nombre que certains autres membres de la section de la circulation. C'est en partie dû au fait qu'elle démontre une volonté de prendre part à chaque situation qui se présente. Elle accepte volontiers d'aider un membre à mener n'importe quel type d'enquête. C'est une attitude louable et attendue, mais dans son cas, il est très probable, malheureusement, qu'elle acceptera le dossier, ce qui lui donnera un surcroît de travail administratif dont elle peut difficilement s'acquitter.

Dans l'évaluation du rendement datée du 11 décembre 1990, le caporal Halliwell déclare:

[TRADUCTION] En dépit des conseils que lui ont donnés ses collègues et ses superviseurs, elle n'a pas réussi à améliorer son rendement de façon soutenue.

The foregoing observations suggest that by comparison to her peers, there was objective evidence upon which it could be determined that the applicant was not performing at a level generally expected of level 01 general policing constables, including the paperwork expected of such members.

Counsel for the applicant relied on *Aro Canada Ltd. and Int'l Assoc. of Machinists, Lodge 1817, Re* (1975), 10 L.A.C. (2d) 81 (Ont.), a decision of a board of arbitration, for the proposition that the RCMP is not entitled to expect perfection from the applicant, but only reasonable ability. At pages 88 and 89, the board stated:

This conclusion accords with the views of a number of arbitrators that, unless the agreement provides otherwise, management is not entitled to insist on perfection on every conceivable task that is assigned to a job classification. . . . That is both qualitatively as well as quantitatively the company must accept the relative strengths and weaknesses of each employee so long as they are able to meet some general standard of ability. The test that is adopted by the majority of arbitrators to assess the qualifications and capabilities of an employee to perform a particular job is that or [*sic*] reasonable ability or the ability of a reasonably able, skilful and efficient workman of the same classification.

It is apparent from the notice of shortcomings, that because of the applicant's disorganization and apparent inability to effectively handle her paperwork, charges had to be dropped and proceedings stayed on several occasions. In August of 1990, a complaint was received from the Manager of the Langley Provincial Court which stated in part:

On many occasions, since my arrival in Langley in January of this year, the name "Armstrong" has crossed my desk. Unfortunately, not for good reasons. This Constable persists in procrastinating with the timely submission of her Ticket Information's [*sic*] to the system.

My staff and I have experienced undue stress and unnecessary altercations at our counter when dealing with the Public because the original T.I.'s are not here, to say nothing about the frustration and waste of time for the public, the breakdown

Les observations qui précèdent laissent entendre qu'il y avait, du fait de la comparaison établie avec ses collègues, une preuve objective permettant d'établir que la requérante ne fournissait pas le rendement généralement exigé des gendarmes de niveau 01 affectés à des fonctions générales, notamment au chapitre des travaux d'écritures dont ces membres doivent s'acquitter.

L'avocat de la requérante invoque la décision rendue par un comité d'arbitrage dans l'affaire *Aro Canada Ltd. and Int'l Assoc. of Machinists, Lodge 1817, Re* (1975), 10 L.A.C. (2d) 81 (Ont.), au soutien de la proposition selon laquelle la GRC n'avait pas le droit d'exiger la perfection de la requérante, mais seulement une compétence raisonnable. Aux pages 88 et 89, le comité d'arbitrage s'est exprimé en ces termes:

[TRADUCTION] Cette conclusion s'accorde avec les opinions d'un certain nombre d'arbitres, à savoir qu'à moins d'indication contraire dans la convention, la direction n'a pas le droit d'insister pour que soit accomplie à la perfection chaque tâche imaginable qui est attribuée à une classification [ . . . ] Tant sur le plan de la qualité que sur le plan de la quantité, la compagnie doit accepter les forces et les faiblesses respectives de ses employés, pour autant que ceux-ci soient capables de satisfaire à une norme générale de compétence. Le critère adopté par la plupart des arbitres pour évaluer les compétences et les aptitudes d'un employé qui accomplit des tâches particulières est celui de la compétence raisonnable ou de la compétence d'un travailleur raisonnablement capable, habile et efficace de la même classification;

L'avis de carences professionnelles révèle qu'en raison du manque d'organisation de la requérante et de son incapacité manifeste à s'acquitter efficacement de ses travaux d'écritures, il a fallu retirer des accusations et suspendre des procédures à plusieurs reprises. En août 1990, le gestionnaire de la Cour provinciale de Langley a déposé une plainte qui était notamment libellée ainsi qu'il suit:

[TRADUCTION] À maintes reprises depuis mon arrivée à Langley en janvier dernier, le nom «Armstrong» est venu sur mon bureau. Malheureusement, pas pour le bon motif. Cette gendarme persiste à ne pas présenter en temps voulu les déclarations d'accusation de ses contraventions au système.

Mon personnel et moi-même avons subi des inconvénients et eu des altercations inutiles au comptoir avec des membres du public parce que nous n'avions pas les originaux des déclarations d'accusation des contraventions, sans parler de la frustra-

of our systems and the eventual quashing of her tickets if we do ever receive them.

I think it is self-evident that the dropping of charges, the staying of proceedings, as well as complaints from the Court are not consistent with the reasonable ability standard established in *Re Aro*. The comparison of the applicant's performance to that of her peers, and the numerous documented deficiencies in her work, leave me in no doubt that in assessing the applicant, Commissioner Inkster's decision was consistent with *Re Aro* when he found at page 18 of his decision:

... that Cst. Armstrong's performance has not shown she possesses the ability expected of a reasonably able, skilful and efficient level 01 general policing constable in the law enforcement group, a fact that is well documented.

It is apparent that Commissioner Inkster concluded that a reasonable degree of competence is necessary, no matter what the posting, for an 01 level general policing constable in the law enforcement group, and it was against this standard that he considered the evidence respecting the applicant. In my opinion, he applied the objective test of whether the applicant possessed the ability of a reasonably able, skilful and efficient level 01 general policing constable in the law enforcement group of the RCMP and in doing so, committed no errors of the type asserted by applicant's counsel.

### CONCLUSION

For all of the foregoing reasons this application for judicial review is dismissed.

tion et de la perte de temps pour le public, de la défaillance de nos systèmes et de l'annulation de ses contraventions, si jamais nous les recevons.

Selon moi, il ne fait aucun doute que le retrait des accusations, la suspension des procédures ainsi que les plaintes émanant de la Cour sont incompatibles avec la norme de compétence raisonnable établie dans l'affaire *Re Aro*. La comparaison entre le rendement de la requérante et celui de ses collègues ainsi que les nombreuses carences professionnelles établies dans le dossier de la requérante me convainquent que, pour évaluer le rendement de la requérante, le commissaire a rendu une décision qui s'accorde avec l'affaire *Re Aro* lorsqu'il a déclaré à la page 18 de sa décision:

[TRADUCTION] ... que par son rendement, la gendarme Armstrong n'a pas démontré qu'elle possède les compétences qu'on est en droit d'attendre d'un gendarme de niveau 01, affecté à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi et assez capable, habile et efficace. Ce fait est bien établi au dossier.

De toute évidence, le commissaire Inkster a conclu qu'un gendarme de niveau 01 affecté à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi doit posséder un degré raisonnable de compétence, indépendamment de son lieu d'affectation, et il s'est fondé sur cette norme pour examiner la preuve concernant la requérante. Je suis d'avis qu'il a appliqué le critère objectif, qui était de savoir si la requérante possédait les compétences d'un gendarme de niveau 01 affecté à des fonctions générales dans le groupe de l'application de la loi de la GRC et si elle était assez capable, habile et efficace. Il n'a pas commis le genre d'erreurs que lui reproche l'avocat de la requérante.

### CONCLUSION

Pour tous les motifs qui précèdent, la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.