

A-336-90

A-336-90

Attorney General of Canada (Appellant)

v.

Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission (Respondent)

INDEXED AS: ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE ACT (CAN.) (RE) (C.A.)

Court of Appeal, Urie, MacGuigan and Linden J.J.A.—Toronto, November 27, 28; Ottawa, December 18, 1990.

Construction of statutes — Royal Canadian Mounted Police Act, Parts VI, establishing RCMP Public Complaints Commission, and VII, creating statutory scheme for investigation of complaints — Appeal from trial judgment holding Parts VI and VII retrospective as enacted to protect public and within exception to presumption against retrospectivity set out by S.C.C. in Brosseau v. Alberta Securities Commission — Meaning of “retroactive” and “retrospective” — Brosseau distinguished — Limited exception to presumption where (1) statutory disqualification (2) based on past conduct (3) demonstrating continuing unfitness for privilege — Not applicable here as no continuing unfitness — Mischief and remedies legislation aimed at: exposure, punishment of wrongdoing by Force members and non-members and their protection against unfounded allegations — Parts VI, VII prospective — Legislation not escaping presumption as merely procedural — That Parts coming into force on different dates not significant — Executive, not Parliament, responsible for proclamation.

RCMP — Royal Canadian Mounted Police Act, Parts VI, establishing RCMP Public Complaints Commission, and VII, creating statutory scheme for investigation of public complaints — Appeal from stated case raising questions as to Commission’s jurisdiction to entertain complaints based on events occurring prior to coming into force of Parts VI and VII — Parts VI and VII not retrospective — Intended to protect public by exposure and punishment of wrongdoers and to protect Force members from unfounded allegations — Part VII imposing new disabilities and duties — New group (non-members) included in coverage — Not merely procedural as public scrutiny legislated for first time.

This was an appeal from the trial judgment upon a stated case holding that the new Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act* were retrospective. Part VI,

Procureur général du Canada (appelant)

c.

Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (intimée)

RÉPERTORIÉ: LOI SUR LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (CAN.) (RE) (C.A.)

Cour d’appel, juges Urie, MacGuigan et Linden, J.C.A.—Toronto, 27 et 28 novembre; Ottawa, 18 décembre 1990.

Interprétation des lois — La partie VI de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada qui constitue la Commission des plaintes du public contre la GRC et la partie VII, qui crée la procédure légale d’enquête des plaintes — Appel du jugement de première instance par lequel il a été statué que les parties VI et VII étaient rétroactives parce qu’elles ont été adoptées pour protéger le public et qu’elles tombent sous le coup de l’exception à la présomption de non-rétroactivité énoncée par la C.S.C. dans l’arrêt Brosseau c. Alberta Securities Commission — Sens des termes «rétroactif» (retroactive) et «rétrospectif» (retrospective) — Distinction faite avec l’arrêt Brosseau — La présomption comporte une exception limitée lorsqu’il y a (1) une incapacité légale (2) fondée sur une conduite antérieure (3) qui démontre une inaptitude prolongée à bénéficier du privilège en question — Cette exception ne s’applique pas en l’espèce car il n’y a pas d’inaptitude prolongée — Le problème et les solutions sur lesquels portent les dispositions législatives sont les suivants: dénoncer et punir les actes illicites commis par des personnes qui sont membres de la GRC et par celles qui n’en font pas partie et les protéger des accusations injustifiées — Les parties VI et VII disposent pour l’avenir — Les dispositions législatives n’échappent pas à la présomption en tant que dispositions purement procédurales — Le fait que les parties VI et VII soient entrées en vigueur à des dates différentes est sans importance — C’est à l’exécutif, et non au Parlement, qu’il incombe de les promulguer.

GRC — La partie VI de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, qui constitue la Commission des plaintes du public contre la GRC et la partie VII, qui crée la procédure légale d’enquête des plaintes — Appel d’un jugement rendu à la suite du dépôt d’un mémoire spécial soulevant des questions quant à la compétence de la Commission pour statuer sur certaines plaintes fondées sur des événements survenus avant l’entrée en vigueur des parties VI et VII — Les parties VI et VII ne sont pas rétroactives — Elles visent à protéger le public en dénonçant et en punissant les contrevenants et à protéger le personnel de la Gendarmerie des accusations injustifiées — La partie VII impose de nouvelles incapacités et de nouvelles obligations — Un nouveau groupe (de personnes étrangères à la GRC) est inclus dans le champ d’application de la Loi — Les dispositions législatives ne sont purement procédurales, car le législateur a légiféré pour la première fois sur l’examen public.

Il s’agit d’un appel du jugement de première instance qui a été rendu à la suite du dépôt d’un mémoire spécial et par lequel il a été statué que les nouvelles parties VI et VII de la *Loi sur*

which was proclaimed in force December 18, 1986, established the RCMP Public Complaints Commission. Part VII was proclaimed in force September 30, 1988 and set out the statutory scheme for the investigation of public complaints about the conduct of Force members. Prior to the amending Act, there was only an internal review procedure established by administrative act of the Commissioner. The stated case raised questions as to the jurisdiction of the Commission to entertain complaints based upon facts occurring at various times prior to the coming into force of Parts VI, VII and the amending Act itself (assented to March 26, 1986). After finding that the amendments were not purely procedural, the Trial Judge applied *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, which recognized an exception to the general rule that statutes are *prima facie* prospective, applicable to enactments whose object is not to punish offenders but to protect the public, even though they may incidentally impose a penalty on a person related to a past event. MacKay J. concluded that as Parts VI and VII were enacted primarily to protect the public, and that any effect upon vested rights was subordinate to the public protection intended, the presumption against retrospectivity was rebutted. He found these conclusions supported by the necessary implication of the statute. The respondent supported the Trial Judge's reasoning with respect to his interpretation of *Brosseau* as establishing a public-interest exception to the presumption against retrospectivity, but contended that Parts VI and VII merely created a new procedure for the investigation of public complaints and that, as procedural legislation, the presumption against retrospective application of statutes did not apply. It argued that the absence of powers allowing the Commission to impose sanctions of any kind upon RCMP personnel showed the non-punitive and merely procedural character of Part VII. The appellant supported the Trial Judge's holding that Parts VI and VII were not merely procedural, but sought to limit his public-interest exception to the presumption against retrospectivity. The issues were whether *Brosseau* had been correctly interpreted and whether Parts VI and VII were merely procedural.

Held, the appeal should be allowed.

The Act is not retrospective, but prospective. The various dates referred to in the questions and complaints in the stated case were all before the operative time of the statute.

Since L'Heureux-Dubé J. in dealing with the retrospectivity question in *Brosseau* relied upon Driedger's work, *Construction of Statutes*, that author's analysis of "External Sources of Parliamentary Intent" and his subtle distinction between retroactivity and retrospectivity had to be scrutinized. A retroactive statute operates backwards, i.e. is operative as of a time prior to its enactment, either by being deemed to have come into force at a time prior to its enactment (e.g., budgetary measures) or by being expressed to be operative with respect to

la Gendarmerie royale du Canada étaient rétroactives. La partie VI, qui est entrée en vigueur le 18 décembre 1986, constitue la Commission des plaintes du public contre la GRC. La partie VII est entrée en vigueur le 30 septembre 1988 et elle prévoit la procédure légale d'enquête des plaintes portées par de simples citoyens contre la conduite de membres de la GRC. Avant la loi modificative, il existait seulement une procédure interne d'examen, qui avait été établie en vertu d'un texte administratif du commissaire. Le mémoire spécial soulevait des questions au sujet de la compétence de la Commission pour statuer sur certaines plaintes fondées sur des faits qui se seraient produits à diverses dates avant l'entrée en vigueur de la partie VI, de la partie VII et de la loi modificative elle-même (sanctionnée le 26 mars 1986). Après avoir conclu que les modifications n'étaient pas purement procédurales, le juge de première instance a appliqué l'arrêt *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, dans lequel on a reconnu qu'il existait une exception au principe général voulant que les lois ne disposent à première vue que pour l'avenir dans le cas des textes législatifs dont l'objet n'est pas de punir les contrevenants mais de protéger le public, même si ces textes législatifs peuvent accessoirement infliger une peine liée à un événement passé. Le juge MacKay a conclu que, comme les parties VI et VII avaient été adoptées dans le but principal de protéger le public et que tout effet sur les droits acquis était subordonné à la volonté de protéger le public, la présomption de non-rétroactivité était réfutée. Il a estimé que la loi appuyait, par déduction nécessaire, ces conclusions. L'intimée souscrit au raisonnement que le juge de première instance a suivi pour interpréter l'arrêt *Brosseau* en déclarant que cet arrêt crée une exception fondée sur l'intérêt public à la présomption de non-rétroactivité, mais elle prétend que les parties VI et VII ne créent rien de plus qu'une nouvelle procédure d'enquête des plaintes portées par de simples citoyens et que, comme il s'agit de dispositions de caractère procédural, la présomption de non-rétroactivité des lois ne s'applique pas. Elle affirme que l'absence de pouvoirs permettant à la Commission de prononcer des sanctions de quelque nature que ce soit contre le personnel de la GRC démontre le caractère non punitif et purement procédural de la partie VII. L'appelant appuie la conclusion du juge de première instance voulant que les parties VI et VII n'étaient pas purement procédurales, mais il tente de restreindre la portée de l'exception fondée sur l'intérêt public que le juge a établie en ce qui concerne la présomption de non-rétroactivité. Il s'agit de savoir si l'arrêt *Brosseau* a été correctement interprété et si les parties VI et VII sont purement procédurales.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

La Loi ne dispose pas pour le passé, mais pour l'avenir. Les diverses dates mentionnées dans les questions et les plaintes formulées dans le mémoire spécial sont toutes antérieures à la date à laquelle la loi a pris effet.

Comme le juge L'Heureux-Dubé a, dans l'arrêt *Brosseau*, examiné la question de la rétroactivité en citant l'ouvrage *Construction of Statutes* de Driedger, l'analyse faite par ce dernier au sujet des sources externes de l'intention du législateur et la subtile distinction qu'il fait entre les termes anglais *retroactivity* et *retrospectivity* méritent un examen minutieux. Une loi rétroactive (en anglais, *retroactive statute*) est une loi qui agit dans le passé, c'est-à-dire qui produit des effets à partir d'une date antérieure à son adoption, soit parce qu'elle est

past transactions as of a past time (e.g., acts of indemnity). A retrospective statute changes the law only for the future but looks backward by attaching new consequences to completed transactions. It opens up closed transactions and changes their consequences as of the future. A statute can be both retroactive and retrospective. The statute herein is not retroactive, though arguably retrospective.

In Driedger's analysis, the presumption against retrospectivity needs to be distinguished from that against vested rights. The former is *prima facie* and applies unless it is rebutted, unlike the latter which may be invoked only when a statute is reasonably susceptible of two meanings. Impairment of existing rights is a frequently intended consequence of statutes and therefore the presumption against non-interference with vested rights applies only in the case of ambiguity in the statutory language, i.e. one looks first to the statute, and then to the presumption only if the intent is unclear. He concluded that there are three kinds of retrospective statutes, the last of which imposed a penalty on a person who is described by reference to a prior event, but the penalty was not intended as further punishment for the event. This did not attract the presumption against retrospectivity. L'Heureux-Dubé J. delineated a sub-category thereof: enactments which may impose a penalty on a person related to a past event, so long as the goal of the penalty is not to punish the person but to protect the public. She then returned to Driedger for the statement that if the intent is to punish, the presumption applies, but if the punishment is intended to protect the public, the presumption does not apply. What this meant was that there is an exception to the presumption against retrospectivity where there is (1) a statutory disqualification, (2) based on past conduct, (3) which demonstrates a continuing unfitness for the privilege in question. This narrow exception to the general presumption was much more limited in scope than the Trial Judge's holding that an exception occurs whenever the statutory purpose may be conceptualized in broad terms as the protection of the public, whatever may be the effect upon the subordinate value of vested rights or interests. The actual holding of *Brosseau* had no application herein since there is no question of continuing unfitness.

There cannot be any public-interest or public-protection exception, writ large, to the presumption against retrospectivity because every statute can be said to be in the public interest or for the public protection. No Parliament ever deliberately legislates against the public interest but always visualizes its legislative innovations as being for the public good. If there is a public-interest exception it must be reducible to a matter of legislative intent (whether Parliament intended prospectivity or retrospectivity) whether derived from a presumption or from the statute itself.

réputée être entrée en vigueur à une date antérieure à sa promulgation (par ex. les mesures budgétaires), soit parce qu'elle porte uniquement sur des opérations passées, à compter d'une date donnée dans le passé (par ex. en matière d'indemnisation). Une loi «rétroactive» (en anglais *retrospective statute*) ne modifie le droit que pour l'avenir mais regarde en arrière en rattachant de nouveaux effets à des opérations terminées. Elle revient sur des opérations terminées et en change les conséquences pour l'avenir. Une loi peut être à la fois rétroactive et «rétroactive». La présente loi n'est pas rétroactive, même si l'on pourrait prétendre qu'elle est «rétroactive».

Suivant l'analyse de Driedger, il faut distinguer entre la présomption de non-rétroactivité et la présomption du respect des droits acquis. La première est une présomption simple, qui joue tant qu'elle n'est pas réfutée, tandis que la dernière ne peut être invoquée que lorsqu'une loi est logiquement susceptible de deux interprétations. L'atteinte aux droits existants est une conséquence fréquemment voulue par le législateur, et la présomption du respect des droits acquis ne s'applique par conséquent que lorsque le texte de la loi est ambigu: il faut donc se tourner d'abord vers la loi, et ne faire intervenir la présomption qu'en second lieu, si l'intention n'est pas claire. Driedger conclut qu'il existe trois catégories de lois «rétroactives» et que, dans le cas de la dernière d'entre elles, une peine est infligée à une personne qui est décrite par rapport à un événement antérieur, mais la peine n'est pas destinée à constituer une autre punition pour l'événement. Cette catégorie ne donne pas lieu à la présomption de non-rétroactivité. Le juge L'Heureux-Dubé a précisé que le troisième type de lois comportait une sous-catégorie qui est composée des textes législatifs qui peuvent imposer à une personne une peine liée à un événement passé en autant que le but de la peine n'est pas de punir la personne en question mais de protéger le public. Elle cite à nouveau Driedger pour affirmer que si l'intention de la loi est de punir, la présomption joue, mais que si la punition est destinée à protéger le public, la présomption ne s'applique pas. Cela signifie que la présomption de non-rétroactivité comporte une exception lorsqu'il y a (1) une incapacité légale (2) fondée sur une conduite antérieure, (3) qui démontre une inaptitude prolongée à bénéficier du privilège en question. Cette exception limitée à la présomption générale a une portée beaucoup plus restreinte que ce qu'a déclaré le juge de première instance en statuant que l'exception joue chaque fois qu'on peut considérer que la loi vise, de façon générale, à protéger le public, quelles qu'en soient les conséquences sur la valeur subordonnée des droits ou des intérêts acquis. Le principe qui a été effectivement posé dans l'arrêt *Brosseau* ne saurait s'appliquer en l'espèce, étant donné qu'il n'est pas question d'une inaptitude prolongée.

La présomption de non-rétroactivité ne peut comporter d'exceptions fondées sur l'intérêt—ou, à plus grande échelle, sur la protection—du public parce que l'on peut affirmer que toute loi vise l'intérêt ou la protection du public. Aucun législateur ne légifère délibérément contre l'intérêt public, mais perçoit toujours ces innovations législatives comme favorisant le bien public. Si tant est qu'il existe une exception fondée sur l'intérêt public, elle doit par conséquent se ramener à une question d'intention du législateur (c'est-à-dire à la question de savoir si le législateur voulait que la loi agisse dans l'avenir ou dans le passé), qu'on puisse décaler cette intention d'une présomption ou de la loi elle-même.

Looking to the mischief it was designed to meet, and by analysing the provisions of the amending Act, particularly in relation to the antecedent Act, the legislation was intended to protect the public, by exposure and punishment of wrongdoers, and RCMP members and non-members from unsupported accusations. Part VII imposed new disabilities (as to reputation and discipline) and new duties (as to responding to complaints) on RCMP personnel, one of the purposes of which was punishment where fault was found. The inclusion of a whole new group in the coverage of possible disciplinary proceedings (non-members) and Parliament's extreme care in delineating protections for those complained against establish not only that it did not intend retrospective operation, but that it intended only prospective operation.

The presumption against retrospectivity does not apply to procedural legislation. The test for procedural legislation was established by La Forest J. in *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*: normally, rules of procedure do not affect the content or existence of an action or defence, but only the manner of its enforcement or use. Applying this test, the legislation at issue was not procedural. What was legislated was not just a manner of scrutiny, but the very existence of public scrutiny for the first time.

That the legislation came into force at different times with varying effects did not imply that Parliament intended any part of the Act to have retrospective effect. Proclamation is an executive act. The coming into force of legislation does not depend upon Parliament, but upon the executive. Parliament may have intended that the various parts of the amending Act should all come into force at the same time.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17.
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11.
Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 2, 5, 10, 25, 26, Parts VI (as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), VII (as enacted *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

In re Athlumney, Ex parte Wilson, [1898] 2 Q.B. 547;
Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al., [1981] 2 S.C.R. 437; (1981), 32 A.R. 613; 128 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 391; 38 N.R. 381; *Quebec (Attorney General) v. Healey*,

Si l'on examine la situation que la Loi visait à réformer, et si l'on analyse les dispositions de la Loi modificative, particulièrement par rapport à la Loi précédente, on constate que les dispositions législatives visaient à protéger le public, en dénonçant et en punissant les contrevenants, et à protéger les personnes qui sont membres de la GRC et celles qui n'en font pas partie des accusations injustifiées portées contre elles. La partie VII impose au personnel de la GRC de nouvelles incapacités (quant à la réputation et à la discipline) et de nouvelles obligations (quant à la suite à donner aux plaintes), dans le but notamment de punir la personne qui se rend coupable d'une faute. Le fait que le législateur a assujéti un tout nouveau groupe (de personnes étrangères à la GRC) aux mesures disciplinaires qui peuvent être prises et le soin extrême qu'il a pris à énoncer en détail les mesures de protection dont bénéficient les personnes dont la conduite fait l'objet d'une plainte démontrent non seulement qu'il ne voulait pas que les dispositions législatives aient un effet rétroactif, mais qu'il voulait qu'elles ne disposent que pour l'avenir.

La présomption de non-rétroactivité ne s'applique pas aux dispositions législatives procédurales. Le critère permettant de savoir si on est en présence d'une disposition procédurale a été établi par le juge La Forest dans l'arrêt *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*: normalement, les règles de procédure n'ont pas d'effet sur le contenu ou sur l'existence d'une action ou d'un moyen de défense, mais seulement sur la manière de l'appliquer ou de l'utiliser. Si l'on applique ce critère, on conclut que les dispositions en litige n'étaient pas procédurales. Le législateur n'a pas légiféré uniquement sur la manière de scruter la conduite de certaines personnes, mais, pour la première fois, sur l'existence même de l'examen public.

Le fait que les dispositions législatives soient entrées en vigueur à différentes dates avec des résultats différents n'implique pas que le législateur voulait que l'une des parties de la Loi ait un effet rétroactif. La promulgation est un acte de l'exécutif. L'entrée en vigueur d'une loi ne dépend pas du législateur mais de l'exécutif. Il se peut bien que le législateur ait voulu que les diverses parties de la Loi modificative entrent toutes en vigueur au même moment.

g LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 17.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), chap. I-11.
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), chap. P-33.
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), chap. R-10, art. 2, 5, 10, 25, 26, partie VI (éditée par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 8, art. 16), partie VII (éditée, *idem*).

i JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

In re Athlumney, Ex parte Wilson, [1898] 2 Q.B. 547;
Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et autres, [1981] 2 R.C.S. 437; (1981), 32 A.R. 613; 128 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 391; 38 N.R. 381; *Québec (Procureur général) c. Healy*, [1987] 1

[1987] 1 S.C.R. 158; (1987), 6 O.A.C. 56; 73 N.R. 288; *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, [1988] 2 S.C.R. 256; (1988), 65 O.R. (2d) 638; 52 D.L.R. (4th) 193; 34 C.C.L.I. 237; 47 C.C.L.T. 39; [1988] I.L.R. 1-2370; 9 M.V.R. (2d) 245; 87 N.R. 200; 30 O.A.C. 210.

DISTINGUISHED:

Brosseau v. Alberta Securities Commission, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687; (1979), 105 D.L.R. (3d) 609; 79 CLLC 14,223; 28 N.R. 494 (C.A.); *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797; 21 D.L.R. (4th) 764; 12 C.C.L.I. 297; [1985] I.L.R. 1-1944; 12 O.A.C. 206 (Div. Ct.); *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R*, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.); *Wildman v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 311; (1984), 12 D.L.R. (4th) 641; 14 C.C.C. (3d) 321; 55 N.R. 27; 5 O.A.C. 241.

REVERSED:

Royal Canadian Mounted Police Act (Can.) (Re), [1990] 2 F.C. 750 (T.D.).

CONSIDERED:

Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue, [1977] 1 S.C.R. 271; (1975), 66 D.L.R. (3d) 449; [1976] CTC 1; 75 DTC 5451; 75 N.R. 401; *Attorney General of Quebec v. Expropriation Tribunal et al.*, [1986] 1 S.C.R. 732; (1986), 66 N.R. 380; *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 S.C.R. 413; 57 D.L.R. 648; [1921] 1 W.W.R. 1154; *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47; *Snider v. Edmonton Sun et al.* (1988), 93 A.R. 26; 55 D.L.R. (4th) 211; 63 Alta. L.R. (2d) 289 (C.A.); *Reg. v. Vine* (1875), 10 L.R.Q.B. 195; *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617 (Q.B.D.); *Barry and Brosseau v. Alberta Securities Commission* (1986), 67 A.R. 222; 25 D.L.R. (4th) 730; 24 C.R.R. 9 (C.A.).

REFERRED TO:

Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board, [1978] 1 S.C.R. 118; (1977), 74 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285.

AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. V, 1st Sess., 33rd Parl., 34 Eliz. II, 1985.
 Canada. *Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*, Ottawa: Information Canada, 1976, (The Marin Commission Report).
 Coté, Pierre-André *The Interpretation of Legislation in Canada*, Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1984.

R.C.S. 158; (1987), 6 O.A.C. 56; 73 N.R. 288; *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*, [1988] 2 R.C.S. 256; (1988), 65 O.R. (2d) 638; 52 D.L.R. (4th) 193; 34 C.C.L.I. 237; 47 C.C.L.T. 39; [1988] I.L.R. 1-2370; 9 M.V.R. (2d) 245; 87 N.R. 200; 30 O.A.C. 210.

DISTINCTION FAITE:

Brosseau c. Alberta Securities Commission, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1; *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687; (1979), 105 D.L.R. (3d) 609; 79 CLLC 14,223; 28 N.R. 494 (C.A.); *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797; 21 D.L.R. (4th) 764; 12 C.C.L.I. 297; [1985] I.L.R. 1-1944; 12 O.A.C. 206 (C. div.); *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R*, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.); *Wildman c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 311; (1984), 12 D.L.R. (4th) 641; 14 C.C.C. (3d) 321; 55 N.R. 27; 5 O.A.C. 241.

DÉCISION INFIRMÉE:

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Can.) (Re), [1990] 2 C.F. 750 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national, [1977] 1 R.C.S. 271; (1975), 66 D.L.R. (3d) 449; [1976] CTC 1; 75 DTC 5451; 75 N.R. 401; *Procureur général du Québec c. Tribunal de l'expropriation et autres*, [1986] 1 R.C.S. 732; (1986), 66 N.R. 380; *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 R.C.S. 413; 57 D.L.R. 648; [1921] 1 W.W.R. 1154; *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47; *Snider v. Edmonton Sun et al.* (1988), 93 A.R. 26; 55 D.L.R. (4th) 211; 63 Alta. L.R. (2d) 289 (C.A.); *Reg. v. Vine* (1875), 10 L.R.Q.B. 195; *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617 (Q.B.D.); *Barry and Brosseau v. Alberta Securities Commission*, (1986) 67 A.R. 222; 25 D.L.R. (4th) 730; 24 C.R.R. 9 (C.A.).

DÉCISION MENTIONNÉE:

Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui, [1978] 1 R.C.S. 118; (1977), 74 D.L.R. (3d) 1; 33 C.C.C. (2d) 366; 14 N.R. 285.

DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre de communes*, vol. V, 1^{re} sess., 33^e lég., 34 Eliz. II, 1985.
 Canada. *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, Ottawa, Information Canada, 1976 (le rapport de la Commission Marin).
 Côté, Pierre-André, *Interprétation des lois*, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Driedger, Elmer A. "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264.
Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. by P. St. J. Langan, London: Sweet & Maxwell Ltd., 1969. a

Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto: Butterworths, 1983.
 Driedger, Elmer A. «Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections» (1978), 56 *R. du B. Can* 264.
Maxwell on the Interpretation of Statutes, 12th ed. by P. St. J. Langan, London: Sweet & Maxwell Ltd., 1969.

COUNSEL:

Barbara A. McIsaac, Q.C. for appellant.
Eleanore A. Cronk and Peter A. Downard for respondent. b

AVOCATS:

Barbara A. McIsaac, c.r., pour l'appellant.
Eleanore A. Cronk et Peter A. Downard pour l'intimée.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant. c
Fasken, Campbell, Godfrey, Toronto, for respondent.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada, pour l'appellant.
Fasken, Campbell, Godfrey, Toronto, pour l'intimée.

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

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

MACGUIGAN J.A.: This is an appeal from a judgment of MacKay J. of April 9, 1990 [[1990] 2 F.C. 750], upon a special case stated by the parties for the opinion of the Trial Division pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as to the retrospectivity of new Parts VI and VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 ("the Act"), which were introduced by an amending Act assented to March 26, 1986, S.C. 1986, c. 11 [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] ("the amending Act"). Part VI of the Act merely established the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission ("the Commission"), the respondent herein. Part VII is the operative part of the public complaints process. By it the Commission was authorized to entertain complaints by members of the public concerning the conduct, in the performance of any duty or function under the Act, of any member of the Royal Canadian Mounted Police ("the RCMP") or any other person appointed or employed under the authority of the Act. e f g h i

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: La Cour statue sur l'appel interjeté du jugement rendu le 9 avril 1990 par le juge MacKay [[1990] 2 C.F. 750] à la suite du dépôt d'un mémoire spécial que les parties ont soumis à la Section de première instance en vertu de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, au sujet de la rétroactivité des nouvelles parties VI et VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), chap. R-10, («la Loi»), qui ont été ajoutées aux termes d'une loi modificative qui a été sanctionnée le 26 mars 1986, S.C. 1986, chap. 11 [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), chap. 8, art. 16] («la Loi modificative»). La partie VI de la Loi constituait simplement la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada («la Commission»), l'intimée à la présente action. La partie VII renferme les dispositions essentielles de la procédure de traitement des plaintes du public. Elle autorise la Commission à statuer sur les plaintes déposées par des membres du public au sujet de la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues par la Loi, d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada («la GRC») ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi. j

Part VI was proclaimed in force as of December 18, 1986; Part VII as of September 30, 1988.

La partie VI est entrée en vigueur le 18 décembre 1986, et la partie VII, le 30 septembre 1988.

The stated case raised specific questions as to the jurisdiction of the Commission to entertain certain complaints concerning the conduct of members or employees of the RCMP based upon facts alleged to have occurred at various times prior to the coming into force of Part VII, Part VI and the amending Act itself respectively.

In the agreed statement of facts, the six stated complaints were divided into three categories (A, B and C) representing the three general situations which gave rise to the retrospectivity issue.

In each of the three category A complaints the conduct complained of allegedly occurred before the date of proclamation of Part VII but after the date of proclamation of Part VI. As well, complaint A-2 had been disposed of under the old RCMP Act prior to the proclamation of Part VII.

In the one complaint in the B category the conduct complained of allegedly occurred before the date of proclamation of Part VI, but after the date of royal assent to the amending Act. The complaint had also been disposed of under the old Act before the proclamation of Part VII.

In the two category C complaints the conduct complained of allegedly occurred before the date of royal assent to the amending Act. In complaint C-1 the complainant had previously complained to the RCMP and was informed by it after the proclamation of Part VII that the Force would take no further steps with respect to his complaint.

Since in my view the details of the complaints are not relevant to the decision to be reached, I set them out only in an Appendix.

I

The relevant sections of the Act are as follows:

2. (1) In this Act,

“Commission” means the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission established by section 45.29;

Le mémoire spécial soulevait des questions précises quant à la compétence de la Commission pour statuer sur certaines plaintes concernant la conduite de membres ou d'employés de la GRC sur le fondement de faits qui se seraient produits à diverses dates avant l'entrée en vigueur de la partie VII, de la partie VI et de la Loi modificative elle-même respectivement.

Dans l'exposé conjoint des faits, les six plaintes qui ont été formulées sont divisées en trois catégories (A, B et C) qui correspondent aux trois situations générales qui ont donné lieu à la question de la rétroactivité.

Dans chacune des trois plaintes de la catégorie A, les actes reprochés auraient été accomplis avant la date de la promulgation de la partie VII mais après la date de la promulgation de la partie VI. Par ailleurs, la plainte A-2 avait été tranchée sous le régime de l'ancienne *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, avant la promulgation de la partie VII.

Dans la seule plainte que compte la catégorie B, l'acte reproché aurait été accompli avant la date de la promulgation de la partie VI, mais après la date à laquelle la Loi modificative a reçu la sanction royale. Cette plainte avait également été tranchée en vertu de l'ancienne Loi, avant la promulgation de la partie VII.

Dans les deux plaintes qui font partie de la catégorie C, l'acte reproché aurait été accompli avant la date à laquelle la Loi modificative a reçu la sanction royale. Dans la plainte C-1, le plaignant avait déjà porté plainte devant la GRC, qui l'avait informé, après la promulgation de la partie VII, que la Gendarmerie ne prendrait pas d'autre mesure à l'égard de sa plainte.

Étant donné qu'à mon avis les détails des plaintes ne sont pas pertinents à la décision à rendre, je ne les reproduis qu'en annexe.

i

I

Voici les dispositions pertinentes de la Loi:

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

j

«Commission» La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada constituée par l'article 45.29.

“Commission Chairman” means the Chairman of the Commission;

“Commissioner” means the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police;

“Force” means the Royal Canadian Mounted Police;

Commissioner

5. (1) The Governor in Council may appoint an officer, to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, who, under the direction of the Minister, has the control and management of the Force and all matters connected therewith.

PART VI

ROYAL CANADIAN MOUNTED
POLICE PUBLIC COMPLAINTS
COMMISSION

Establishment and Organization of Commission

45.29 (1) There is hereby established a commission, to be known as the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, consisting of a Chairman, a Vice-Chairman, a member for each contracting province and not more than three other members, to be appointed by order of the Governor in Council.

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

45.3 (1) The Commission Chairman is the chief executive officer of the Commission and has supervision over and direction of the work and staff of the Commission.

Annual Report

45.34 The Commission Chairman shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the Commission during that year and its recommendations, if any, and the Minister shall cause a copy of the report to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the day the Minister receives it.

PART VII

PUBLIC COMPLAINTS

Receipt and Investigation of Complaints

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

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

«Commissaire» Le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

a «Gendarmerie» La Gendarmerie royale du Canada.

Commissaire

b 5. (1) Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s’y rapporte.

c

PARTIE VI

COMMISSION DES PLAINTES DU
PUBLIC CONTRE LA GENDARMERIE
ROYALE DU CANADA

Constitution et organisation de la Commission

d 45.29 (1) Est constituée la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada composée d’un président, d’un vice-président, d’un représentant de chacune des provinces contractantes et d’au plus trois autres membres, nommés par décret du gouverneur en conseil.

e

(6) Un membre de la Gendarmerie ne peut faire partie de la Commission.

f 45.3 (1) Le président de la Commission en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel.

g

Rapport annuel

g 45.34 Le président de la Commission présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport d’activité de la Commission pour l’exercice précédent, et y joint ses recommandations, le cas échéant. Le ministre le fait déposer devant chaque Chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

h

PARTIE VII

PLAINTES DU PUBLIC

Réception et enquête

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

- j* a) de la Commission;
- b) d’un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

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

(2) Every complaint under subsection (1) shall be acknowledged in writing, if the complaint is in writing or if the complainant requests that the complaint be so acknowledged.

(3) The Commissioner shall be notified of every complaint under subsection (1).

(4) Forthwith after being notified of a complaint under subsection (3), the Commissioner shall notify in writing the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint of the substance of the complaint unless, in the Commissioner's opinion, to do so might adversely affect or hinder any investigation that is being or may be carried out in respect of the complaint.

45.36 (1) The Commissioner shall consider whether a complaint under subsection 45.35(1) can be disposed of informally and, with the consent of the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint, may attempt to so dispose of the complaint.

(2) No answer or statement made, in the course of attempting to dispose of a complaint informally, by the complainant or the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint shall be used or receivable in any criminal, civil or administrative proceedings other than, where the answer or statement was made by a member, a hearing under section 45.1 into an allegation that with intent to mislead the member gave the answer or statement knowing it to be false.

(3) Where a complaint is disposed of informally, a record shall be made of the manner in which the complaint was disposed of, the complainant's agreement to the disposition shall be signified in writing by the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint shall be informed of the disposition.

(4) Where a complaint is not disposed of informally, the complaint shall be investigated by the Force in accordance with rules made pursuant to section 45.38.

(5) Notwithstanding any other provision of this Part, the Commissioner may direct that no investigation of a complaint under subsection 45.35(1) be commenced or that an investigation of such a complaint be terminated if, in the Commissioner's opinion,

(a) the complaint is one that could more appropriately be dealt with, initially or completely, according to a procedure provided under any other Act of Parliament;

(b) the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith; or

(c) having regard to all the circumstances, investigation or further investigation is not necessary or reasonably practicable.

(6) Where the Commissioner makes a direction in respect of a complaint pursuant to subsection (5), the Commissioner shall give notice in writing to the complainant and, if the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint has been notified under subsection 45.35(4), to that member or other person, of the direction and the reasons

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

a (2) Il est accusé réception par écrit des plaintes déposées conformément au paragraphe (1), si le plaignant le demande ou si la plainte a été faite par écrit.

(3) Toutes les plaintes sont portées à l'attention du commissaire.

b (4) Dès qu'il est avisé du dépôt d'une plainte, le commissaire avise par écrit le membre ou l'autre personne, dont la conduite fait l'objet de la plainte, de la teneur de celle-ci, pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite d'une enquête sur la question.

c **45.36** (1) Le commissaire doit considérer si la plainte peut être réglée à l'amiable et, moyennant le consentement du plaignant et du membre ou de la personne visés par la plainte, il peut tenter de la régler ainsi.

d (2) Les réponses ou déclarations faites, dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable, par le plaignant ou par le membre ou l'autre personne, dont la conduite fait l'objet de la plainte, ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables dans des poursuites pénales, civiles ou administratives, sauf s'il s'agit d'une audience tenue en vertu de l'article 45.1 portant sur *e* l'allégation selon laquelle un membre a fait une telle réponse ou déclaration, qu'il savait fausse, dans l'intention de tromper.

(3) Tout règlement amiable doit être consigné et approuvé par écrit par le plaignant; il doit de plus être notifié au membre ou à la personne visés par la plainte.

g (4) À défaut d'un tel règlement, la plainte fait l'objet d'une enquête par la Gendarmerie selon les règles établies en vertu de l'article 45.38.

(5) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le commissaire peut refuser qu'une plainte fasse l'objet d'une enquête ou ordonner de mettre fin à une enquête déjà commencée si, à son avis:

h *a*) il est préférable de recourir, au moins initialement, à une procédure prévue par une autre loi fédérale;

b) la plainte est futile ou vexatoire ou a été portée de mauvaise foi;

i *c*) compte tenu des circonstances, il n'est pas nécessaire ou raisonnablement praticable de procéder à une enquête ou de poursuivre l'enquête déjà commencée.

j (6) Le commissaire, s'il rend une décision conformément au paragraphe (5), transmet au plaignant et, lorsqu'ils ont été avisés conformément au paragraphe 45.35(4), au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte, un avis écrit de la décision, de ses motifs et du droit du plaignant

therefor and the right of the complainant to refer the complaint to the Commission for review if the complainant is not satisfied with the direction.

45.37 (1) Where the Commission Chairman is satisfied that there are reasonable grounds to investigate the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act, the Commission Chairman may initiate a complaint in relation thereto and where the Commission Chairman does so, unless the context otherwise requires, a reference hereafter in this Part to a complainant includes a reference to the Commission Chairman.

(2) The Commission Chairman shall notify the Minister and the Commissioner of any complaint initiated under subsection (1).

(3) Forthwith after being notified of a complaint under subsection (2), the Commissioner shall notify in writing the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint of the substance of the complaint unless, in the Commissioner's opinion, to do so might adversely affect or hinder any investigation that is being or may be carried out in respect of the complaint.

(4) A complaint under subsection (1) shall be investigated by the Force in accordance with rules made pursuant to section 45.38.

45.38 The Commissioner may make rules governing the procedures to be followed by the Force in notifying persons under this Part and investigating, disposing of or otherwise dealing with complaints under this Part.

45.39 The Commissioner shall notify in writing the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint of the status of the investigation of the complaint to date not later than forty-five days after being notified of the complaint and monthly thereafter during the course of the investigation unless, in the Commissioner's opinion, to do so might adversely affect or hinder any investigation that is being or may be carried out in respect of the complaint.

45.4 On completion of the investigation of a complaint, the Commissioner shall send to the complainant and the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint a report setting out

- (a) a summary of the complaint;
- (b) the results of the investigation;
- (c) a summary of any action that has been or will be taken with respect to resolution of the complaint; and
- (d) in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the right of the complainant to refer the complaint to the Commission for review if the complainant is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force.

Reference to Commission

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

de renvoyer sa plainte devant la Commission pour examen, en cas de désaccord.

45.37 (1) Le président de la Commission peut porter plainte contre un membre ou toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi, s'il est fondé à croire qu'il faudrait enquêter sur la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, de ce membre ou de cette personne. En pareil cas, sauf si le contexte s'y oppose, le mot «plaignant», employé ci-après dans la présente partie, s'entend en outre du président de la Commission.

(2) Le président de la Commission avise le ministre et le commissaire des plaintes qu'il porte en vertu du paragraphe (1).

(3) Dès qu'il est avisé d'une plainte conformément au paragraphe (2), le commissaire avise par écrit le membre ou l'autre personne, dont la conduite fait l'objet de la plainte, de la teneur de celle-ci, pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite d'une enquête sur la question.

(4) Une plainte portée en vertu du paragraphe (1) fait l'objet d'une enquête menée par la Gendarmerie selon les règles établies en vertu de l'article 45.38.

45.38 Le commissaire peut établir des règles pour régir la procédure que doit suivre la Gendarmerie lorsqu'elle enquête sur une plainte ou tente de la régler, ou, de façon générale, lorsqu'elle traite d'une plainte.

45.39 Au plus tard quarante-cinq jours après avoir été avisé d'une plainte et, par la suite, tous les mois pendant la durée de l'enquête, le commissaire avise par écrit le plaignant et le membre ou l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte, de l'état d'avancement de l'enquête, pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite de toute enquête sur la question.

45.4 Au terme de l'enquête, le commissaire transmet au plaignant et au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte un rapport comportant les éléments suivants:

- a) un résumé de la plainte;
- b) les résultats de l'enquête;
- c) un résumé des mesures prises ou projetées pour régler la plainte;
- d) s'il s'agit d'une plainte déposée en vertu du paragraphe 45.35(1), la mention du droit qu'a le plaignant, en cas de désaccord sur le règlement de la plainte par la Gendarmerie, de renvoyer la plainte devant la Commission pour examen.

Renvoi devant la Commission

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

(2) Where a complainant refers a complaint to the Commission pursuant to subsection (1),

(a) the Commission Chairman shall furnish the Commissioner with a copy of the complaint; and

(b) the Commissioner shall furnish the Commission Chairman with the notice under subsection 45.36(6) or the report under section 45.4 in respect of the complaint, as the case may be, and such other materials under the control of the Force as are relevant to the complaint.

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

(2) Where, after reviewing a complaint, the Commission Chairman is satisfied with the disposition of the complaint by the Force, the Commission Chairman shall prepare and send a report in writing to that effect to the Minister, the Commissioner, the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint and, in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant.

(3) Where, after reviewing a complaint, the Commission Chairman is not satisfied with the disposition of the complaint by the Force or considers that further inquiry is warranted, the Commission Chairman may

(a) prepare and send to the Minister and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit;

(b) request the Commissioner to conduct a further investigation into the complaint; or

(c) investigate the complaint further or institute a hearing to inquire into the complaint.

45.43 (1) Where the Commission Chairman considers it advisable in the public interest, the Commission Chairman may investigate, or institute a hearing to inquire into, a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or function under this Act, of any member or other person appointed or employed under the authority of this Act, whether or not the complaint has been investigated, reported on or otherwise dealt with by the Force under this Part.

(2) Notwithstanding any other provision of this Part, where the Commission Chairman investigates, or institutes a hearing to inquire into, a complaint pursuant to subsection (1), the Force is not required to investigate, report on or otherwise deal with the complaint before the report under subsection (3) or the interim report under subsection 45.45(14) with respect to the complaint has been received by the Commissioner.

(3) On completion of an investigation under paragraph 45.42(3)(c) or subsection (1), the Commission Chairman shall prepare and send to the Minister and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit unless the Commission Chairman has instituted, or intends to institute, a hearing to inquire into the complaint under that paragraph or subsection.

45.44 (1) Where the Commission Chairman decides to institute a hearing to inquire into a complaint pursuant to

(2) En cas de renvoi devant la Commission conformément au paragraphe (1):

a) le président de la Commission transmet au commissaire une copie de la plainte;

a b) le commissaire transmet au président de la Commission l'avis visé au paragraphe 45.36(6) ou le rapport visé à l'article 45.4 relativement à la plainte, ainsi que tout autre document pertinent placé sous la responsabilité de la Gendarmerie.

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

(2) Après examen de la plainte, le président de la Commission, s'il est satisfait de la décision de la Gendarmerie, établit et transmet un rapport écrit à cet effet au ministre, au commissaire, au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte et, dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), au plaignant.

(3) Après examen de la plainte, le président de la Commission, s'il n'est pas satisfait de la décision de la Gendarmerie ou s'il est d'avis qu'une enquête plus approfondie est justifiée, peut:

a) soit établir et transmettre au ministre et au commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées;

b) soit demander au commissaire de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte;

c) soit tenir une enquête plus approfondie ou convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

45.43 (1) Le président de la Commission peut, s'il estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte, tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte portant sur la conduite, dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci, que la Gendarmerie ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard en vertu de la présente partie.

(2) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, en cas d'enquête ou de convocation d'une audience conformément au paragraphe (1), la Gendarmerie n'est pas tenue d'enquêter ou de produire un rapport sur la plainte, ou de prendre quelque autre mesure à cet égard avant que le commissaire n'ait reçu le rapport visé au paragraphe (3) ou le rapport provisoire visé au paragraphe 45.45(14).

(3) Au terme de l'enquête prévue à l'alinéa 45.42(3)c) ou au paragraphe (1), le président de la Commission établit et transmet au ministre et au commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées, à moins qu'il n'ait déjà convoqué une audience, ou se propose de le faire, pour faire enquête en vertu de cet alinéa ou paragraphe.

45.44 (1) Le président de la Commission, s'il décide de convoquer une audience pour enquêter sur une plainte en vertu

subsection 45.42(3) or 45.43(1), the Commission Chairman shall assign the member or members of the Commission to conduct the hearing and send a notice in writing of the decision to the Minister, the Commissioner, the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint and, in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant.

(2) Where a complaint that is to be the subject of a hearing concerns conduct occurring in the course of providing services pursuant to an arrangement entered into under section 20, the member of the Commission appointed for the province in which the conduct occurred shall be assigned, either alone or with other members of the Commission, to conduct the hearing.

45.45 (1) For the purposes of this section, the member or members conducting a hearing to inquire into a complaint are deemed to be the Commission.

(2) The Commission shall serve a notice in writing of the time and place appointed for a hearing on the parties.

(3) Where a party wishes to appear before the Commission, the Commission shall sit at such place in Canada and at such time as may be fixed by the Commission, having regard to the convenience of the parties.

(4) The Commission has, in relation to the complaint before it, the powers conferred on a board of inquiry, in relation to the matter before it, by paragraphs 24.1(3)(a), (b) and (c).

(5) The parties and any other person who satisfies the Commission that the person has a substantial and direct interest in a complaint before the Commission shall be afforded a full and ample opportunity, in person or by counsel, to present evidence, to cross-examine witnesses and to make representations at the hearing.

(6) The Commission shall permit any person who gives evidence at a hearing to be represented by counsel.

(7) In addition to the rights conferred by subsections (5) and (6), the appropriate officer may be represented or assisted at a hearing by any other member.

(8) Notwithstanding subsection (4), the Commission may not receive or accept

(a) subject to subsection (9), any evidence or other information that would be inadmissible in a court of law by reason of any privilege under the law of evidence;

(b) any answer or statement made in response to a question described in subsection 24.1(7), 35(8), 40(2), 45.1(11) or 45.22(8);

(c) any answer or statement made in response to a question described in subsection (9) in any hearing under this section into any other complaint; or

(d) any answer or statement made in the course of attempting to dispose of a complaint under section 45.36.

(9) In a hearing, no witness shall be excused from answering any question relating to the complaint before the Commission when required to do so by the Commission on the ground that the answer to the question may tend to criminate the witness or subject the witness to any proceeding or penalty.

(10) Where the witness is a member, no answer or statement made in response to a question described in subsection (9) shall be used or receivable against the witness in any hearing under section 45.1 into an allegation of contravention of the Code of

des paragraphes 45.42(3) ou 45.43(1), désigne le ou les membres de la Commission qui tiendront l'audience, transmet un avis écrit de sa décision au ministre et en signifie copie au ministre, au commissaire, au membre ou à l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte et, dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), au plaignant.

(2) Dans les cas où la plainte faisant l'objet de l'audience porte sur la conduite, dans le cadre de services fournis en exécution d'arrangements conclus en vertu de l'article 20, le membre de la Commission représentant la province où la cause de la plainte a pris naissance doit être désigné, seul ou avec d'autres membres de la Commission, pour tenir l'audience.

45.45 (1) Pour l'application du présent article, le ou les membres qui tiennent l'audience sont réputés être la Commission.

(2) La Commission signifie aux parties un avis écrit de la date, de l'heure et du lieu de l'audience.

(3) Lorsqu'une partie désire comparaître devant la Commission, celle-ci siège à la date, à l'heure et à l'endroit au Canada qu'elle détermine eu égard à la situation des parties.

(4) La Commission dispose, relativement à la plainte dont elle est saisie, des pouvoirs dont jouit une commission d'enquête en vertu des alinéas 24.1(3)(a), (b) et (c).

(5) Les parties et toute personne qui convainc la Commission qu'elle a un intérêt direct et réel dans la plainte dont celle-ci est saisie doivent avoir toute latitude de présenter des éléments de preuve à l'audience, d'y contre-interroger les témoins et d'y faire des observations, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'un avocat.

(6) La Commission doit permettre aux témoins de se faire représenter à l'audience par avocat.

(7) L'officier compétent peut en outre se faire représenter ou assister à l'audience par un autre membre.

(8) Par dérogation au paragraphe (4), la Commission ne peut recevoir ou accepter:

a) sous réserve du paragraphe (9), des éléments de preuve ou autres renseignements non recevables devant un tribunal du fait qu'ils sont protégés par le droit de la preuve;

b) les réponses ou déclarations faites en réponse aux questions visées aux paragraphes 24.1(7), 35(8), 40(2), 45.1(11) ou 45.22(8);

c) les réponses ou déclarations faites à la suite des questions visées au paragraphe (9) lors de toute audience tenue en vertu du présent article pour enquêter sur une autre plainte;

d) les réponses ou déclarations faites dans le cadre d'une tentative de règlement à l'amiable en vertu de l'article 45.36.

(9) Au cours de l'audience, un témoin n'est pas dispensé de répondre aux questions portant sur la plainte dont est saisie la Commission lorsque celle-ci l'exige, au motif que sa réponse peut l'incriminer ou l'exposer à des poursuites ou à une peine.

(10) Dans le cas où le témoin est un membre, les réponses ou déclarations faites à la suite des questions visées au paragraphe (9) ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables contre lui au cours d'une audience tenue en vertu de l'article 45.1 et portant

Conduct by the witness, other than a hearing into an allegation that with intent to mislead the witness gave the answer or statement knowing it to be false.

(11) A hearing to inquire into a complaint shall be held in public, except that the Commission may order the hearing or any part of the hearing to be held in private if it is of the opinion that during the course of the hearing any of the following information will likely be disclosed, namely,

(a) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(b) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to law enforcement; and

(c) information respecting a person's financial or personal affairs where that person's interest outweighs the public's interest in the information.

(12) Any document or thing produced pursuant to this section to the Commission shall, on the request of the person producing the document or thing, be released to that person within a reasonable time after completion of the final report under subsection 45.46(3).

(13) Where the Commission sits at a place in Canada that is not the ordinary place of residence of the member or other person whose conduct is the subject-matter of the complaint, of the complainant or of the counsel of that member or other person or that complainant, that member or other person, complainant or counsel is entitled, in the discretion of the Commission, to receive such travel and living expenses incurred by the member or other person, complainant or counsel in appearing before the Commission as may be fixed by the Treasury Board.

(14) On completion of a hearing, the Commission shall prepare and send to the Minister and the Commissioner a report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission sees fit.

(15) In this section and section 45.46, "parties" means the appropriate officer, the member or other person whose conduct is the subject-matter of a complaint and, in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant.

45.46 (1) On receipt of a report under subsection 45.42(3), 45.43(3) or 45.45(14), the Commissioner shall review the complaint in light of the findings and recommendations set out in the report.

(2) After reviewing a complaint in accordance with subsection (1), the Commissioner shall notify the Minister and the Commission Chairman in writing of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint, and where the Commissioner decides not to act on any findings or recommendations set out in the report, the Commissioner shall include in the notice the reasons for not so acting.

(3) After considering a notice under subsection (2), the Commission Chairman shall prepare and send to the Minister, the Commissioner and the parties a final report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit.

sur l'allégation selon laquelle il a contrevenu au code de déontologie, autre qu'une audience portant sur l'allégation selon laquelle il a fait une telle réponse ou déclaration, qu'il savait fausse, dans l'intention de tromper.

(11) Les audiences sont publiques; toutefois, la Commission peut ordonner le huis clos pendant tout ou partie d'une audience si elle estime qu'au cours de celle-ci seront probablement révélés:

a) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives;

b) des renseignements risquant d'entraver la bonne exécution des lois;

c) des renseignements concernant les ressources pécuniaires ou la vie privée d'une personne dans le cas où l'intérêt de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public dans ces renseignements.

(12) Les documents et autres pièces produits devant la Commission en vertu du présent article sont remis à la personne qui les a produits, si elle en fait la demande, dans un délai raisonnable après l'achèvement du rapport final visé au paragraphe 45.46(3).

(13) Lorsque la Commission siège, au Canada, ailleurs qu'au lieu de résidence habituel du membre ou de l'autre personne dont la conduite fait l'objet de la plainte, du plaignant ou de leur avocat, ce membre, cette personne, ce plaignant ou cet avocat a droit, selon l'appréciation de la Commission et selon les normes établies par le Conseil du Trésor, aux frais de déplacement et de séjour engagés par lui pour sa comparution devant la Commission.

(14) Au terme de l'audience, la Commission établit et transmet au ministre et au commissaire un rapport écrit énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées.

(15) Au présent article et à l'article 45.46, «partie» s'entend de l'officier compétent, du membre ou de l'autre personne dont la conduite est l'objet de la plainte et, dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), du plaignant.

45.46 (1) Sur réception du rapport visé aux paragraphes 45.42(3), 45.43(3) ou 45.45(14), le commissaire révisé la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport.

(2) Après révision de la plainte conformément au paragraphe (1), le commissaire avise, par écrit, le ministre et le président de la Commission de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. S'il choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis.

(3) Après examen de l'avis visé au paragraphe (2), le président de la Commission établit et transmet au ministre, au commissaire et aux parties un rapport écrit final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées.

45.47 The Commissioner shall

- (a) establish and maintain a record of all complaints received by the Force under this Part; and
- (b) on request, make available to the Commission any information contained in the record.

The Trial Judge looked to the authorities for the general principles on retrospective operation of statutes. He recited the general rule that statutes are *prima facie* prospective, and considered the exception that the presumption against retrospectivity does not apply to legislation concerned merely with matters of procedure or of evidence. On this he held as follows (at pages 769-770):

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

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

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

In turning next to the question whether the Act in the case at bar fell under any other exception to the general presumption against retrospectivity,

45.47 Le commissaire:

- a) établit et conserve un dossier de toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie en application de la présente partie;
- b) fournit à la Commission, à sa demande, tout renseignement contenu dans le dossier.

Le juge de première instance a consulté la doctrine et la jurisprudence pour en dégager les principes généraux en matière de rétroactivité des lois. Il a cité le principe général voulant que les lois ne disposent à première vue que pour l'avenir, et a examiné l'exception suivant laquelle la présomption de non-rétroactivité ne s'applique pas dans le cas des lois qui s'intéressent simplement à des questions de procédure ou de preuve. Voici ce qu'il a statué sur cette question (aux pages 769 et 770):

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

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

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

Passant ensuite à la question de savoir si la présente Loi tombait sous le coup d'une autre exception à la présomption générale de non-

MacKay J. looked closely at the recent Supreme Court decision in *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301, a case which dealt in part with whether action taken by the Alberta Securities Commission under a revised *Securities Act* [S.A. 1981, c. S-6.1] attracted the presumption against retrospectivity. L'Heureux-Dubé J. for the Court recognized an exception to the general rule in the case of enactments whose object is not to punish offenders but to protect the public, even though such enactments may incidentally impose a penalty on a person related to a past event. She concluded (at page 321):

The provisions in question are designed to disqualify from trading in securities those persons whom the Commission finds to have committed acts which call into question their business integrity. This is a measure designed to protect the public, and it is in keeping with the general regulatory role of the Commission. Since the amendment at issue here is designed to protect the public, the presumption against the retrospective effect of statutes is effectively rebutted.

In the view of the Trial Judge, *Brosseau* was directly on point and he therefore concluded (at pages 774-775):

I am prepared to conclude that Parts VI and VII in the amendments to the Act were enacted with the primary objective of protecting the public and the RCMP itself from the risk of an apprehension of or actual bias in dealing with complaints about police conduct. Prior to these amendments, the RCMP itself was functioning as the sole arbiter of complaints made against it. The opportunity for independent and open review by the Commission of RCMP disposal of complaints can only enhance confidence of the general public in the force and in its activities.

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

The Trial Judge found this conclusion also supported by the necessary implication of the statute. He stated (at page 778):

rétroactivité, le juge MacKay a examiné attentivement l'arrêt récent *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301, de la Cour suprême. Cette affaire portait en partie sur la question de savoir si une mesure prise par l'Alberta Securities Commission en vertu d'une loi révisée sur les valeurs mobilières *Securities Act* [S.A. 1981, chap. S-6.1] donnait lieu à la présomption de non-rétroactivité. Le juge L'Heureux-Dubé, qui s'exprimait au nom de la Cour, a reconnu qu'il existait une exception au principe général dans le cas des textes législatifs dont l'objet n'est pas de punir les contrevenants mais de protéger le public, même si ces textes législatifs peuvent accessoirement infliger une peine liée à un événement passé. Elle a conclu (à la page 321):

Les dispositions en question sont destinées à empêcher les personnes que la Commission trouve coupables d'avoir accompli des actes qui mettent en doute leur intégrité commerciale, d'effectuer des opérations relatives à des valeurs mobilières. Il s'agit d'une mesure destinée à protéger le public et elle est conforme au rôle général de réglementation de la Commission. Étant donné que la modification contestée en l'espèce est destinée à protéger le public, la présomption de non-rétroactivité de la loi est en fait repoussée.

Le juge de première instance s'est dit d'avis que l'arrêt *Brosseau* se rapportait directement au cas qui nous occupe et il a par conséquent conclu (aux pages 774 et 775):

Je suis disposé à conclure que les parties VI et VII des modifications à la Loi ont été adoptées dans le but principal de protéger le public et la GRC elle-même contre le risque de partialité réelle ou appréhendée dans le traitement des plaintes déposées au sujet de la conduite de la Gendarmerie. Avant ces modifications, c'était la GRC elle-même qui agissait comme seul arbitre des plaintes portées contre elle. La possibilité de faire réviser par la Commission de façon impartiale et ouverte le règlement des plaintes ne peut qu'améliorer la confiance du grand public dans la Gendarmerie et ses activités.

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

Le juge de première instance a estimé que la loi appuyait aussi, par déduction nécessaire, cette conclusion. Il a déclaré (à la page 778):

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

On the question of how far back the retrospective application of Parts VI and VII may reach, he concluded (at pages 779-780):

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

In the same vein the Trial Judge held that, since Parts VI and VII have retrospective application, a "complainant" under subsection 45.35(1), as referred to by subsection 45.41(1), must refer to any person having made a complaint to RCMP or provincial authorities, at whatever time made (at page 783):

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

Finally, with respect to the statutory discretion as to whether to investigate or initiate a hearing, both parties submitted that the person or body upon whom discretion has been conferred has implicit jurisdiction to decline to deal with the case if, due to the passage of time, proceeding with it would prejudice the persons to be affected thereby or the investigation to be conducted. The Trial Judge held that it is the Chairman, not the Com-

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

Sur la question de savoir jusqu'où l'on devait remonter dans le passé pour appliquer rétroactivement les parties VI et VII, il a conclu (aux pages 779 et 780):

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

Dans le même ordre d'idées, le juge de première instance a statué que, comme les parties VI et VII s'appliquent rétroactivement, l'expression «Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» qui est employée au paragraphe 45.41(1) devait s'entendre de toute personne qui a déposé une plainte auprès de la GRC ou des autorités provinciales, quelle que soit la date à laquelle cette plainte a été déposée (à la page 783):

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

Finalement, en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi relativement à l'opportunité de faire enquête ou de convoquer une audience, les deux parties ont prétendu que la personne ou l'organisme à qui ce pouvoir discrétionnaire a été conféré a le pouvoir implicite de déclarer la plainte irrecevable si, en raison de l'écoulement du temps, procéder à l'examen de la plainte causerait un préjudice aux personnes visées

mission itself, who has the ultimate obligation as to complaints, and that his discretion is a broad one (at pages 786-787):

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

Finally, it may be trite to add that in relation to the initiation of a complaint pursuant to section 45.37 by the Chairman, there can be no question that such a step is completely within the Chairman's discretion.

In summary, the Trial Judge set out the questions asked in the stated case and his answers to them (at pages 787-789):

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

(a) the original conduct complained of in complaints "A-1", "A-2" and "A-3", respectively, allegedly occurred prior to September 30, 1988 but on or after December 18, 1986, that is, prior to the proclamation of Part VII of the Act but on or after the proclamation of Part VI of the Act; and

(b) the original complaint made by the complainant in each of complaints "A-1", "A-2" and "A-3", respectively, was not made in the first instance at a time when subsection 45.35(1) of the Act was in force.

Answer to Question 1

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

par la plainte ou nuirait au déroulement de l'enquête à mener. Le juge de première instance a statué que c'est le président, et non la Commission elle-même, qui a en définitive une obligation en ce qui concerne les plaintes, et qu'il dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire étendu (aux pages 786 et 787):

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

Finalement, il n'est peut-être pas nécessaire d'ajouter qu'en ce qui concerne l'introduction d'une plainte par le président en vertu de l'article 45.37, il est incontestable que cette mesure relève entièrement du pouvoir discrétionnaire du président.

Pour récapituler, le juge de première instance a reproduit les questions posées dans le mémoire spécial et les réponses qui leur ont été données (aux pages 787 à 789):

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

a) l'acte initial reproché dans les plaintes «A-1», «A-2» et «A-3» respectivement aurait été accompli avant le 30 septembre 1988 mais après le 18 décembre 1986, c'est-à-dire avant la promulgation de la partie VII de la Loi mais après la promulgation de la partie VI de la Loi;

b) la plainte initiale déposée par le plaignant dans le cas de chacune des plaintes «A-1», «A-2» et «A-3» respectivement, n'a pas été déposée en premier lieu à un moment où le paragraphe 45.35(1) de la Loi était en vigueur.

Réponse à la première question

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

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

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

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

Answer to Question 2

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

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

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

Answer to Question 3

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

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

Answer to Question 4

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

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

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

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

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

Réponse à la deuxième question

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

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

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

Réponse à la troisième question

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

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

Réponse à la quatrième question

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

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

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

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

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

Answer to Question 5

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

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

- to furnish the Commissioner with a copy of the complaint (paragraph 45.41(2)(a)),
- to review the complaint (subsection 45.42(1)),
- to determine whether he or she is satisfied or dissatisfied with the disposition of the complaint by the RCMP (subsections 45.42(2) and (3)). In that determination where the delay or lapse of time, from the date of the conduct giving rise to the complaint until the date of referral to the Commission, is likely to prejudice review of the complaint or the parties concerned with the complaint, or is otherwise likely to lead to unfairness, this may be a factor among circumstances considered by the Chairman in his or her decision.

Question 5 and the Trial Judge’s answer to it were not put in issue on this appeal.

II

The respondent supported the reasoning of the Trial Judge with respect to his interpretation of *Brosseau* as establishing a public-interest exception to the presumption against retrospectivity, but also contended that Parts VI and VII, as purely procedural amendments, fell squarely as well within the exception enjoyed by purely procedural statutes, a matter on which I shall set out the law in Part IV *infra*. The respondent also argued the implied intention of Parts VI and VII, and submitted an additional consideration based upon subsection 45.41(1). The appellant, while supporting the Trial Judge’s holding that Parts VI and VII did not deal with merely procedural matters, generally sought to limit the Trial Judge’s public-interest exception to the presumption against retrospectivity, which he had based upon *Brosseau*. The correct

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

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

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

Réponse à la cinquième question

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

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

- transmettre une copie de la plainte au commissaire (alinéa 45.41(2)a);
- examiner la plainte (paragraphe 45.42(1));
- établir s’il est satisfait ou non du règlement de la plainte par la GRC (paragraphe 45.42(2) et (3)). Pour en arriver à cette décision, le président peut notamment tenir compte du fait que le retard ou le temps écoulé entre l’acte à l’origine de la plainte et la date du renvoi devant la Commission risque de nuire à l’examen de la plainte ou de causer un préjudice aux parties concernées par la plainte ou de causer autrement une injustice.

La cinquième question et la réponse que le juge de première instance lui a donnée n’ont pas été mises en litige dans le présent appel.

II

L’intimée souscrit au raisonnement que le juge de première instance a suivi pour interpréter l’arrêt *Brosseau* en déclarant que cet arrêt crée une exception fondée sur l’intérêt public à la présomption de non-rétroactivité, mais elle prétend également que les parties VI et VII, en tant que modifications purement procédurales, relèvent tout autant de l’exception qui existe dans le cas des lois purement procédurales. J’exposerai plus loin, à la partie IV, le droit sur cette question. L’intimée invoque également l’intention implicite des parties VI et VII et soulève un autre point fondé sur le paragraphe 45.41(1). Tout en appuyant la conclusion du juge de première instance voulant que les parties VI et VII ne portent pas sur des questions purement procédurales, l’appelant tente de façon générale de restreindre la portée de l’exception

interpretation of *Brosseau* is therefore key to the resolution of this point.

Since L'Heureux-Dubé J. dealt with the retrospectivity question in *Brosseau* within the framework established by Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto, 1983,¹ I believe Driedger's analysis of "External Sources of Parliamentary Intent" (Chapter 10, at pages 183-221) deserves close scrutiny.

It may be useful to recall at the beginning Driedger's subtle distinction between retrospectivity and retroactivity,* at pages 185 ff.

A retroactive statute is one that operates backwards, i.e., that is operative as of a time prior to its enactment, either by being deemed to have come into force at a time prior to its enactment (e.g., budgetary measures) or by being expressed to be operative with respect to past transactions as of a past time (e.g., acts of indemnity). A retroactive statute is easier to recognize because the retroactivity is usually express.

A retrospective statute, on the other hand, changes the law only for the future but looks backward by attaching new consequences to completed transactions. It thus opens up closed transactions and changes their consequences as of the future.

A statute can be both retroactive and retrospective. The statute in the case at bar is not, however, retroactive, though it is arguably retrospective.

¹ She supplemented this with a quotation from his article, "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264, at p. 275.

* Editor's Note: In French, "rétroactivité" covers both concepts. For the purposes of this analysis, however, "rétroactif" was rendered by "rétroactif" and "retrospective" by "rétrospectif". Elsewhere in these reasons, "retrospective" was rendered by "rétroactif".

fondée sur l'intérêt public que le juge de première instance a établie en ce qui concerne la présomption de non-rétroactivité sur le fondement de l'arrêt *Brosseau*. Il est donc essentiel, pour résoudre cette question, de bien interpréter l'arrêt *Brosseau*.

Comme le juge L'Heureux-Dubé a, dans l'arrêt *Brosseau*, examiné la question de la rétroactivité en suivant le plan établi par Driedger dans son ouvrage *Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto, 1983¹, j'estime que l'analyse faite par Driedger au sujet des sources externes de l'intention du législateur (chapitre 10, aux pages 183 à 221) mérite un examen minutieux.

Il sera peut-être utile de rappeler, pour commencer, la subtile distinction que Driedger fait entre les termes anglais *retrospectivity* et *retroactivity**, aux pages 185 et suivantes.

Une loi rétroactive (en anglais, *retroactive statute*) est une loi qui agit dans le passé, c'est-à-dire une loi qui produit des effets à partir d'une date antérieure à son adoption, soit parce qu'elle est réputée être entrée en vigueur à une date antérieure à sa promulgation (par ex. les mesures budgétaires), soit parce qu'elle porte uniquement sur des opérations passées, à compter d'une date donnée dans le passé (par ex. en matière d'indemnisation). Il est plus facile de reconnaître une loi rétroactive parce que la rétroactivité est habituellement prévue expressément.

En revanche, une loi «rétrospective» (en anglais *retrospective statute*) ne modifie le droit que pour l'avenir mais regarde en arrière en rattachant de nouveaux effets à des opérations terminées. Elle revient donc sur des opérations terminées et en change les conséquences pour l'avenir.

Une loi peut être à la fois rétroactive et «rétrospective». Quoi qu'il en soit, la loi qui nous occupe en l'espèce n'est pas rétroactive, même si l'on pourrait prétendre qu'elle est «rétrospective».

¹ Elle a complété cette étude en citant un extrait d'un article de Driedger, «Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections» (1978), 56 *R. du B. Can.* 264, à la p. 275.

* Note de l'arrêstiste: La notion française de rétroactivité comprend ces deux notions. Aux fins de cette analyse, toutefois, «*retroactive*» a été rendu par «rétroactif» et «*retrospective*» par «rétrospectif». Ailleurs dans ces motifs, «*retrospective*» a été rendu par «rétroactif».

In Driedger's analysis, the presumption as to retrospective operation needs to be carefully distinguished from that against interference with vested rights. The latter is not a *prima facie* presumption but rather one that may be invoked only when a statute is reasonably susceptible of two meanings (*supra*, at page 185) whereas the retrospective presumption is a *prima facie* one, which applies unless it is rebutted (*supra*, at page 189). The reason for this is that impairment of existing rights is a frequently intended consequence of statutes,² and therefore the presumption against non-interference with vested rights applies only in the case of ambiguity in the statutory language, i.e., one looks first to the statute, and to the presumption only secondarily, if the intent is unclear.

Driedger states that the confusion between the two presumptions is found in two early Supreme Court decisions, *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 S.C.R. 413; and *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] S.C.R. 47, both relied on heavily by the respondent in the case at bar. In his view both cases are pure "vested rights" cases, which are only prospective in operation. Neither case was cited by L'Heureux-Dubé J., undoubtedly because she was in agreement with Driedger's thesis.

Driedger's analysis proceeds (*supra*, at pages 197-198):

As has here already been indicated, a retroactive statute is one that operates as of a time prior to its enactment. A retrospective statute is one that operates for the future only; it is prospective, but it imposes new results in respect of a past

² Accordingly, in *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, at pp. 282-283, Dickson J. [as he then was] held for the Supreme Court that a taxpayer had no vested right to claim tax deductions in the future: "A taxpayer may plan his financial affairs in reliance on the tax laws remaining the same; he takes the risk that the legislation may be changed." *Gustavson* was followed in *Attorney General of Quebec v. Expropriation Tribunal et al.*, [1986] 1 S.C.R. 732 where the Supreme Court held that the Crown's right to discontinue an expropriation unilaterally was not a vested right but only a possibility or an option, and that this right was abolished by the new *Expropriation Act* [R.S.Q. 1977, c. E-24].

Suivant l'analyse de Driedger, il faut distinguer attentivement entre la présomption de non-rétroactivité et la présomption du respect des droits acquis. Il ne s'agit pas, dans ce dernier cas, d'une présomption simple, mais plutôt d'une présomption qui ne peut être invoquée que lorsqu'une loi est logiquement susceptible de deux interprétations (ci-dessus, à la page 185), tandis que la présomption de non-rétroactivité est une présomption simple, qui joue tant qu'elle n'est pas réfutée (ci-dessus, à la page 189). La raison en est que l'atteinte aux droits existants est une conséquence fréquemment voulue par le législateur², et que la présomption du respect des droits acquis ne s'applique par conséquent que lorsque le texte de la loi est ambigu: il faut donc se tourner d'abord vers la loi, et ne faire intervenir la présomption qu'en second lieu, si l'intention n'est pas claire.

Driedger affirme que la confusion qui existe au sujet des deux présomptions se trouve dans deux anciennes décisions de la Cour suprême, l'arrêt *Upper Canada College v. Smith* (1920), 61 R.C.S. 413; et l'arrêt *Acme Village School District (Board of Trustees of) v. Steele-Smith*, [1933] R.C.S. 47, sur lesquels l'intimée s'est fortement appuyée en l'espèce. Suivant Driedger, ces deux affaires portent uniquement sur des «droits acquis», lesquels ne valent que pour l'avenir. Le juge L'Heureux-Dubé n'a cité aucun de ces deux arrêts, sans doute parce qu'elle souscrivait à la thèse de Driedger.

Driedger poursuit son analyse dans les termes suivants (*supra*, aux pages 197 et 198):

[TRADUCTION] Comme je l'ai déjà dit, une loi rétroactive est une loi qui produit des effets à partir d'une date antérieure à son adoption. Une loi «rérospective» n'agit que dans le futur; elle ne dispose que pour l'avenir, mais elle rattache de nouvelles

² Par conséquent, dans l'arrêt *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, à la p. 283, le juge Dickson [tel était alors son titre] a statué, au nom de la Cour suprême, qu'un contribuable ne possédait pas un droit acquis de réclamer pour l'avenir des déductions fiscales: «Un contribuable est libre de planifier sa vie financière en se fondant sur l'espoir que le droit fiscal demeure statique; il prend alors le risque d'une modification à la législation.» L'arrêt *Gustavson* a été suivi dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Tribunal de l'expropriation et autres*, [1986] 1 R.C.S. 732, dans lequel la Cour suprême a statué que le droit que possédait la Couronne de mettre unilatéralement fin à une expropriation n'était pas un droit acquis mais seulement une possibilité ou une option, et que ce droit avait été aboli par la nouvelle *Loi sur l'expropriation* [L.R.Q. 1977, chap. E-24].

event. A retroactive statute *operates backwards*. A retrospective statute *operates forwards*, but it looks backwards in that it attaches new consequences *for the future* to an event that took place before the statute was enacted. A retroactive statute changes the law from what it was; a retrospective statute changes the law from what it otherwise would be with respect to a prior event.

Unless a clear distinction is made between the two words, there is bound to be confusion. Thus, a statute could be retroactive but not retrospective, retrospective but not retroactive, or both retroactive and retrospective; and both retroactive statutes and retrospective statutes could be, and usually are, prospective also. The presumption applies to both, but the test of retroactivity is different from that of retrospectivity. For retroactivity the question is: Is there anything in the statute to indicate that it must be deemed to be the law as of a time prior to its enactment? For retrospectivity the question is: Is there anything in the statute to indicate that the consequences of a prior event are changed, not for a time before its enactment, but henceforth from the time of enactment, or from the time of its commencement if that should be later?

But not all retrospective statutes attract the presumption; only those, to use the words of Sedgwick [*Statutory Construction and Constitutional Law*, 2nd ed., New York, 1874, at 160], that

create a new obligation, or impose a new duty or attach a new disability in respect to transactions or considerations already passed.

In brief, the presumption applies only to prejudicial statutes; not beneficial ones.

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

The threefold division of statutes in the last paragraph of the quotation was set out and explicitly followed by L'Heureux-Dubé J., though nothing more was said of the first category.³ She

³ In *Snider v. Edmonton Sun et al.* (1988), 93 A.R. 26 (C.A.), at p. 30, Lieberman J.A. wrote for the Court with respect to the first category:

(Continued on next page)

conséquences à des événements passés. Une loi rétroactive agit dans le passé. Une loi «rétrospective» agit dans le futur, mais elle regarde en arrière, en ce sens qu'elle rattache pour l'avenir de nouvelles conséquences à un événement qui a eu lieu avant l'adoption de la loi. Une loi rétroactive change le droit par rapport à ce qu'il était; une loi «rétrospective» change le droit par rapport à ce qu'il serait autrement en ce qui concerne un événement passé . . .

À moins de faire une nette distinction entre les deux termes, la confusion est inévitable. Ainsi, une loi pourrait être rétroactive sans être «rétrospective», être «rétrospective» sans être rétroactive, ou être à la fois rétroactive et «rétrospective»; et les lois rétroactives et les lois «rétrospectives» pourraient également disposer pour l'avenir, et le font habituellement. La présomption s'applique aux deux types de lois, mais le critère permettant de savoir si une loi est rétroactive est différent de celui qui s'applique dans le cas des lois «rétrospectives». Pour savoir si une loi est rétroactive, il faut se demander si la loi contient des éléments qui permettent de conclure qu'elle doit être réputée avoir été le droit applicable à compter d'une date antérieure à son adoption. Pour savoir si une loi est «rétrospective», il faut se demander si la loi renferme des éléments qui indiquent que les conséquences d'un événement passé sont modifiées, non pas à partir d'une date antérieure à son adoption, mais à compter de la date de sa promulgation, ou à compter de la date de son entrée en vigueur, si celle-ci est postérieure.

Ce ne sont pas toutes les lois «rétrospectives» qui donnent lieu à la présomption, mais, pour reprendre les mots employés par Sedgwick [*Statutory Construction and Constitutional Law*, 2nd ed., New York, 1874, à la page 160], seulement celles qui

[TRADUCTION] créent une obligation nouvelle, imposent un devoir nouveau ou ajoutent une incapacité nouvelle à l'égard d'opérations ou de prestations déjà accomplies.

Bref, la présomption ne joue que dans le cas des lois qui ont un effet préjudiciable et non dans le cas de celles qui ont un effet favorable.

Il existe donc trois sortes de lois qu'on peut, à proprement parler, qualifier de «rétrospectives», mais il n'y en a qu'une qui donne lieu à la présomption. Premièrement, il y a les lois qui ajoutent des conséquences favorables à un événement antérieur; elles ne donnent pas lieu à la présomption. Deuxièmement, il y a celles qui rattachent des conséquences préjudiciables à un événement antérieur; elles donnent lieu à la présomption. Troisièmement, il y a celles qui infligent une peine à une personne qui est décrite par rapport à un événement antérieur, mais la peine n'est pas destinée à constituer une autre punition pour l'événement; elles ne donnent pas lieu à la présomption.

Le juge L'Heureux-Dubé a reproduit et explicitement suivi la division des lois en trois catégories faite dans le dernier paragraphe de la citation. Elle n'a cependant rien dit de plus au sujet de la première catégorie³. Elle s'est concentrée sur la

³ Dans l'arrêt *Snider v. Edmonton Sun et al.* (1988), 93 A.R. 26 (C.A.), à la p. 30, le juge d'appel Lieberman a écrit ce qui suit, au nom de la Cour, au sujet de la première catégorie:

(Suite à la page suivante)

concentrated on the third category of statutes, as follows (at page 319):

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

The two supporting cases cited by L'Heureux-Dubé J., *Reg. v. Vine* (1875), 10 L.R. Q.B. 195; and *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617 (Q.B.D.), are in my opinion worth remarking. In the former case a new statutory provision provided that convicted felons were forever disqualified from selling retail spirits. The Court refused to consider the statute as governed by the presumption against retrospectivity. Cockburn C.J., wrote at pages 199-200:

... here the object of the enactment is not to punish offenders, but to protect the public against public-houses in which spirits are retailed being kept by persons of doubtful character. . . . the legislature has categorically drawn a hard and fast line, obviously with a view to protect the public, in order that places of public resort may be kept by persons of good character; and it matters not for this purpose whether a person was convicted before or after the Act passed, one is equally bad as the other and ought not to be intrusted with a licence.

In the latter case a statutory amendment had allowed the making of orders disqualifying persons convicted of larceny, embezzlement or fraudulent conversion of property from acting as solicitors' clerks. Lord Goddard C.J. wrote (at page 619):

In my opinion, however, this Act is not in truth retrospective. It enables an order to be made disqualifying a person from acting as a solicitor's clerk in the future and what happened in the past is the cause or reason for the making of the order; but the order has no retrospective effect. It would be retrospective if the Act provided that anything done before the Act came into force or before the order was made should be void or voidable or if a penalty were inflicted for having acted in this or any other capacity before the Act came into force or before the order was made. This Act simply enables a disqualification to be imposed for the future which in no way affects anything done by the appellant in the past.

(Continued from previous page)

I am of the respectful view that a statute can only be classed as "benevolent", as that word is used by Driedger when it confers a benefit upon a person without contemporaneously depriving another person of a vested right . . .

troisième catégorie de lois, en déclarant ce qui suit (à la page 319):

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

Les deux arrêts que le juge L'Heureux-Dubé a cités à l'appui, l'arrêt *Reg. v. Vine* (1875), 10 L.R. Q.B. 195; et l'arrêt *Re A Solicitor's Clerk*, [1957] 3 All E.R. 617 (Q.B.D.), méritent à mon avis qu'on s'y arrête. Dans la première affaire, une nouvelle disposition législative empêchait pour le reste de leurs jours les personnes reconnues coupables d'une infraction majeure de vendre de l'alcool au détail. La Cour a refusé de considérer que la loi était régie par la présomption de non-rétroactivité des lois. Le juge en chef Cockburn écrit, aux pages 199 et 200:

[TRADUCTION] . . . en l'espèce, le but du texte législatif n'est pas de punir les contrevenants, mais de protéger le public contre la possibilité que des débits d'alcool soient tenus par des personnes de mœurs douteuses . . . le Parlement a de façon catégorique adopté une position ferme, de toute évidence pour protéger le public, afin que les endroits publics puissent être tenus par des personnes de bonnes mœurs, et il n'est pas important à cette fin de savoir si une personne a été déclarée coupable avant ou après l'adoption de la loi, car elle est tout aussi mauvaise dans un cas comme dans l'autre et ne devrait pas recevoir de permis.

Dans la dernière affaire, une loi avait été modifiée de façon à permettre de rendre une ordonnance déclarant une personne inhabile à agir à titre de clerk d'avocat si cette personne avait été déclarée coupable de vol, d'abus de confiance ou de détournement de biens. Le juge en chef, lord Goddard, a écrit (à la page 619):

[TRADUCTION] À mon avis, cette loi n'est pas véritablement «rétrospective». Elle permet de rendre une ordonnance empêchant pour l'avenir une personne d'agir à titre de clerk d'avocat et ce qui s'est produit dans le passé constitue la cause ou la raison de l'ordonnance; mais l'ordonnance n'a pas d'effet «rétrospectif». Elle serait «rétrospective» si la loi déclarait nulle ou annulable une chose faite avant l'entrée en vigueur de la loi ou avant le prononcé de l'ordonnance ou si elle infligeait une peine pour avoir agi de la sorte avant que la loi n'entre en vigueur ou que l'ordonnance ne soit prononcée. La loi permet simplement de déclarer une personne inhabile pour l'avenir, ce qui n'a aucun effet sur ce que l'appelant a fait dans le passé.

(Suite de la page précédente)

[TRADUCTION] À mon humble avis, on ne peut qualifier une loi de loi «avantageuse», au sens où Driedger emploie ce mot, que lorsqu'elle accorde un avantage à une personne sans simultanément priver une autre personne d'un droit acquis . . .

On Driedger's analysis Lord Goddard was apparently another victim of confused terminology. But his message nevertheless is clear: the statute is not retroactive, but retrospective, and is enforceable as an exception to the presumption against retrospectivity.

After quoting from these two decisions, L'Heureux-Dubé returned to Driedger (at page 320):

Elmer Driedger summarizes the point in "Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264, at p. 275:

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

What this amounts to, it seems to me, is made crystal clear in her final two quotations, taken from Stevenson J.A. (as he then was) of the Alberta Court of Appeal in the same case, *sub nom. Barry and Brosseau v. Alberta Securities Commission* (1986), 67 A.R. 222, at page 229 (at pages 320-321 S.C.R.):

Stevenson J.A. of the Court of Appeal likened the situation in the present appeal to that in the *Re A Solicitor's Clerk* case at p. 229:

In my view the principle in the *Solicitor's Clerk* case is indistinguishable. An additional power is given to the Commission — based on previous conduct. A new punishment cannot be added but that is not the nature of the office of ss. 166 and 167. It is the same office that the *Solicitor's Clerk* case deals with, namely to provide a disqualification based on past conduct which may show unfitness for the exemption.⁴

⁴ Stevenson J.A. explained the notion of exemption earlier in his decision (p. 225 A.R.):

The exemption referred to are exemptions from registration for certain kinds of trading, exemptions from prospectus requirements in specified cases, and exemptions regarding some particular bids. The consequence of making any of the requested orders would be to restrict the appellants from engaging in activities which would otherwise be exempt from regulation by the Commission. It is acknowledged that the Commission did not have the power to subject these appellants to the kinds of orders envisaged by ss. 165 and 166 under the Act that was in force when the impugned prospectus was delivered.

Suivant l'analyse de Driedger, lord Goddard était vraisemblablement une autre victime de la confusion terminologique. Mais son message est néanmoins clair: la loi n'est pas rétroactive, mais «rétrospective», et elle s'applique en tant qu'exception à la présomption de non-rétroactivité des lois.

Après avoir cité des extraits de ces deux décisions, le juge L'Heureux-Dubé revient à Driedger (à la page 320):

Elmer Driedger résume la question dans «Statutes: Retroactive, Retrospective Reflections» (1978), 56 R. du B. can. 264, à la p. 275:

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

Le principe qui se dégage de ce qui précède est, il me semble, exposé dans les termes les plus nets dans les deux derniers passages qu'elle tire (aux pages 320 et 321) de l'arrêt rendu par le juge Stevenson de la Cour d'appel (tel était alors son titre) de l'Alberta dans la même affaire, sous l'intitulé *Barry and Brosseau v. Alberta Securities Commission* (1986), 67 A.R. 222, à la page 229 (aux pages 320 et 321 R.C.S.):

Le juge Stevenson de la Cour d'appel a comparé la situation de la présente affaire à celle de l'affaire *Re A Solicitor's Clerk* à la p. 229:

[TRADUCTION] À mon avis, on ne peut établir de distinction avec le principe énoncé dans l'arrêt *Solicitor's Clerk*. Un pouvoir additionnel est accordé à la Commission, fondé sur la conduite antérieure. Une nouvelle peine ne peut être ajoutée mais ce n'est pas le rôle des art. 166 et 167. L'arrêt *Solicitor's Clerk* portait sur le même rôle, c'est-à-dire prévoir une exclusion fondée sur la conduite passée qui peut démontrer l'incapacité en ce qui a trait à l'exemption⁴.

⁴ Le juge Stevenson avait expliqué antérieurement la notion d'exemption dans sa décision (à la p. 225 A.R.):

[TRADUCTION] Les exemptions dont il est question ont trait à la dispense d'enregistrement de certains types de commerce, à la soustraction aux exigences du prospectus dans certains cas déterminés et aux exemptions applicables à certaines offres. Le prononcé de l'une ou l'autre des ordonnances sollicitées aurait pour effet d'empêcher les appelants de se livrer à des activités qui échapperaient autrement aux règlements de la Commission. Il est reconnu que la Commission n'avait pas le pouvoir d'assujettir les appelants aux ordonnances visées par les articles 165 et 166 sous le régime de la Loi qui était en vigueur lorsque le prospectus contesté a été lancé.

The present case involves the imposition of a remedy, the application of which is based upon conduct of the appellant before the enactment of ss. 165 and 166. Nonetheless, the remedy is not designed as a punishment for that conduct. Rather, it serves to protect members of the public.

The fact that the relief is not really punitive in nature is supported by the conclusion of Stevenson J.A. that the imposition of the new remedy did not lie at the root of the appellant's concern in this matter at p. 229:

In essence, the appellants fear the stigma arising from a finding that they did, or failed to do, what is alleged in the hearing notice. That root concern was well illustrated by the suggestion made in argument that neither would be particularly aggrieved by the remedy being imposed against them, indeed they could accept the remedies, but were concerned about the finding of wrong doing.

The office or function of such statutes is to establish some form of legal disqualification rather than to punish as such. In short, there is an exception to the presumption against retrospectivity where there is (1) a statutory disqualification, (2) based on past conduct, (3) which demonstrates a continuing unfitness for the privilege in question. To my mind this is quite a narrow exception to the general presumption, one that is very much more limited in scope than the Trial Judge's holding that an exception occurs whenever the statutory purpose may be conceptualized in broad terms as the protection of the public, whatever may be the effect upon the subordinate value of vested rights or interests. The actual holding of *Brosseau*, as far as I can see, has no possible application to the case at bar, since there is no question here of a continuing unfitness.

Of course, L'Heureux-Dubé categorizes the kind of statute she is dealing with as only "A sub-category of the third type of statute described by Driedger" (at page 319). Driedger's third type of statute, it will be recalled, is statutes "that impose a penalty on a person who is described by reference to a prior event, but the penalty is not intended as further punishment for the event" (*supra*, at page 198). What L'Heureux-Dubé J. describes as a sub-category, is nevertheless expressed in almost identical terms with Driedger's description of the whole category, and appears to exhaust it: in her words, "enactments which may impose a penalty on a person related to the past event, so long as the

La présente affaire concerne un redressement dont l'application est fondée sur la conduite de l'appelant avant l'adoption des art. 165 et 166. Néanmoins, le redressement n'est pas conçu comme une peine liée à cette conduite. Il vise plutôt à protéger le public.

^a Le fait que ce redressement ne soit pas véritablement de nature punitive est appuyé par la conclusion du juge d'appel Stevenson selon laquelle l'imposition du nouveau redressement n'était pas la préoccupation fondamentale de l'appelant en l'espèce à la p. 229:

^b [TRADUCTION] Essentiellement, les appelants craignent d'être marqués par une décision indiquant qu'ils ont fait ou omis de faire ce qui est allégué dans l'avis d'audition. Cette préoccupation fondamentale est bien illustrée par la déclaration faite dans l'argumentation, selon laquelle ils se souciaient moins du redressement imposé contre eux, car ils pouvaient accepter le redressement, que de la possibilité d'une conclusion sur l'illégalité.

^c Ces lois ont pour rôle ou pour fonction de créer une certaine forme d'incapacité légale plutôt que de punir comme tel. En résumé, la présomption de non-rétroactivité comporte une exception lorsqu'il y a (1) une incapacité légale (2) fondée sur une conduite antérieure, (3) qui démontre une inaptitude prolongée à bénéficier du privilège en question. À mon sens, il s'agit là d'une exception très étroite à la présomption générale, une exception dont la portée est beaucoup plus limitée que ce qu'a déclaré le juge de première instance en statuant que l'exception joue chaque fois qu'on peut considérer que la loi vise, de façon générale, à protéger le public, quelles qu'en soient les conséquences sur la valeur subordonnée des droits ou des intérêts acquis. Le principe qui a été effectivement posé dans l'arrêt *Brosseau* ne saurait, autant que je puisse en juger, s'appliquer au cas qui nous occupe, étant donné qu'il n'est pas question en l'espèce d'une inaptitude prolongée.

^d Certes, le juge L'Heureux-Dubé qualifie le genre de loi qu'elle examine de simple «sous-catégorie du troisième type de lois décrit par Driedger» (à la page 319). On se rappellera que le troisième type de lois de Driedger porte sur les lois [TRADUCTION] «qui infligent une peine à une personne qui est décrite par rapport à un événement antérieur, mais la peine n'est pas destinée à constituer une autre punition pour l'événement» (*supra*, à la page 198). Ce que le juge L'Heureux-Dubé qualifie de sous-catégorie est néanmoins exprimé en des termes presque identiques à ceux qu'emploie Driedger pour désigner la catégorie elle-même, et semble en couvrir tous les aspects; ce sont, pour

goal of the penalty is not to punish the person in question, but to protect the public” (at page 319).

Whether there is a general category broader than the sub-category, it must at least be recognized that there cannot be any public-interest or public-protection exception, writ large, to the presumption against retrospectivity, for the simple reason that every statute, whatever its content, can be said to be in the public interest or for the public protection. No Parliament ever deliberately legislates against the public interest but always visualizes its legislative innovations as being for the public good.

If there is a public-interest exception at all, therefore, it must in my opinion be reducible to a matter of legislative intent, that is, whether parliament intended prospectivity or retrospectivity. All the presumptions in question, after all, are presumptions of parliamentary intent. Hence there is nothing inconsistent in seeking to elucidate a presumption in the light of textual indications of parliamentary intent, as taken in the total statutory context.⁵ If presumptions can aid intent, why cannot real intent aid fictitious presumptions? Or put more precisely, all that is needed is the intent, whether derived from a presumption or from the statute itself.

Thus the counsel of Wright J. in *In re Athlumney. Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547 at pages 551-552 was to look to the statute:

Perhaps no rule of construction is more firmly established than this — that a retrospective operation is not to be given to a statute so as to impair an existing right or obligation, otherwise than as regards matter of procedure, unless that effect cannot be avoided without doing violence to the language of the

⁵ Such an interpretation of any broader meaning to be given to Driedger's third category brings it very close to his first category, “statutes that attach benevolent consequences to a prior event” (*supra*, at p. 198) as interpreted by *Snider v. Edmonton Sun et al.*, *supra*, note 3.

reprendre ses propres mots, «des textes législatifs qui peuvent imposer à une personne une peine liée à un événement passé en autant que le but de la peine n'est pas de punir la personne en question mais de protéger le public» (à la page 319).

Qu'il existe ou non une catégorie générale qui est plus large que la sous-catégorie, il faut à tout le moins reconnaître que la présomption de non-rétroactivité ne peut comporter d'exceptions fondées sur l'intérêt — ou, à plus grande échelle, sur la protection — du public pour la simple raison que l'on peut affirmer que, quel qu'en soit le contenu, toute loi vise l'intérêt ou la protection du public. Aucun législateur ne légifère délibérément contre l'intérêt public, mais perçoit toujours ces innovations législatives comme favorisant le bien public.

Si tant est qu'il existe une exception fondée sur l'intérêt public, elle doit par conséquent, selon moi, se ramener à une question d'intention du législateur, c'est-à-dire à la question de savoir si le législateur voulait que la loi agisse dans l'avenir ou dans le passé. Après tout, toutes les présomptions en question sont des présomptions d'intention du législateur. Il n'y a donc rien d'illogique à essayer d'élucider une présomption à la lumière des indices que comporte le texte au sujet de l'intention du législateur, en tenant compte du contexte général de la loi⁵. Si les présomptions peuvent nous aider à découvrir l'intention du législateur, pourquoi l'intention véritable ne pourrait-elle pas nous aider à comprendre le sens d'une présomption fictive? Ou, pour être plus exact, seule l'intention est nécessaire, qu'elle découle d'une présomption ou de la loi elle-même.

Ainsi, dans *In re Athlumney. Ex parte Wilson*, [1898] 2 Q.B. 547, aux pages 551 et 552, le juge Wright conseille de se tourner vers la loi:

[TRADUCTION] Il se peut qu'aucune règle d'interprétation ne soit plus solidement établie que celle-ci: on ne doit pas donner à une loi un effet rétrospectif de manière à porter atteinte à un droit ou à une obligation existants, sauf en matière de procédure, à moins que ce résultat ne puisse pas être évité sans

⁵ Cette interprétation d'un sens plus large à accorder à la troisième catégorie de Driedger la rapproche considérablement de la première catégorie, c'est-à-dire de celle des [TRADUCTION] «lois qui ajoutent des conséquences favorables à un événement antérieur» (*supra*, à la p. 198), telle qu'elle a été interprétée dans l'arrêt *Snider v. Edmonton Sun et al.*, *supra*, note 3.

enactment. If the enactment is expressed in language which is fairly capable of either interpretation, it ought to be construed as prospective only.

We also have the authority of the Supreme Court for looking to the text of a statute for resolution of the meaning of such a presumption: *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al.*, [1981] 2 S.C.R. 437, where, in the words of L'Heureux-Dubé, *supra*, at page 318, "Estey J. dealt with the issue of retrospectivity by scrutinizing the intent behind the particular piece of legislation." Moreover, that Court in *Quebec (Attorney General) v. Healey*, [1987] 1 S.C.R. 158, at pages 166-167 approved the following statements from *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed., 1969 at pages 215-216:

It is a fundamental rule of English law that no statute shall be construed to have a retrospective operation unless such a construction appears very clearly in the terms of the Act, or arises by necessary and distinct implication.

If, however, the language or the dominant intention of the enactment so demands, the Act must be construed so as to have a retrospective operation, for "the rule against the retrospective effect of statutes is not a rigid or inflexible rule but is one to be applied always in the light of the language of the statute and the subject-matter with which the statute is dealing."

To reflect on the language of the statute and its subject-matter, we must turn to a close examination of the Act itself.

III

It is common ground that the genesis of the amending Act is to be found in *The Report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the Royal Canadian Mounted Police*, Information Canada, Ottawa, 1976 (The Marin Commission Report). That Report recommended the creation of a public complaint system operationally and functionally distinct from the disciplinary system.

The mischief aimed at by the amending Act is undoubtedly accurately expressed by the following statement of the Marin Commission (at page 97):

déformer l'énoncé du texte. Si le libellé de la loi se prête à plusieurs interprétations, on doit l'interpréter comme devant prendre effet pour l'avenir seulement.

^a Nous avons également un arrêt de la Cour suprême qui nous invite à nous tourner vers le texte de la loi pour trouver le sens d'une telle présomption, l'arrêt *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et autres*, [1981] 2 R.C.S. 437, dans lequel, pour reprendre les termes employés par le juge L'Heureux-Dubé, *supra*, à la page 318, «le juge Estey a analysé la question de la rétroactivité en examinant l'intention qui sous-tend la disposition législative visée». En outre, dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Healey*, [1987] 1 R.C.S. 158, aux pages 166 et 167, la Cour suprême s'est ralliée aux énoncés suivants tirés de *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12^e éd., 1969, aux pages 215 et 216:

^d [TRADUCTION] Le droit anglais pose pour règle fondamentale que nulle loi ne doit s'interpréter comme ayant un effet rétroactif, à moins qu'une telle interprétation ne ressorte clairement du texte de la loi ou ne s'impose comme inéluctable.

^e Toutefois, si la langue ou l'intention première du texte législatif l'exige, la loi doit être interprétée de manière à s'appliquer rétroactivement, car «la règle contre l'effet rétroactif des lois n'est ni rigide ni inflexible mais doit toujours être appliquée en fonction du texte de la loi et de l'objet de celle-ci.»

^f Pour réfléchir sur le texte et l'objet de la loi, nous devons examiner attentivement la Loi elle-même.

III

^g Il est constant que la genèse de la Loi modificative se trouve dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada*, Information Canada, Ottawa, 1976 (le rapport de la Commission Marin). Les auteurs de ce rapport recommandaient la création d'un système de traitement des plaintes du public qui soit distinct, tant sur le plan opérationnel que sur le plan fonctionnel, du système disciplinaire.

ⁱ La situation que la Loi modificative visait à réformer est indubitablement exprimée avec exactitude dans la déclaration suivante de la Commission Marin (à la page 107):

The need for an independent authority to review the actions of the Force in handling public complaints is not one based on any discovery of a history of abuse or neglect. On the contrary, we have not found many cases where the Force was not both thorough in its investigation and fair in its disposition of complaints. The need in question is based on perceptions held by many who have difficulty in understanding how the Force can be both the supervisor and final arbiter for public complaints. Complainants, members involved in complaints and Canadians in general are entitled to an unqualified confidence in the Royal Canadian Mounted Police. In our view, the introduction of an independent review authority will ensure that such confidence is attainable.

As drawn to the Court's attention by the respondent, this view was echoed by the then Solicitor General in moving second reading of the amending legislation, (*Debates of the House of Commons*, September 11, 1985, at page 6518):

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

One purpose of the legislation, then, deduced from the mischief at which it was directed, is the protection of the public from having its complaints investigated privately. But it is evident from other clarifying words of the Solicitor General that there is another mischief to be guarded against as well, viz., the pillorying of members of the Force (*Debates*, September 11, 1985, at page 6519):

The recommendations of the Marin Commission are substantially implemented in this Act and considerable time and effort has been invested in developing revisions that will support and further the work of the RCMP and adequately preserve the delicate balance between the protection of the rights of the public and the individual members of the RCMP.

This comment would indicate that both mischiefs are being equally guarded against.

A surer way of approaching the problem, it seems to me, is through analysis of the provisions of the amending Act, particularly in relation to the antecedent Act.

As I indicated at the outset, the Commission is established by Part VI of the Act. Part VII then begins (subsection 45.35(1)) with the right of any member of the public having a complaint concerning the conduct, in the performance of any duty or

La nécessité qu'il y ait un organisme indépendant afin de réviser les mesures prises par la Gendarmerie dans le traitement des plaintes du public n'est pas fondée sur quelque histoire d'abus ou de négligence. Au contraire, nous n'avons pas trouvé beaucoup d'affaires dans lesquelles la Gendarmerie n'a pas mené une enquête approfondie ou réglé une plainte d'une façon injuste. Mais il demeure néanmoins que de nombreuses personnes peuvent difficilement comprendre comment la Gendarmerie peut à la fois agir à titre de surveillant et d'arbitre en dernier ressort en ce qui a trait aux plaintes du public. Les plaignants, les membres impliqués dans les plaintes et les Canadiens en général sont en droit d'aspirer à une confiance sans réserve à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada. À notre avis, l'implantation d'un organisme indépendant de révision permettrait de satisfaire à de telles aspirations.

Comme l'intimée nous l'a fait remarquer, le solliciteur général de l'époque a fait écho à cette manière de voir en proposant la deuxième lecture de la Loi modificative (*Débats de la Chambre des communes*, 11 septembre 1985, à la page 6518):

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

Ainsi donc, un objet de la loi qu'on peut dégager de la situation qu'elle visait à réformer est de protéger le public contre la tenue d'enquêtes secrètes sur ses plaintes. Mais il ressort à l'évidence d'autres éclaircissements fournis par le solliciteur général que l'on voulait aussi se protéger contre un autre abus, à savoir la mise au pilori des membres de la Gendarmerie (*Débats*, 11 septembre 1985, à la page 6519):

Ce projet de loi donne suite à la plupart des recommandations de la commission Marin et l'on a passé beaucoup de temps à préparer des révisions qui aideront la GRC dans son travail tout en préservant le délicat équilibre entre la protection des droits du public et celle des membres de la GRC.

Cette observation indique que l'on se prémunit également contre les deux abus.

Une manière plus sûre d'aborder le problème consiste, il me semble, à analyser les dispositions de la Loi modificative, particulièrement par rapport à la Loi précédente.

Comme je l'ai précisé au départ, la Commission est constituée aux termes de la partie VI de la Loi. La partie VII commence ensuite (paragraphe 45.35(1)) avec le droit de tout membre du public qui a un sujet de plainte concernant la conduite,

function under the Act, of any member or other person appointed or employed under the Act, to make a complaint to the Commission, to any member or other person appointed or employed under the Act, or to any provincial authority responsible for complaints by the public against police. Complaints may also be initiated by the Commission Chairman.

The Commission must notify the Commissioner of every complaint received, and he must deal with every complaint, either informally (on consent) or with an investigation, or without an investigation if he does not deem it warranted or reasonably practicable. Where a complaint has been initiated by the Commission Chairman, the Commissioner must investigate it.

Forthwith upon being notified of a complaint, the Commissioner must notify the person complained against, unless, in his opinion, to do so might adversely affect an investigation.

A complainant who is dissatisfied with the disposition of a complaint by the RCMP may, pursuant to section 45.41, refer the complaint to the Commission. Upon such referral of a complaint, the Commission is obliged to review the complaint unless it has already investigated it or instituted an inquiry into the matter.

In addition to this duty to review complaints that have been referred, the Chairman has also, by virtue of section 45.43, the power to investigate or institute a hearing into a complaint, whether or not it has been investigated or reported on or otherwise dealt with by the Commissioner where he "considers it advisable in the public interest."

Where the Chairman decides to institute a hearing, the Chairman assigns a member or members of the Commission to conduct it. For purposes of the hearing, this member or these members are then deemed to be the Commission. There are formalities of notice, and the Commission has the powers conferred on a board of inquiry, including the power of subpoena. The complainant, the RCMP, and the person complained against all have the right to present evidence, to cross-exam-

dans l'exercice de fonctions prévues par la Loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, de déposer une plainte auprès de la Commission, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la Loi, ou de l'autorité provinciale compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête. Le président de la Commission peut également porter plainte.

La Commission doit aviser le commissaire du dépôt de chaque plainte, et le commissaire doit instruire chaque plainte, en la réglant à l'amiable (de consentement), en procédant à une enquête, ou en refusant de procéder à une enquête s'il est d'avis qu'une telle mesure n'est pas justifiée ou qu'elle n'est pas raisonnablement praticable. Le commissaire est tenu d'enquêter sur les plaintes portées par le président de la Commission.

Dès qu'il est avisé d'une plainte, le commissaire doit aviser la personne dont la conduite fait l'objet de la plainte pour autant qu'il soit d'avis qu'une telle mesure ne risque pas de nuire à la conduite d'une enquête.

Le plaignant qui n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC peut, en vertu de l'article 45.41, renvoyer sa plainte devant la Commission. La Commission est tenue d'examiner la plainte qui lui est renvoyée, à moins qu'elle n'ait déjà fait enquête ou convoqué une audience pour faire enquête sur la question.

Outre cette obligation d'examiner les plaintes qui font l'objet d'un renvoi, le président a également le pouvoir, en vertu de l'article 45.43, de tenir une enquête ou de convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que le commissaire ait ou non enquêté ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard, s'il «estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte».

Le président de la Commission, s'il décide de convoquer une audience, désigne le ou les membres de la Commission qui tiendront l'audience. À l'audience, le ou les membres qui tiennent l'audience sont réputés être la Commission. Des formalités de préavis sont prévues, et la Commission a les pouvoirs qui sont conférés à une commission d'enquête, y compris le pouvoir d'assigner des témoins. Le plaignant, la GRC et la personne qui fait l'objet de la plainte ont tous le droit de présenter

ine witnesses, to make representations, and to be represented by counsel.

The Commission does not have any power to issue a binding order or direction, but it must, on completion of a hearing, report in writing to the Commissioner and the Solicitor General, "setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission sees fit."

The Commissioner is required to review the complaint in the light of the findings and recommendations set out in the report, and reply to the Solicitor General and the Chairman what action, if any, he will take, or with reasons for not acting, if his decision is not to act.

The last word belongs to the Chairman, who must make a final report in writing to the parties, the Solicitor General, and the Commissioner.

Prior to the amending Act, there was no statutory scheme in place for the investigation of public complaints. There was only an internal review procedure, established by an administrative act of the Commissioner (Bulletin AM-740 of October 19, 1984, set out at Appeal Book I, at pages 32 ff and II, at pages 193 ff).⁶ As neither statute law nor regulation, it had no legal status: *Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118, at page 129.

It is also worth noting that the disciplinary offences (major and minor service offences) applied only to members in the pre-amendment Act (sections 25 and 26), so that there could be no statutory review of the conduct of civilian employees of the Force except under the *Public Service Employment Act* [R.S.C., 1985, c. P-33] (section 10 of the old Act), whereas of course

des éléments de preuve, de contre-interroger des témoins, de faire des observations et d'être représentés par un avocat.

^a La Commission n'a pas le pouvoir de rendre des décisions obligatoires, mais elle doit, au terme de l'audience, établir et transmettre au commissaire et au solliciteur général un rapport écrit «énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées».

^c Le commissaire est tenu de réviser la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport et d'aviser le solliciteur général et le président des mesures qu'il prendra ou de leur exposer les raisons pour lesquelles il ne prendra pas de mesure, si telle est sa décision.

^d Le dernier mot revient au président, qui doit établir et transmettre aux parties, au solliciteur général, et au commissaire, un rapport écrit final.

^e Avant l'entrée en vigueur de la Loi modificative, il n'existait pas de mécanisme législatif d'enquête au sujet des plaintes portées par de simples citoyens. Il existait seulement une procédure interne d'examen, qui avait été établie en vertu d'un texte administratif du commissaire (le bulletin AM-740 du 19 octobre 1984, reproduit au dossier d'appel I aux pages 32 et suivantes, et au dossier d'appel II, aux pages 193 et suivantes)⁶. Comme il n'est ni un texte législatif ni un règlement, ce bulletin n'a pas force de loi: *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118, à la page 129.

^h Il vaut également la peine de noter que les manquements à la discipline (manquements graves et simples au devoir) s'appliquaient seulement aux membres de la Gendarmerie aux termes de l'ancienne Loi (articles 25 et 26), de sorte que la conduite du personnel civil de la Gendarmerie ne pouvait faire l'objet d'une examen légal, sauf sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction*

⁶ Counsel for both parties agreed that this Bulletin was not even a Commissioner's Standing Order.

⁶ Les avocats des deux parties s'entendent pour dire que ce bulletin ne constitue même pas une consigne du commissaire.

under Part VII public complaints may be brought against such employees.⁷

It is also noteworthy that Part II of the amending Act provided for the creation of an External Review Committee, which plays an important role in the new internal grievance procedure for complaints by RCMP personnel established by Part III of the amending Act. Part IV of the amending Act instituted a new disciplinary Code of Conduct governing the conduct of members of the RCMP, which essentially replaced Part II of the old Act. Part II was proclaimed as law as of December 18, 1986 and Parts III and IV as of June 30, 1988.

IV

It was submitted by the respondent that Parts VI and VII create nothing more than a new procedure for the investigation of public complaints against members of the RCMP, and that, as procedural legislation, the presumption against the retrospective application of statutes does not apply.

The law in this respect was shortly stated by La Forest J. for the Supreme Court in *Angus v. Sun Alliance Insurance Co.*, [1988] 2 S.C.R. 256, at page 262:

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

That much is clear. However, as La Forest J. went on to say (at page 262), "The distinction between

⁷ It is of course true, as contended by the respondent, that complaints by the public against non-member personnel could have triggered an inquiry under the *Inquiries Act* [R.S.C., 1985, c. I-11], but that is equally true of anything and everyone else, and can hardly be seen as a form of review of the conduct of non-members. The companion submission of the respondent that non-member personnel could have been investigated under section 31 of the old Act, which provided for investigations "Whenever it appears . . . that a service offence has been committed" makes no sense at all, since a non-member could not be found guilty of a service offence.

publique [L.R.C. (1985), chap. P-33] (article 10 de l'ancienne Loi), tandis qu'aux termes de la partie VII, de simples citoyens peuvent évidemment porter plainte contre ces employés⁷.

^a Il vaut également la peine de noter que la partie II de la Loi modificative prévoit la création d'un Comité externe d'examen, qui joue un rôle important dans la nouvelle procédure interne de règlement des griefs relatifs au personnel de la GRC ^b qui est établie par la partie III de la Loi modificative. La partie IV de la Loi modificative crée un nouveau code de déontologie disciplinaire qui régit la conduite des membres de la GRC, et qui remplace essentiellement la partie II de l'ancienne Loi. ^c La partie II a pris effet le 18 décembre 1986 et les parties III et IV sont entrées en vigueur le 30 juin 1988.

IV

^d L'intimée prétend que les parties VI et VII ne créent rien de plus qu'une nouvelle procédure d'enquête des plaintes portées par le public contre des membres de la GRC et que, comme il s'agit de dispositions de caractère procédural, la présomption de la non-rétroactivité des lois ne s'applique pas. ^e

Les règles de droit applicables à cet égard ont été brièvement énoncées par le juge La Forest, au nom de la Cour suprême, dans l'arrêt *Angus c. Sun Alliance compagnie d'assurance*, [1988] 2 R.C.S. 256, à la page 262:

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

Jusqu'ici, tout est clair. Mais le juge La Forest ajoute (à la page 262): «la distinction qui existe

⁷ Il est évidemment vrai, comme le prétend l'intimée, que les plaintes portées par le public contre des employés qui ne font pas partie de la Gendarmerie auraient pu donner lieu à une enquête sous le régime de la *Loi sur les enquêtes* [L.R.C. (1985), chap. I-11], mais cela est également vrai pour toute autre chose et toute autre personne, et ne peut guère être considéré comme une forme d'examen de la conduite de personnes étrangères à la Gendarmerie. L'argument connexe de l'intimée, suivant lequel les employés qui ne font pas partie de la Gendarmerie auraient pu faire l'objet d'une enquête en vertu de l'article 31 de l'ancienne Loi, qui prévoyait la tenue d'une enquête «Lorsqu'il . . . apparaît qu'un manquement au devoir a été commis», est tout à fait illogique, étant donné que les personnes qui sont étrangères à la Gendarmerie ne pouvaient être déclarées coupables d'un manquement au devoir.

substantive and procedural provisions . . . is far from clear.” To begin with, as stated by Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1984, at page 137:

Procedural acts have no retroactive operation, their effect is only immediate

It is not enough for the law to be procedural in nature. For the rule of immediate application to apply, it must, in the specific circumstances in which it will apply, affect “procedure only”, it must be a provision of “mere procedure” or “pure procedure”.

Côté adds (at page 139):

Thus, a statute is purely procedural if its application affects only the means of exercising a right.

La Forest J. put it this way in *Angus* (at page 265):

Even if one assumes that the provision in question is procedural in some sense, the judicially created presumptions regarding the retrospective effect of procedural rules were not devised with this sort of distinction in mind. Normally, rules of procedure do not affect the content or existence of an action or defence (or right, obligation, or whatever else is the subject of the legislation), but only the manner of its enforcement or use.

The cases cited by the appellant, *Latif v. Canadian Human Rights Commission*, [1980] 1 F.C. 687 (C.A.); *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.* (1985), 51 O.R. (2d) 797 (Div. Ct.); and *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R*, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.), all involve, it seems to me, new statutory structures which are both more elaborate and more clearly substantive in their effects on rights than the statute at bar. The instant case is a more borderline one because the Commission is rather like an ombudsman with an opportunity to persuade the ultimate authority, the Commissioner. Indeed, the respondent argued strenuously that the absence of powers allowing the Commission to impose sanctions of any kind upon RCMP personnel shows the non-punitive and merely procedural character of Part VII. Sanctions as such can be imposed only by the Commissioner.

entre les dispositions de fond et celles de nature procédurale est loin d'être claire». Pour commencer, comme le déclare Côté dans son ouvrage intitulé *Interprétation des lois*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982, aux pages 149 et 150:

Les lois de procédure n'ont donc pas d'effet rétroactif: elles n'ont qu'un effet immédiat

Il ne suffit pas que la loi soit une loi de procédure: elle doit, pour s'appliquer immédiatement, avoir, dans les circonstances concrètes où elle doit s'appliquer, un effet sur la «procédure seulement» (*«procedure only»*), elle ne doit être que de «simple procédure» (*«mere procedure»*) ou de «pure procédure».

Côté ajoute (à la page 151):

En résumé, une loi est de pure procédure si son application dans un cas concret n'a d'effet que sur la manière d'exercer un droit.

Voici comment le juge La Forest formule le principe dans l'arrêt *Angus* (à la page 265):

Même si l'on présume que la disposition en question est de nature procédurale dans un certain sens, les tribunaux qui ont créé des présomptions concernant l'effet rétroactif des règles de procédure n'avaient pas ce genre de distinction à l'esprit. Normalement, les règles de procédure n'ont pas d'effet sur le contenu ou sur l'existence d'une action ou d'un moyen de défense (ou d'un droit, d'une obligation ou de quelque autre objet de la loi), mais seulement sur la manière de l'appliquer ou de l'utiliser.

Les décisions citées par l'appellant, *Latif c. La Commission canadienne des droits de la personne*, [1980] 1 C.F. 687 (C.A.); *Re Royal Insurance Co. of Canada and Ontario Human Rights Commission et al.*, (1985), 51 O.R. (2d) 797 (C. div.); et *R v Secretary of State for Trade and Industry, ex p R*, [1989] 1 All ER 647 (Q.B.D.), traitent toutes, il me semble, de nouvelles structures législatives qui sont plus compliquées que celles de la présente loi et qui touchent de façon plus évidente le fond du droit que ne le fait la présente loi. Le cas qui nous occupe est davantage un cas limite, parce que la Commission agit plutôt comme un protecteur du citoyen capable de persuader l'autorité ultime, le commissaire. D'ailleurs, l'intimée affirme énergiquement que l'absence de pouvoirs permettant à la Commission de prononcer des sanctions de quelque nature que ce soit contre le personnel de la GRC montre le caractère non punitif et purement procédural de la partie VII. Seul le commissaire peut infliger des sanctions à proprement parler.

Nevertheless, I believe it would be unrealistic to conclude that there will be no effect on those investigated as a result of any investigation undertaken, particularly where there is a public hearing. The Commission may operate either as a form of appellate review of an RCMP investigation, or, when the Chairman invokes the public interest, as an external review of first instance. The Act provides for subpoenas, oral testimony with cross-examination, arguments by counsel, and a report by the Committee. Parliament itself has in my opinion recognized the effect on the rights of RCMP personnel by providing in subsection 45.45(10) that no answer or statement in response to a question shall be used or receivable against a witness in a disciplinary hearing, except where there is perjury. This indicates clearly enough Parliament's view as to the substantive effect of Part VII. Beyond all this, there is Parliament's addition of non-members to those whose conduct can be scrutinized under the Act. What is legislated is clearly not just a manner of scrutiny, but the very existence of public scrutiny for the first time. In terms of the test established by *La Forest J.* in *Angus* this is not the kind of procedural legislation that can escape the presumption against retrospectivity.

Hence I do not find relevant the respondent's citation of *Wildman v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 311, where the Supreme Court held that the incompetence and uncompellability of a wife under the previous law is a merely procedural right, not the result of a substantive right to confidentiality, since the Court obviously found the provision there to be a matter of mere procedure.

I am therefore persuaded by the learned Trial Judge and for the same reasons that this legislation does not fall under the exception to the general presumption against retrospectivity afforded procedural legislation. As he put it (at page 770):

Quoi qu'il en soit, je crois qu'il serait irréaliste de conclure que les enquêtes qui seront entreprises n'auront aucune incidence sur les personnes qui en feront l'objet, particulièrement lorsque ces enquêtes sont publiques. La Commission peut agir sous la forme d'un organisme d'appel chargé de réviser les enquêtes menées par la GRC ou, lorsque le président invoque l'intérêt public, comme un organisme procédant en première instance à un examen externe. La Loi prévoit l'assignation de témoins, l'audition de témoignages et la tenue de contre-interrogatoires, la présentation d'observations par des avocats, et l'établissement d'un rapport par le Comité. Le législateur fédéral a, à mon avis, lui-même reconnu les incidences que les enquêtes ont sur les droits du personnel de la GRC en prévoyant, au paragraphe 45.45(10), que les réponses ou les déclarations faites à la suite des questions ne peuvent être utilisées ni ne sont recevables contre un témoin au cours d'une audience disciplinaire, sauf en cas de parjure. Cela démontre de façon assez évidente l'opinion du législateur quant aux effets de la partie VII sur le fond du droit. Ajoutons que le législateur permet aussi, en vertu de la Loi, de scruter la conduite de personnes étrangères à la Gendarmerie. Il ne légifère donc pas uniquement sur la manière de procéder à cet examen minutieux, mais, pour la première fois, sur l'existence même de l'examen public. Selon le critère posé par le juge *La Forest* dans l'arrêt *Angus*, il ne s'agit pas d'un type de loi de procédure qui peut échapper à la présomption de non-rétroactivité.

En conséquence, je trouve dénué de pertinence le passage tiré par l'intimée de l'arrêt *Wildman c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 311, dans lequel la Cour suprême a statué que l'incapacité et l'impossibilité de contraindre une épouse qui étaient prévues par la loi antérieure ne résultaient pas d'une règle de fond en matière de confidentialité mais constituaient une simple règle de procédure, puisque la Cour a de toute évidence conclu que la disposition en cause dans cette affaire portait simplement sur la procédure.

Je suis donc persuadé par le juge de première instance et pour les mêmes motifs que la présente loi ne tombe pas sous le coup de l'exception à la présomption générale de la non-rétroactivité qui existe dans le cas des lois procédurales. Voici en quels termes il formule la question (à la page 770):

... the review process by the Commission, as set out in Part VII, is an external process involving a newly created body which had no role or function in connection with the former RCMP complaints procedure. This is a change which has an effect on the content or existence of a right. It creates a new right to external, public review of RCMP conduct, and for most complaints it will extend the time taken for consideration of complaints, it may involve hearings, generally in public, and until matters are finally disposed of the uncertainties attendant on the process will be extended.

V

In my view, the same evidence of parliamentary intention which prove that Parts VI and VII are not a purely procedural exception to the presumption against retrospectivity also speak to a parliamentary intention of prospectivity rather than retrospectivity. The introduction of Part VII imposes new disabilities (as to reputation and discipline) and new duties (as to responding to complaints) on RCMP personnel. It cannot realistically be said that any such penalties are not intended as punishment for the event. That is indeed one of the purposes, where fault on behalf of RCMP personnel is found. The public is not being protected merely against a continuing unfitness as in *Brosseau*, but by exposure and punishment of wrongdoers. Equally, RCMP members and non-members are intended to be protected, as far as possible, from unsupported allegations against them. An RCMP member might have been charged with an offence, tried and acquitted pursuant to the provisions of Part II of the Act as it read prior to these amendments. A retrospective application of Part VII could have the effect of putting that person through an inquiry process a second time. Indeed, there might already have been a conviction under the old Part II and a consequent punishment, but the matter could still be revisited if retrospectivity were recognized.

This is a world removed from the legislation allowed to function retrospectively in *Brosseau*. Nor does it qualify for any broader meaning of the third category, viz., that it created only benefits

... la procédure d'examen de la Commission prévue par la partie VII est une procédure externe dans laquelle intervient un organisme nouvellement créé qui ne jouait aucun rôle et n'exerçait aucune fonction relativement à l'ancienne procédure de règlement des plaintes de la GRC. Il s'agit d'une modification qui a un effet sur le contenu ou sur l'existence d'un droit. Elle crée un nouveau droit à un examen public externe de la conduite de la GRC et, pour la plupart des plaintes, elle allongera le temps consacré à l'examen des plaintes, elle peut comporter la tenue d'audiences, généralement publiques, et, en attendant que la question soit tranchée définitivement, les incertitudes inhérentes au processus seront accrues.

V

À mon avis, les mêmes éléments de preuve relatifs à l'intention du législateur qui établissent que les parties VI et VII ne sont pas une exception purement procédurale à la présomption de non-rétroactivité indiquent également que le législateur voulait que la loi dispose pour l'avenir plutôt que pour le passé. L'adoption de la partie VII impose au personnel de la GRC de nouvelles incapacités (quant à la réputation et à la discipline) et de nouvelles obligations (quant à la suite à donner aux plaintes). On ne saurait avec réalisme prétendre qu'aucune de ces peines ne constitue une punition pour l'événement. C'est effectivement l'un des buts visés, lorsque le personnel de la GRC se rend coupable d'une faute. On ne protège pas simplement le public contre une inhabilité prolongée comme dans l'arrêt *Brosseau*, mais on le protège en dénonçant et en punissant les contrevenants. Par ailleurs, on cherche autant que possible à protéger les personnes qui sont membres de la GRC et celles qui n'en font pas partie des accusations injustifiées portées contre elles. Il est possible qu'un membre de la GRC ait été accusé d'une infraction, puis jugé et acquitté conformément aux dispositions de la partie II de la Loi dans leur rédaction en vigueur avant l'adoption des modifications en question. Une application rétroactive de la partie VII pourrait avoir pour conséquence de soumettre une seconde fois cette personne au processus d'enquête. En fait, cette personne aurait pu avoir été reconnue coupable en vertu de l'ancienne partie II et avoir été punie en conséquence, mais l'affaire pourrait être réexaminée si la rétroactivité était reconnue.

Il y a un monde entre la présente loi et celle à laquelle on a donné un effet rétrospectif dans l'arrêt *Brosseau*. La présente loi ne remplit pas non plus les conditions nécessaires pour qu'on lui

and imposed no obligations. As already observed, the Act imposes disabilities and obligations on a new group, never before scrutinized, i.e., non-members.

All of this is not merely to say that Parts VI and VII do not neatly fall within Driedger's third category of presumptions. What is even more important is that the parliamentary intention which is reflected by these provisions does not imply retrospectivity. On the contrary, Parliament's including a whole new group in the coverage of possible disciplinary proceedings and its extreme care in delineating protections for those complained against establish exactly the opposite, viz., that it intended only prospective operation.

The Trial Judge, of course, reached a contrary conclusion as to the necessary implication of the Act, and is supported in that by the respondent. For the Trial Judge, as I read him, this position is principally an elucidation of his previously arrived at conclusion with respect to the Act's falling within the third or excepting category of presumption, since he draws it [at page 778] "From the general circumstances concerning the enactment and its possible application, from my earlier conclusion that the objective of Parts VI and VII was to provide protection of public interests, and that any effect upon vested rights or interests is subordinate to the public protection intended". But if the Act is looked at without the belief that it is governed by *Brosseau*, but merely for indications of Parliament's own intent, then a retrospective interpretation is not, I believe, possible.

For the sake of completeness, however, I should refer specifically to two included considerations taken into account by the Trial Judge under the same rubric (at pages 776-777):

reconnaisse le sens élargi donné à la troisième catégorie, c'est-à-dire pour qu'on considère qu'elle crée seulement des avantages et qu'elle n'impose aucune obligation. Comme je l'ai déjà signalé, la Loi impose des incapacités et des obligations à un nouveau groupe dont la conduite n'a jamais été scrutée, à savoir des personnes étrangères à la GRC.

Je ne veux pas simplement en déduire que les parties VI et VII n'entrent pas nettement dans la troisième catégorie de présomptions de Driedger. Ce qui est encore plus important, c'est que l'intention du législateur qui ressort de ces dispositions ne permet pas de conclure qu'elles ont un effet rétroactif. Au contraire, le fait que le législateur a assujéti un tout nouveau groupe aux mesures disciplinaires qui peuvent être prises et le soin extrême qu'il a pris à énoncer en détail les mesures de protection dont bénéficient les personnes dont la conduite fait l'objet d'une plainte démontrent exactement le contraire, c'est-à-dire qu'il voulait que la Loi ne dispose que pour l'avenir.

Le juge de première instance en est évidemment venu à la conclusion contraire sur l'interprétation qu'exige implicitement la Loi, et l'intimée se rallie à son opinion sur ce point. Si j'ai bien compris, pour le juge de première instance, ce point de vue est surtout un éclaircissement de sa conclusion antérieure suivant laquelle la Loi tombe sous le coup de la troisième catégorie de présomptions, la catégorie d'exception, étant donné qu'il en vient à cette conclusion [à la page 778] «Eu égard aux circonstances générales entourant l'adoption des dispositions législatives et leur application possible, vu la conclusion à laquelle j'en suis déjà venu suivant laquelle les parties VI et VII avaient pour but de protéger l'intérêt public et que tout effet sur les droits acquis est subordonné à l'intention de protéger le public». Mais si l'on examine la Loi sans considérer qu'elle est régie par l'arrêt *Brosseau*, mais en cherchant simplement des indices de la volonté du législateur lui-même, il est impossible, selon moi, de donner une interprétation rétroactive à la Loi.

Cependant, pour ne rien omettre, je cite expressément les deux facteurs dont le juge de première instance a tenu compte sous la même rubrique (aux pages 776 et 777):

One factor in the general circumstances relating to the enactment and application of Part VII, not referred to by counsel in argument, may have relevance. Other parts of the same amending statute were apparently enacted to implement other recommendations of the Report of the Marin Commission. Thus, Part II provided for the creation of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee, and Part III, providing a statutory internal grievance procedure for complaints by members of the RCMP, provides for this External Review Committee to play an important role in the grievance process. That role is somewhat comparable to the role of the Public Complaints Commission as an external body with a reviewing function in relation to public grievances. Parts II and III of the Act also came into force by proclamation, at a date earlier than Part VII. It would seem to me anomalous to conclude that Parliament would have intended an external review of internal grievances and an external review of public complaints, both originating from the same Inquiry's Report and both included in the same amending statute, to be effective at different times.

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

Both these factors refer to the supposed anomaly of Parliament's intending to bring different Parts of the amending Act into force at different times with varying effects. Perhaps that was not Parliament's intention, but Parliament well understands that proclamation is an executive act, and that the coming into force of legislation depends not upon Parliament itself but upon the executive of the day. Nothing in this consideration in my view implies that Parliament intended any part of the Act to have an effect retrospective to the time of its coming into force. Parliament may well have intended that the various parts of the amending Act should all come into force at the same time, but that does not imply that all or any of them should have retrospective effect. That falls to be decided upon an examination of the factors I have already considered.

The respondent also raised an issue as to the interpretation to be given to subsection 45.41(1) of

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

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

Ces deux facteurs ont trait à l'argument suivant lequel il serait anormal que le législateur fédéral ait voulu que différentes parties de la Loi modificative entrent en vigueur à des dates différentes avec des résultats différents. Ce n'était peut-être pas son intention, mais le législateur sait bien que la promulgation est un acte de l'exécutif et que l'entrée en vigueur d'une loi ne dépend pas du législateur lui-même mais de l'exécutif du moment. Cette observation n'implique nullement à mon avis que le législateur voulait qu'une partie de la Loi prenne effet avant la date de son entrée en vigueur. Il se peut bien que le législateur ait voulu que les diverses parties de la Loi modificative entrent toutes en vigueur au même moment, mais cela n'implique pas que l'une ou l'autre de ces parties devrait avoir un effet rétrospectif. Cette question doit être tranchée après examen des facteurs que j'ai déjà analysés.

L'intimée soulève également un autre point litigieux au sujet de l'interprétation à donner au

the Act. In this connection the respondent submitted that "A complainant under subsection 43.35(1)" of the Act, as it appears in subsection 45.41(1), should be interpreted to include any person who has made a complaint to any of the persons referred to in paragraph 45.35(1)(a), (b), or (c) of the Act, whether or not the complaint was made before the coming into force of Part VII. As an alternative interpretation it was contended that the phrase "A complainant under subsection 45.35(1)" of the Act, as it appears in subsection 45.41(1), should be interpreted to mean a member of the public who initiates a complaint, as distinct from the Chairman of the Commission, who may initiate a complaint under subsection 45.37(1). This latter interpretation may well be the correct one, but this whole argument as to subsection 45.41(1) is, as the Trial Judge rightly found, "simply another way of considering the question of whether Part VII is to have retrospective application to conduct alleged to have occurred before Part VII was in force" (at page 780). It is not, in short, a distinct argument which needs to be treated separately, and is answered by the general answer already given.

In summary, the Act as enacted by Parliament, when carefully examined, reveals a concern for those complained against and an enlargement of those subject to complaint in my view wholly inconsistent with retrospectivity. Since in my opinion the Act is in no way retrospective, the various dates referred to in the questions and complaints in the stated case are all equally before the operative time for the statute, and must therefore all stand or fall together. As I read the statute, they all fall.

In the result the appeal should be allowed, the judgment of the Trial Judge set aside, and the four questions referred to the Court answered in the negative. Because of the referential character of this case, in my opinion there should be no order as to costs.

URIE J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I agree.

paragraphe 45.41(1) de la Loi. À cet égard, l'intimée prétend que l'expression «Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» qui figure au paragraphe 45.41(1) devrait être interprétée comme comprenant toute personne qui a déposé une plainte auprès de l'une ou l'autre des personnes mentionnées aux alinéas 45.35(1)a), b) ou c) de la Loi, que la plainte ait été ou non déposée avant l'entrée en vigueur de la partie VII. À titre subsidiaire, elle prétend que l'expression «Le plaignant visé au paragraphe 45.35(1)» qui figure au paragraphe 45.41(1) devrait s'entendre du membre du public qui dépose une plainte, de façon à le distinguer du président de la Commission, qui peut porter plainte en vertu de paragraphe 45.37(1). Cette dernière interprétation est peut-être la bonne, mais, comme le juge de première instance l'a à juste titre signalé, tout ce débat sur le paragraphe 45.41(1) est «simplement d'une autre façon d'envisager la question de savoir si la partie VII doit s'appliquer rétroactivement aux actes qui auraient été accomplis avant l'entrée en vigueur de la partie VII» (à la page 780). Il ne s'agit pas, en résumé, d'un moyen distinct qu'il faut examiner séparément, et on y répond par la réponse générale déjà donnée.

En résumé, telle qu'elle a été édictée par le législateur, la Loi révèle, lorsqu'on l'examine attentivement, une préoccupation envers la personne qui fait l'objet d'une plainte et un élargissement à cette personne du champ d'application de la Loi qui excluent entièrement à mon avis tout effet rétroactif. Puisque, selon moi, la Loi n'a aucun effet rétroactif, les diverses dates mentionnées dans les questions et les plaintes formulées dans le mémoire spécial sont toutes antérieures à la date à laquelle la loi a pris effet, et doivent donc demeurer ou disparaître ensemble. Selon mon interprétation de la Loi, elles disparaissent toutes.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler le jugement du juge de première instance, et de répondre par la négative aux quatre questions soumises à la Cour. Comme la présente affaire est de la nature d'un renvoi, je suis d'avis qu'il ne devrait pas y avoir d'adjudication de dépens.

LE JUGE URIE, J.C.A.: Je suis du même avis.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je suis du même avis.

Appendix
Schedule "A"
COMPLAINT "A-1"

(a) This complainant alleges that during the evening of June 20, 1988, he entered the 18th floor of a hotel in downtown Toronto in the belief that a meeting he planned to attend was being held there.

(b) The hotel floor in question was occupied by the United States delegation to an economic summit meeting of world leaders being held in Toronto.

(c) The complainant alleges that upon discovering that the room for the meeting in question was empty, he made enquiries of security personnel, who were members of the RCMP.

(d) It is alleged that the officers in question, rather than responding to the enquiries of the complainant, proceeded to arrest the complainant and detain him for over an hour. The complainant alleges that during this time his person and belongings were searched, attempts were made to question him in spite of his insistence upon the right to remain silent, and he was subjected to various accusations against his good character.

(e) The complainant informed the RCMP of his complaint regarding this conduct by letter dated June 22, 1988, and the complaint was disposed of by the RCMP by letter dated December 5, 1988.

(f) The complaint was referred to the Commission for review by the complainant in writing by letter dated December 15, 1988. Also by letter dated December 15, 1988, the complainant informed the RCMP that he was not satisfied with the disposition of his complaint by the RCMP and that the matter would be referred to the Commission.

(g) By letter dated December 29, 1988 to the complainant, the Commission acknowledged receipt of the complaint and informed the complainant of the jurisdictional questions which had arisen regarding the Commission's authority to review the complaint.

Appendice
Annexe «A»
PLAINTE «A-1»

^a a) Le plaignant allègue qu'au cours de la soirée du 20 juin 1988, il s'est rendu au 18^e étage d'un hôtel du centre-ville de Toronto, croyant qu'une réunion à laquelle il devait assister avait lieu à cet endroit.

^b b) L'étage en question de l'hôtel était occupé par une délégation des États-Unis qui participait à un sommet économique de dirigeants mondiaux qui avait lieu à Toronto.

^c c) Le plaignant allègue qu'après avoir découvert que la salle où devait avoir lieu la réunion en question était vide, il s'est renseigné auprès du personnel de sécurité, qui était constitué de membres de la GRC.

^d d) Le plaignant allègue qu'au lieu de répondre à ses demandes de renseignements, les agents en question ont procédé à son arrestation et l'ont détenu pendant plus d'une heure. Le plaignant allègue que pendant cette période de temps, on l'a fouillé et on a fouillé ses objets personnels, qu'on a essayé de l'interroger en dépit du fait qu'il insistait pour garder le silence, et qu'il a fait l'objet de diverses accusations au sujet de sa moralité.

^e e) Le plaignant a déposé une plainte auprès de la GRC au sujet de cette conduite dans une lettre datée du 22 juin 1988, et la GRC a rendu une décision au sujet de la plainte dans une lettre datée du 5 décembre 1988.

^f f) Le plaignant a, par une lettre datée du 15 décembre 1988, renvoyé la plainte devant la Commission pour qu'elle la révise. De plus, par une lettre datée du 15 décembre 1988, le plaignant a informé la GRC qu'il était insatisfait du règlement de sa plainte par la GRC et qu'il renverrait l'affaire devant la Commission.

^g g) Par une lettre adressée le 29 décembre 1988 au plaignant, la Commission a accusé réception de la plainte et a informé le plaignant des questions de compétence qui avaient été soulevées au sujet du pouvoir de la Commission de réviser la plainte.

COMPLAINT "A-2"

(a) This complainant alleges that on or about March 8, 1988, he was arrested for a minor offence and held in detention by members of the RCMP.

(b) The complainant alleges that while in custody he was severely beaten by members of the RCMP, as a consequence of which he permanently lost the sight of one eye and sustained a fracture of the left side of his skull, among other injuries.

(c) The complainant informed the RCMP of his complaint in writing on or about March 15, 1988. The RCMP disposed of the complaint by letter to the complainant dated May 20, 1988.

(d) The complaint was communicated in writing to the Commission by the complainant's solicitors by letter dated December 14, 1988.

(e) By letter dated December 21, 1988 the Commission informed the complainant's solicitors of the jurisdictional questions which had arisen regarding the Commission's authority to review the complaint.

(f) By letter dated January 19, 1989, the Commission again wrote to the complainant's solicitors requesting that the complaint be confirmed in writing and again referring to the jurisdictional questions which had arisen.

(g) By letter dated February 6, 1989 the complainant's solicitors wrote to the Commission confirming the complainant's request that the Commission review the complaint.

(h) By letter dated February 13, 1989 the Commission acknowledged to the complainant's solicitors receipt of the request that the Commission review the complaint and indicated that the matter of the retrospective application of Part VII of the Act had to be determined before the Commission could proceed with the complaint.

COMPLAINT "A-3"

(a) This complainant is the estate of an individual who died on August 28, 1988, allegedly as the result of the unlawful act of another individual

PLAINTE «A-2»

a) Le plaignant allègue que le ou vers le 8 mars 1988, il a été arrêté pour une infraction mineure et qu'il a été détenu par des membres de la GRC.

b) Le plaignant allègue qu'alors qu'il était détenu, il a été gravement battu par des membres de la GRC et qu'il a en conséquence subi des blessures et a notamment perdu de façon permanente l'usage d'un œil et a subi une fracture au côté gauche du crâne.

c) Le plaignant a déposé par écrit une plainte auprès de la GRC le ou vers le 15 mars 1988. La GRC a rendu une décision au sujet de la plainte dans une lettre adressée au plaignant le 20 mai 1988.

d) Par une lettre datée du 14 décembre 1988, les procureurs du plaignant ont communiqué par écrit la plainte à la Commission.

e) Par une lettre datée du 21 décembre 1988, la Commission a informé le plaignant des questions de compétence qui avaient été soulevées au sujet du pouvoir de la Commission de réviser la plainte.

f) Par une lettre datée du 19 janvier 1989, la Commission a écrit à nouveau aux procureurs du plaignant pour leur demander de confirmer la plainte par écrit et pour faire à nouveau état des questions de compétence qui avaient été soulevées.

g) Par une lettre datée du 6 février 1989, les procureurs du plaignant ont écrit à la Commission pour confirmer la demande que le requérant avait adressée à la Commission pour qu'elle révisé sa plainte.

h) Par une lettre datée du 13 février 1989, la Commission a accusé réception aux procureurs du plaignant de la demande de révision de la plainte par la Commission, et a précisé que la question de la rétroactivité de la partie VII de la Loi devait être tranchée avant que la Commission puisse instruire la plainte.

PLAINTE «A-3»

a) Le plaignant est la succession d'un individu qui serait décédé le 28 août 1988 par suite de l'acte illicite dont se serait rendu coupable un individu

who at this time stands charged with the offence of second degree murder.

(b) The complainant alleges that the person responsible for the deceased's death had been on a "rampage" for approximately 24 hours prior to the deceased's death in the small community in which the person and the deceased resided. It is further alleged that several complaints were made to the community's RCMP detachment during this time about the person alleged to be responsible for the death of the deceased, and that the RCMP failed to take any steps to apprehend that person.

(c) The complainant, through his solicitors, informed the RCMP detachment in question of his complaint by letter dated September 28, 1988.

(d) By letter dated February 15, 1989 from counsel at the Department of Justice, Canada on behalf of the RCMP to the solicitors for the complainant, the complaint was disposed of by the RCMP on the basis that "no evidence exists to support any alleged negligence of the part of the [RCMP personnel]".

(e) By letter dated February 22, 1989 from the complainant's solicitors to the Commission, the Commission was requested to review the complaint and, further, was requested to investigate the matter further as "the circumstances warrant". The solicitors for the complainant also requested the Commission to hold a public hearing in respect of the disposition of the complaint by the RCMP.

(f) By letter dated March 13, 1989 the solicitors for the complainant again wrote to the Commission formally requesting that the Commission review the disposition of the complaint by the RCMP pursuant to subsection 45.41(1) of the Act.

Schedule "B"
COMPLAINT "B-1"

(a) This complainant alleges that on October 26, 1986, he was assaulted by a breathalyser technician employed by the RCMP while the technician was in the course of measuring his blood alcohol

qui fait présentement l'objet d'une accusation de meurtre au second degré.

b) Le plaignant allègue que la personne responsable du décès du défunt s'est «divrée à des actes de violence» pendant environ vingt-quatre heures avant le décès du défunt dans la petite collectivité où résidaient cette personne et le défunt. Il allègue en outre que plusieurs plaintes ont été présentées devant le détachement de la GRC de la collectivité pendant cette période au sujet de la personne qui serait responsable du décès du défunt, et que la GRC n'a pris aucune mesure pour appréhender cette personne.

c) Le plaignant a, par l'intermédiaire de ses procureurs, déposé une plainte auprès du détachement de la GRC en question dans une lettre datée du 28 septembre 1988.

d) Par une lettre du 15 février 1989 écrite au nom de la GRC par des avocats du ministère fédéral de la Justice à l'intention des procureurs du plaignant, la GRC a rendu une décision au sujet de la plainte en concluant que [TRADUCTION] «il n'existe aucun élément de preuve qui permette de conclure à une présumée faute de la part du [personnel de la GRC]».

e) Par une lettre adressée le 22 février 1989 par les procureurs du plaignant à la Commission, on a demandé à la Commission de réviser la plainte et de mener une enquête approfondie sur l'affaire si [TRADUCTION] «les circonstances le justifient». Les procureurs du plaignant ont également demandé à la Commission de mener une enquête publique au sujet de la décision rendue par la GRC au sujet de la plainte.

f) Par une lettre datée du 13 mars 1989, les procureurs du plaignant ont à nouveau écrit à la Commission pour lui demander officiellement de réviser le règlement de la plainte par la GRC conformément au paragraphe 45.41(1) de la Loi.

Annexe «B»
PLAINTÉ «B-1»

a) Le plaignant allègue que le 26 octobre 1986, il a été agressé par un éthyloscopiste qui était au service de la GRC pendant que l'éthyloscopiste était en train de mesurer son alcoolémie. Le plai-

level. The complainant alleges that he was "choked until blacking out on the floor".

(b) Written complaints dated January 12, 1987 and March 14, 1987, respectively, from the complainant to the RCMP were disposed of by letter from the RCMP dated March 26, 1987.

(c) By letter dated April 7, 1987 to the RCMP, the complainant again requested an investigation of his complaint.

(d) By letter from the complainant to the Commission dated December 5, 1988, the complainant informed the Commission of the complaint.

(e) By letter dated December 29, 1988 to the complainant, the Commission acknowledged in writing the complaint made by the complainant regarding the disposition by the RCMP of his complaint and requested the complainant to forward in writing a request to the Commission seeking a review of the complaint. In addition, the Commission in its letter of December 29, 1988, informed the complainant of the jurisdictional questions which had arisen regarding the Commission's authority to review the complaint.

Schedule "C"
COMPLAINT "C"

(a) This complainant alleges that in 1981 the RCMP caused his dismissal from employment by informing his employer that he was a murder suspect.

(b) The Commission has been informed by the complainant that by letter dated December 13, 1988, the RCMP informed the complainant that it would take no further steps with respect to his complaint. The Commission possesses no information at this time as to the date or content of the complainant's original complaint to the RCMP, nor has the Commission been provided with a copy of the RCMP's letter of December 13, 1988.

(c) The complainant was dissatisfied with the disposition of his complaint by the RCMP and communicated his dissatisfaction to the Commission by an undated letter received by the Commission from the complainant on December 30, 1988.

gnant allègue qu'on l'a [TRADUCTION] «étouffé jusqu'à ce que je perde conscience et que je m'écroute au sol».

a b) La GRC a, dans une lettre datée du 26 mars 1987, rendu une décision au sujet des plaintes datées du 12 janvier 1987 et du 14 mars 1987 que le plaignant lui avait présentées par écrit.

b c) Par une lettre adressée le 7 avril 1987 à la GRC, le plaignant a demandé à nouveau qu'on enquête sur sa plainte.

c d) Par une lettre adressée le 5 décembre 1988 par le plaignant à la Commission, le plaignant a déposé une plainte auprès de la Commission.

e e) Par une lettre adressée le 29 décembre 1988 au plaignant, la Commission a accusé réception par écrit de la plainte présentée par le plaignant au sujet du règlement de sa plainte par la GRC et a demandé au plaignant de transmettre par écrit à la Commission une demande de révision de la plainte. En outre, dans sa lettre du 29 décembre 1988, la Commission a informé le plaignant des questions de compétence qui avaient été soulevées au sujet du pouvoir de la Commission de réviser la plainte.

Annexe «C»
PLAINTE «C»

f a) Le plaignant allègue qu'en 1981, la GRC lui a fait perdre son emploi en informant son employeur qu'il était soupçonné de meurtre.

g b) La Commission a été informée par le plaignant que, par une lettre datée du 13 décembre 1988, la GRC avait informé le plaignant qu'elle ne prendrait pas d'autres mesures relativement à sa plainte. La Commission ne possède pour le moment aucun renseignement au sujet de la date ou du contenu de la plainte initiale déposée par le plaignant auprès de la GRC, et on n'a pas fourni copie à la Commission de la lettre écrite par la GRC le 13 décembre 1988.

i j c) Le plaignant était insatisfait du règlement de sa plainte par la GRC et a fait connaître son insatisfaction à la Commission par une lettre non datée que la Commission a reçue du plaignant le 30 décembre 1988.

(d) By letter dated January 25, 1989 the Commission acknowledged receipt of the complainant's letter indicating dissatisfaction with the disposition by the RCMP of the complaint and, further, informed the complainant of the jurisdictional questions which had arisen regarding the Commission's authority to review the complaint.

COMPLAINT "C-2"

(a) This complainant was arrested and charged by the RCMP in May, 1985 with possession of stolen property. The complainant alleges that at the time of his arrest, members of the RCMP fabricated evidence against him, which was subsequently used to secure his conviction on the charge, as a result of which he has spent 30 months in prison.

(b) This complaint was first communicated to the Commission by letter dated January, 29, 1988⁸ from the complainant, received by the Commission in January, 1989.

(c) The complainant again wrote to the Commission concerning this complaint by letter dated February 24, 1989. In this letter, as well as in his letter dated January 29, 1989, the complainant requested the Commission to investigate his complaint.

(d) The Commission wrote the complainant by letter dated March 13, 1989 acknowledging receipt of the complainant's complaint and informing the complainant of the jurisdictional questions which had arisen regarding the Commission's authority to entertain the complaint.

(e) As set out in paragraph 13 of the agreed statement of facts, prior to the date hereof, this complaint had not been brought formally to the attention of the RCMP by the Commission or its staff or, in so far as the Commission is aware, by any other person.

d) Par une lettre datée du 25 janvier 1989, la Commission a accusé réception de la lettre du plaignant dans laquelle celui-ci déclarait qu'il était insatisfait du règlement de sa plainte par la GRC, et a informé le plaignant des questions de compétence qui avaient été soulevées au sujet du pouvoir de la Commission de réviser la plainte.

PLAINTE «C-2»

a) Le plaignant a été arrêté et accusé en mai 1985 par la GRC de s'être trouvé en possession de biens volés. Le plaignant allègue qu'au moment de son arrestation, des membres de la GRC ont fabriqué contre lui des éléments de preuve qui ont par la suite été utilisés pour obtenir sa condamnation, à la suite de laquelle il a passé 30 mois en prison.

b) Cette plainte a été pour la première fois déposée auprès de la Commission par une lettre que le plaignant a écrite le 29 janvier 1988⁸ et qui a été reçue en janvier 1989 par la Commission.

c) Le plaignant a écrit à nouveau à la Commission au sujet de cette plainte dans une lettre datée du 24 février 1989. Dans cette lettre, ainsi que dans sa lettre du 29 janvier 1989, le plaignant a demandé à la Commission d'enquêter sur sa plainte.

d) La Commission a écrit le 13 mars 1989 une lettre au plaignant dans laquelle elle a accusé réception de la plainte portée par le plaignant et l'a informé des questions de compétence qui avaient été soulevées au sujet du pouvoir de la Commission d'instruire la plainte.

e) Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 13 de l'exposé conjoint des faits, avant cette date, la plainte en question n'avait pas été officiellement portée à l'attention de la GRC par la Commission ou son personnel ni, pour autant que le sache la Commission, par toute autre personne.

⁸ This appears to be an error for 1989.

⁸ Il semblerait qu'il s'agisse d'une erreur et que la lettre date du 29 janvier 1989.