

I therefore assess the plaintiff's special damages in the amount of \$9,690.20.

As to general damages, the plaintiff's pain and discomfort were severe throughout the period of approximately one year. She has, as I have said, now fully recovered but I cannot ignore the emotional suffering which accompanied her physical suffering by reason both of her concern for her children's welfare and the fact that her husband had died of kidney disease, a fact which must have caused her to be apprehensive about her own condition. I assess her general damages for pain, suffering and inconvenience at the sum of \$7,000, bringing the total damages to \$16,690.20.

Although, for the reasons I have given, I dismiss the plaintiff's action, I do not do so with costs. This case is, in my view, one of exceptional circumstances justifying the plaintiff's decision to bring the action. It would not be fair to apply the deterrent of an award of costs to the successful defendant in these circumstances. I am not entitled to provide that the defendant pay the plaintiff the costs of the action, but I do have a discretion, which it is proper for me to exercise now, to provide that there shall be no award of costs.

*Action dismissed.*

#### REFERENCE RE A COMMISSION OF INQUIRY INTO THE POLICE DEPARTMENT OF THE CITY OF CHARLOTTETOWN

*Prince Edward Island Supreme Court, in Banco, Nicholson, C.J.P.E.I., Darby and McQuaid, J.J.A. February 24, 1977.*

**Crown — Public inquiries — Extent of power to issue commission — Public Inquiries Act, R.S.P.E.I. 1974, c. P-30, ss. 1, 2, authorizing Lieutenant-Governor in Council to cause inquiry to be made concerning "any matter connected with the good government of this province" and to appoint commissioner unless inquiry regulated by special law — Act permits inquiry into all subjects over which Province given exclusive legislative jurisdiction under s. 92 of British North America Act, 1867 — Inquiry into police department of municipality authorized — Appointment of commissioner authorized since inquiry not regulated by special law.**

[*Re Railway Porters' Club* (1905), 11 B.C.R. 398; *North West Grain Dealers Ass'n v. Hyndman; United Grain Growers, Ltd. v. Hyndman* (1921), 61 D.L.R. 548, [1921] 3 W.W.R. 451, 31 Man. R. 302; *R. ex rel. Shaw v. Trainor et al.* (1967), 63 D.L.R. (2d) 761, 53 M.P.R. 196 [aff'd 66 D.L.R. (2d) 605, 53 M.P.R. 380], ap'd; *Kelly & Sons v. Mathers, C.J.K.B., Macdonald, J., and Sir Hugh John Macdonald* (1915), 23 D.L.R. 225, 8 W.W.R. 1208, 25 Man. R. 580; *Re Public Inquiries Act* (1919), 48 D.L.R. 237, [1919] 3 W.W.R. 115, 27 B.C.R. 361, disc'd]

REFERENCE to consider whether the Lieutenant-Governor in Council of Prince Edward Island has authority to appoint a commissioner to inquire into the police department of a municipality.

*J. A. Ghiz, for Commission.  
I. Bailey and G. Stewart, for Government of Prince Edward Island.*

*P. J. D. Mullin, for City of Charlottetown.*

The judgment of the Court was delivered by

NICHOLSON, C.J.P.E.I.:—By an order of His Honour the Lieutenant-Governor in Council, dated January 6, 1977, purporting to be made under authority of s. 1 of the *Public Inquiries Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. P-30, it was ordered, *inter alia*, that the Honourable Melvin J. McQuaid, a Justice of the Supreme Court of Prince Edward Island, be appointed

A Commissioner to make full inquiry into and findings concerning the policies, procedures, practices and operation of the Police Department of the City of Charlottetown, and such other inquiries and findings as the Commissioner considers relevant to the said Police Department.

Concern was expressed by the Honourable Mr. Justice McQuaid and by counsel for the commission with respect to the right of the Lieutenant-Governor in Council under the authority of the *Public Inquiries Act* to appoint a commissioner to conduct such an inquiry. Consequently, on February 14, 1977, pursuant to s. 38(1) of the *Judicature Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. J-3, the Lieutenant-Governor in Council referred the following matter or question to this Court for its consideration and opinion:

Has the Lieutenant Governor in Council authority to appoint, under the authority of The Public Inquiries Act [R.S.P.E.I. (1974) Cap. 30], a Commissioner to inquire into the Police Department of the City of Charlottetown?

The reference came on for hearing on Thursday, February 17, 1977, and, after hearing counsel for the commissioner, the City of Charlottetown and the Department of Justice of Prince Edward Island, the matter was adjourned for consideration. None of the counsel opposed the appointment of the commissioner, or questioned the authority of the Lieutenant-Governor in Council to appoint such a commissioner. Mr. Joseph A. Ghiz, as counsel for the commission, presented a most comprehensive review of many authorities relating to the question, some of which supported the right of the Lieutenant-Governor in Council to issue such a commission, and others which would not support such right. Council for the Department of Justice and for the City of Charlottetown each urged those authorities supporting the right of the Lieutenant-Governor in Council to issue the commission, but Mr. Paul Mullin, counsel for the City of Charlottetown had some reservation as to the scope of the inquiry authorized by the commission.

In considering the question before the Court, we must have in mind the provisions of s. 92 of the *British North America Act, 1867*. That section reposes in the Legislatures of the Provinces ex-

clusive authority to make laws "in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated". There follows 16 enumerated subjects among which Nos. 8 and 14 have a particular bearing on the question before the Court. Those subjects are as follows:

8. Municipal Institutions in the Province.
14. The Administration of Justice in the Province ...

The relevant sections of the *Public Inquiries Act* to be considered are as follows:

1. The Lieutenant Governor in Council may cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of this province, or the conduct of any part of the public business thereof and among other things the cost and retail sale price within the province of any goods or commodity as well as the cost of carriage to and within the province of such goods or commodity and the spread between the cost of production and retail price to the consumer in this province.
2. If the inquiry is not regulated by any special law, the Lieutenant Governor in Council may appoint a person or persons as a commissioner by whom the inquiry shall be conducted.

In the case of *Kelly & Sons v. Mathers, C.J.K.B., Macdonald, J., and Sir Hugh John Macdonald* (1915), 23 D.L.R. 225, 8 W.W.R. 1208, 25 Man. R. 580, the Manitoba Court of Appeal considered the appointment of commissioners under the *Manitoba Inquiries Act* of that time. That Act confined the powers granted in respect of commissions to the following subjects: (1) any matter connected with the good government of the Province; (2) the conduct of any part of the public business thereof; (3) the conduct of any institution therein receiving provincial aid, and (4) the administration of justice therein. Perdue, J.A., in his judgment, at p. 239, states:

... I agree in the conclusion that the Lieutenant-Governor-in-Council has power to issue a commission for the purpose of investigating matters of purely provincial character, that is to say, matters which fall strictly within one of the classes of subjects assigned exclusively to a provincial legislature. The Act respecting Commissioners to make Inquiries concerning Public Matters, R.S.M., 1913, ch. 34, assumes that the Lieutenant-Governor-in-Council possesses the power to issue commissions of inquiry, a power which by itself would not entitle the Commissioners or persons named to compel the attendance of witnesses or to administer oaths. The Act was passed for the purpose of augmenting the powers of the executive in these and other respects.

This statement of Perdue, J.A., with which I agree, is to the effect that the Lieutenant-Governor in Council of a Province has power, apart from the *Public Inquiries Act*, to issue a commission to investigate matters which fall strictly within one of the classes of subjects assigned exclusively to the provincial Legislatures by s. 92 of the *British North America Act, 1867*, but that such a power by itself would not by itself entitle the commissioner or persons named to compel the attendance of witnesses or to administer oaths. It

follows then that the Public Inquiries Acts, enacted by the various provincial Legislatures, were passed as Perdue, J.A., states "for the purpose of augmenting the powers of the executive in these and other respects".

The case of *Kelly & Sons v. Mathers* and many other authorities cited clearly support the principle that it is well within the legislative competence of the provincial Legislature to enact the *Public Inquiries Act*. On this reference it has been assumed by counsel that the *Public Inquiries Act* is *intra vires* the Legislature of this Province. In my opinion, the constitutional validity of such legislation is beyond question.

The cases of *Kelly & Sons v. Mathers* and *Re Public Inquiries Act* (1919), 48 D.L.R. 237, [1919] 3 W.W.R. 115, 27 B.C.R. 361, each uphold the authority of the Lieutenant-Governor in Council to appoint a commission of inquiry under Manitoba and British Columbia Public Inquiries Acts, but each case gives the legislation in question a restricted interpretation. In the case of *Kelly & Sons v. Mathers* the subject of the inquiry was the construction of public buildings which was held to be either "a matter connected with the good government of the province" or "a matter connected with the conduct of any part of the public business thereof". These two subjects being specially referred to in the *Public Inquiries Act*, the authority of the Lieutenant-Governor in Council to issue the commission there in question was upheld. In the case of *Re Public Inquiries Act*, the subject of the inquiry was "whether intoxicating liquor had been unlawfully imported into [British Columbia] since the passing of an order of the Governor-General in Council prohibiting such importation, and also whether sales of intoxicating liquor had been made in the Province contrary to the provisions of the British Columbia Prohibition Act", which was held to be "a matter connected with the administration of justice within the Province". The *Public Inquiries Act* of British Columbia there under consideration empowered the Lieutenant-Governor in Council "to appoint a commissioner to inquire into matters connected with the good government of the Province, the conduct of public business and the administration of justice in the Province". Macdonald, C.J.A., states at p. 238:

I may say, at the outset that I have no doubt his appointment for the purpose of inquiring into breaches of the B.C. Prohibition Act is not open to objection, and to that extent at least the order-in-council appointing him is valid; but is that valid which directed him to inquire into breaches of the criminal law of Canada? The inquiry in this respect is not I think one connected with good government, or the conduct of public business, and must be supported, if at all, as being connected with the administration of justice in the Province, as that phrase is used in No. 14 of s. 92 of the B.N.A. Act.

Gallagher, J.A., states at p. 241:

Whatever authority there is to hold this inquiry must, I think be under the head of Administration of Justice in the Province which by s. 92 (No. 14) of the B.N.A. Act is exclusively given to it.

The power to appoint the commissioner there in question was upheld apparently on the ground that the subject of the inquiry was one specially set out in the *Public Inquiries Act*.

In the case of *Re Railway Porters' Club* (1905), 11 B.C.R. 398, Duff, J. (as Sir Lyman P. Duff then was), considers the power of the Lieutenant-Governor in Council of British Columbia to appoint a commissioner under the *Public Inquiries Act* of that Province to inquire into alleged abuse of corporate powers by certain societies incorporated under the provisions of the *Benevolent Societies Act*. At pp. 399-400, the learned Judge states:

On behalf of some of the societies, Mr. Wade objects that such an inquiry—involving an investigation of the management of individual corporations not created for any public purpose—does not come within the scope of that Act. I do not agree with this contention. Section 4 of the Act in question is as follows:

"Whenever the Lieutenant-Governor in council deems it expedient to cause an inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of this Province, or the conduct of any part of the public business thereof, including all matters municipal or the administration of justice therein, and such inquiry is not regulated by any special law, the Lieutenant-Governor in Council may by Commission intimated in the matter of this Act, and issued under the Great Seal of the Province, appoint Commissioners or a sole Commissioner to inquire into such matter."

It seems impossible to say that the facts alleged in this petition charging a large number of organizations (deriving their corporate status from the Provincial Legislature) all domiciled in one community, with abuse of their corporate powers, may not materially touch the "good government" of the Province. The precise nature of the abuses complained of is not before me; but one can easily conceive that they might be of such a character as unhealthfully to affect the public morals; and that, in such a case the subject-matter of this petition would be within the scope of the section I have just quoted, is, I think, outside the region of dispute.

There is another consideration which supports my view. The power of the Lieutenant-Governor in Council to dissolve these societies is one of the powers of government exercisable—under the authority of a legislative enactment—by the Executive of the Province. The investigation of the facts; the deliberation on the facts leading to a conclusion on the question whether the power shall be exercised; as well as the determination to exercise it, and the executive act in which the determination culminates, are all matters which, in the language of the section are "connected with the good government of this Province;" and in my opinion are as well matters concerning and connected with the conduct of the "public business" of this Province.

The foregoing statement of Sir Lyman P. Duff favors a liberal interpretation of such statutes.

The *Dominion Inquiries Act* which is very similar to the *Public Inquiries Act* of this Province was considered in the case of *North West Grain Dealers Ass'n v. Hyndman; United Grain Growers,*

*Ltd. v. Hyndman* (1921), 61 D.L.R. 548, [1921] 3 W.W.R. 451, 31 Man. R. 302. Section 2 of the *Dominion Inquiries Act* there being considered provided as follows:

2. The Governor in Council may, whenever he deems it expedient, cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of Canada, or the conduct of any part of the public business thereof.

Under that section of the *Dominion Act* the Governor in Council issued a commission appointing commissioners to inquire into

... the present method of handling and marketing grain, in Canada, etc., including the grading and weighing of grain—the Grain Exchanges—financing of grain, etc.

These subjects were not specially mentioned in s. 2 of the *Dominion Inquiries Act*, but they are subjects within the exclusive legislative competence of the *Dominion Parliament* under s. 91 of the *British North America Act, 1867*. Perdue, C.J.M., giving a broad interpretation to the *Dominion Act*, states, at p. 551:

If the inquiry relates to any of the classes of subjects assigned to the *Dominion Parliament* by sec. 91, authority for the inquiry is given by sec. 2 of the *Inquiries Act*.

After referring to the case of *A.-G. Australia et al. v. Colonial Sugar Refining Co., Ltd. et al.*, [1914] A.C. 237, Dennistoun, J.A., states, at p. 570:

That decision was strongly relied upon by respondents' counsel in this case, who urged, as in *Kelly v. Mathers*, supra, that the Judicial Committee had decided that, to make such legislation good, the Act must in specific language set forth the subjects in respect to which the commissioners may enforce the attendance of witnesses, so that it may appear upon the face of the Act that the jurisdiction of the *Dominion Parliament* has not been exceeded.

I refer again to the judgment of Howell, C.J.M., at pp. 234, 236, 237, (23 D.L.R.) as setting forth the view which this Court has previously taken, and to which it must adhere, until overruled, that Att'y-Gen'l for Australia v. Colonial Sugar Refining Co., by reason of the fundamental differences between the Australian & Canadian constitutions, does not in its broad general language necessarily impose restrictions upon the *Dominion Parliament* which were intended by that judgment to apply only to the *Parliament* of the Commonwealth.

An inquiry into any matter connected with "the good government of Canada" has a much wider field of operation than "an inquiry into any matter which relates to or is connected with the peace, order and good government of the Commonwealth or any public purpose or any power of the Commonwealth."

The field is in fact so much wider that it would make necessary a reproduction of secs. 91 and 92 and of other sections of the B.N.A. Act if a legislative attempt should be made to specify in an *Inquiries Act* all the subjects over which the *Dominion* has jurisdiction, and as to which it may make compulsory inquiry.

The words "the good government of Canada" must be taken to indicate an inquiry into subjects in respect to which the *Dominion Parliament* has clear and undoubted jurisdiction. They should not be taken to include subjects as to which the powers of the *Dominion* have been expressly excluded, and I am prepared to assume that the *Act* deals, and was intended to deal, only with mat-

ters which are within the legislative competence of the Dominion Parliament and is therefore a valid Act.

The decision in the *North West Grain Dealers Ass'n* case clearly establishes the principle that an inquiry into "any matter connected with the good government of Canada" as those words are used in s. 2 of the *Dominion Inquiries Act*, R.S.C. 1906, c. 104, authorizes an inquiry on any subject into which the Dominion Parliament has clear and undoubted jurisdiction, and that those subjects need not be specified in the *Inquiries Act*.

In the case of *R. ex rel. Shaw v. Trainor et al.* (1967), 63 D.L.R. (2d) 761, 53 M.P.R. 196 [aff'd 66 D.L.R. (2d) 605, 53 M.P.R. 380], the *Public Inquiries Act* of this Province was considered. The subject of the inquiry on that case was clearly "a matter connected with the good government of this province, or the conduct of any part of the public business thereof" as those words are used in s. 1 of our Act. In that judgment, at p. 764, Tweedy, J., holds that: "Section 1 of the *Public Inquiries Act* is very broad in its scope." He points out that a similar section has been on the statute books of this Province since 1879 and has been considered by various legislative assemblies of this Province on at least five occasions. Since the judgment of *R. ex rel. Shaw v. Trainor*, the statute has been re-enacted without change in the 1974 Revised Statutes of the Province.

The *Public Inquiries Act* of this Province enables an inquiry to be made "into and concerning any matter connected with the good government of this province, or the conduct of any part of the public business thereof." In my opinion the words "good government of this province, or the conduct of any part of the public business thereof" embrace all those subjects referred to in s. 92 of the *British North America Act, 1867*, over which the provincial Legislature has been given exclusive legislative jurisdiction.

In my opinion an inquiry into "any matter connected with the good government of this province, or the conduct of any part of the public business thereof" as those words are used in s. 1 of the *Public Inquiries Act*, authorize an inquiry on any subject into which this Province has clear and undoubted jurisdiction under s. 92 of the *British North America Act, 1867* such as: "The Establishment, Maintenance, and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province" (s. 92(6)); "The Establishment, Maintenance, and Management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine Hospitals" (s. 92(7)); "Municipal Institutions in the Province" (s. 92(8)), and "The Administration of Justice in the Province . . ." (s. 92(14)), and that such subjects need not be specified in the *Public Inquiries Act*. In my opinion the provincial *Public Inquiries Act* should be interpreted in the same as was the

Dominion *Public Inquiries Act* by the Supreme Court of Manitoba in the case of *North West Grain Dealers Ass'n v. Hyndman; United Grain Growers, Ltd. v. Hyndman* to which I have already referred.

Having decided that the *Public Inquiries Act* authorizes the Lieutenant-Governor in Council to cause inquiry to be made into and concerning any subject-matter over which the provincial Legislature has exclusive jurisdiction under s. 92 of the *British North America Act, 1867*, and that such an inquiry is authorized under s. 1 of the *Public Inquiries Act*, it is necessary to determine two further questions, namely:

1. Is the subject of this particular inquiry one over which the provincial Legislature has exclusive jurisdiction?, and
2. Is the inquiry regulated by any special law?

As to the question of whether or not the subject of the inquiry is one over which the provincial Legislature has exclusive jurisdiction, the inquiry is said to be "concerning the policies, procedures, practices and operation of the Police Department of the City of Charlottetown". In my opinion the subject of the inquiry is directly related to "Municipal Institutions in the Province", and "The Administration of Justice in the Province . . ." (*British North America Act, 1867*, s. 92(8), (14)).

Section 92(8) of the *British North America Act, 1867* confers upon the provincial Legislature power to make laws in relation to "Municipal Institutions in the Province". This gives the provincial Legislature power to create legal entities for the management of municipal affairs. The provincial Legislature has the power not only to create such entities but also to endow them with authority to legislate in respect of matters falling within its own exclusive jurisdiction. One of the matters within the exclusive jurisdiction of the provincial Legislature is the "Administration of Justice in the Province . . ." Administration of justice in the province includes administration of justice in all municipalities within the Province.

The *City of Charlottetown Incorporation Act, 1948* (P.E.I.), c. 43, is the most recent consolidation of the various Acts relating to the Municipality of Charlottetown. By s. 38 of that Act the municipality is given authority to make laws (by-laws) "for the municipal peace, welfare and government of the City" and there is set out a number of purposes for which such laws may be made. One such purpose is stated to be: "to establish and maintain a good and efficient system of Police in the said City". It is unnecessary to point out municipal institutions such as the City of Charlottetown could not function without "a good and efficient system of Police". The maintenance of such a system of police relates directly to the general administration of the affairs of the municipality and to the administration of justice in a large part of the Province.

There are many authorities which could be referred to, if it were necessary, which will support the principle that the subject of this inquiry relates to the good government of the Province and relates to subjects exclusively within the legislative competence of the provincial Legislature. The answer to the first question posed above is then an unqualified yes.

The second question is — whether or not the inquiry is regulated by any special law? Section 2 of the *Public Inquiries Act* reads as follows:

2. If the inquiry is not regulated by any special law, the Lieutenant Governor in Council may appoint a person or persons as a commissioner by whom the inquiry shall be conducted.

In this Province some inquiries are regulated by the *Public Utilities Commission Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. P-31. It is not necessary or useful here to set out the type of inquiry over which the Public Utilities Commission has jurisdiction under that Act, nor to the special regulations which govern such inquiries. In my opinion s. 2 of the *Public Inquiries Act* refers to inquiries which are governed by special statutes such as the *Public Utilities Commission Act*. The inquiry which is the subject of this commission is not "regulated by any special law" and therefore, all other considerations having been satisfied, the Lieutenant-Governor in Council may in the words of the statute "appoint a person or persons as a commissioner by whom the inquiry shall be conducted".

The question referred to this Court for its opinion, namely: "Has the Lieutenant Governor in Council authority to appoint, under the authority of The Public Inquiries Act [R.S.P.E.I. 1974 (Cap.) 30], a Commissioner to inquire into the Police Department of the City of Charlottetown?" should be answered in the affirmative and Mr. Justice Melvin J. McQuaid as such commissioner shall have and exercise all such authority and power as are given to such a commissioner under the *Public Inquiries Act*.

*Judgment accordingly.*

RE UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN et al. AND SASKATCHEWAN  
HUMAN RIGHTS COMMISSION

*Saskatchewan Queen's Bench, MacLeod, J. May 4, 1977.*

Civil rights — Enforcement — Formal inquiry — Saskatchewan Human Rights Commission persuading "man of straw" to act as complainant — Whether Commission has jurisdiction to conduct inquiry — Whether likelihood of bias — Saskatchewan Human Rights Commission Act, 1972 (Sask.), c. 108, ss. 9(1), 10(1).

Administrative law — Agencies — Bias — Saskatchewan Human Rights Commission persuading "man of straw" to act as complainant — Whether Commission has jurisdiction to conduct inquiry — Whether likelihood of bias — Saskatchewan Human Rights Commission Act, 1972 (Sask.), c. 108 ss. 9(1), 10(1).

The University of Saskatchewan proposed to administer an English language test to applicants who were not Canadian citizens and whose first language was not English. The Saskatchewan Human Rights Commission challenged the legality of such a test and persuaded a high school student to make a complaint to the Commission. The University then rescinded its proposal. The Commission, however, was not satisfied, and proceeded to initiate a formal inquiry under s. 10(1) of the *Saskatchewan Human Rights Commission Act*, 1972 (Sask.), c. 108. By s. 9(1) of the Act the Commission is to inquire into complaints of infringements, and by s. 10(1), if unable to effect a settlement, the Commission is empowered to order a formal inquiry. On the University's application for an order to prohibit the Commission from holding the inquiry, *held*, an order of prohibition should be made. Although an apprehended error of law would be no ground for an order, the Commission had acted in this case without jurisdiction. The Commission, having no jurisdiction itself to initiate complaints, could not do so indirectly by persuading persons without a real complaint to act as complainants. Further, in the circumstances, there was a reasonable apprehension of bias on the part of the Commission.

[*Szilard v. Szasz*, [1955] 1 D.L.R. 370, [1955] S.C.R. 3; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board* (1976), 68 D.L.R. (3d) 716, 9 N.R. 115, apud]

APPLICATION for an order prohibiting the Saskatchewan Human Rights Commission from undertaking a formal inquiry.

R. H. McKercher, Q.C., for applicants.

N. W. Sherstobitoff, Q.C., for respondent.

E. Sonnenschein, for complainant, Eva Chiu Yee-Bing.

MACLEOD, J.:—This is an application by the University of Saskatchewan (the University) to prohibit the Saskatchewan Human Rights Commission (the Commission) from holding a formal inquiry under s. 10 of the *Saskatchewan Human Rights Commission Act*, 1972 (Sask.), c. 108.

The language of instruction at the University is English. The University says it has experienced difficulty with foreign students directly related to language problems, and the University of Saskatchewan Council proposed the implementation of a policy to require students who are entering university to meet a certain standard of proficiency in English.

The proposed "Test of English as a Foreign Language" (TOEFL) is a test for students whose original language was something other than English, and to whom, therefore, English is a foreign language.

Under s. 79(2)(a) of the *University of Saskatchewan Act*, 1974, 1973-74 (Sask.), c. 120, the Council may make recommendations to the Senate of the University respecting changes in admission requirements and standards. If the proposed policy came within these terms it amounted only to a recommendation which, to become effective, required Senate approval.

Anticipating approval of such a policy, the University printed in its calendar of studies for the year 1976-77 the following statement:

**Attorney General of the Province of Quebec and Jean Keable** *Appellants*;

and

**The Attorney General of Canada and The Solicitor General of Canada** *Respondents*;

and

**The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police** *Mis en cause*;

and

**The Attorney General of Ontario, The Attorney General of New Brunswick, The Attorney General of Manitoba, The Attorney General of British Columbia, The Attorney General of Saskatchewan and The Attorney General of Alberta** *Intervenants*.

1978: May 23, 24, 25, 26; 1978: October 31.

Présents: Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Constitutional law — Provincial commission of inquiry — Powers in relation to federal agencies — Criminal activities involving members of the Royal Canadian Mounted Police — British North America Act, ss. 91, 92 — Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11 — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9 — Department of the Solicitor General Act, R.S.C. 1970, c. S-12.*

*Crown — Immunity of its representatives — Application of provincial statutes to the Crown in right of the federal government — Privilege invoked in the interest of national security — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41 — Official Secrets Act, R.S.C. 1970, c. 0-3, s. 4.*

*Administrative law — Provincial commission of inquiry — Evocation — Staying order — Code of Civil Procedure, arts. 846 to 850.*

Appellant Jean Keable ("the Commissioner") was given a mandate, under the *Public Inquiry Commission Act* of Quebec, to investigate and report on various allegedly illegal or reprehensible incidents or acts in which various police forces were involved, including the Royal Canadian Mounted Police. Respondents' application for a writ of evocation against the Commissioner

**Le procureur général de la province de Québec et Maître Jean Keable** *Appellants*;

et

**Le procureur général du Canada et le solliciteur général du Canada** *Intimés*;

et

**Le commissaire de le Gendarmerie royale du Canada** *Mis en cause*;

et

**Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général de l'Alberta** *Intervenants*.

1978: 23, 24, 25, 26 mai; 1978: 31 octobre.

Présents: Les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Commission d'enquête provinciale — Pouvoirs envers organismes fédéraux — Activités criminelles impliquant des membres de la Gendarmerie royale du Canada — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91, 92 — Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, chap. 11 — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9 — Loi sur le ministère du Solliciteur général, S.R.C. 1970, chap. S-12.*

*Couronne — Immunité de ses représentants — Application des lois provinciales à la Couronne du chef du fédéral — Privilège invoqué dans l'intérêt de la sécurité nationale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 41 — Loi sur les secrets officiels, S.R.C. 1970, chap. 0-3, art. 4.*

*Droit administratif — Commission d'enquête provinciale — Evocation — Sursis d'exécution — Code de procédure civile, art. 846 à 850.*

L'appellant Jean Keable («le commissaire») a été chargé, en vertu de la *Loi des commissions d'enquête* du Québec, d'enquêter et de faire rapport sur différents incidents ou actes présumément illégaux ou répréhensibles dans lesquels auraient été impliqués divers corps policiers, dont la Gendarmerie royale du Canada. La requête pour bref d'évocation des intimés contre le

was dismissed in the Superior Court, but granted by the Court of Appeal of Quebec, which ordered the Commissioner to suspend all proceedings and to transmit to the office of the Superior Court the record in the case (Kaufman J.A., dissenting in part, would have issued a restricted staying order). Appellants are appealing this judgment of the Court of Appeal and this Court must provide answers on constitutional issues raised in the form of five questions.

*Held*: The appeal should be allowed in part and the answers to the constitutional questions are as follows:

Question 1: Are the Orders in Council defining the mandate of the commissioner, in whole or in part, *ultra vires* the Province of Quebec?

Answer: Yes, to the following extent as concerns the Royal Canadian Mounted Police: in paragraph a), the words "et la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); in paragraph c) the words "ainsi que la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); and paragraph d).

Question 2: Are the powers of a commissioner appointed under provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province limited by the distribution of legislative powers as provided for in the *British North America Act*?

Answer: Yes.

Question 3: If members of a federal institution, namely, the Royal Canadian Mounted Police, be involved in allegedly criminal or reprehensible acts, does such a commissioner have the right, while conducting an inquiry into the circumstances surrounding the commission of said acts, to inquire into the federal institution itself or one of its services, its rules, policies and procedures, and to make recommendations for the prevention of the commission of said acts in future?

Answer: No.

Question 4: Can the Solicitor General of Canada or any other Minister of the Crown in right of Canada be compelled by such a commissioner to appear, testify and produce documents?

Answer: No.

Question 5: Does a Minister of the Crown in right of Canada have the constitutional power to prevent, by means of affidavit or otherwise, the production of documents demanded by such a commissioner when such documents may relate to the commission of allegedly criminal or reprehensible acts, to circumstances surrounding such acts, or to the frequency of their occurrence?

commissaire a été rejetée en Cour supérieure, mais accordée par la Cour d'appel du Québec qui a ordonné au commissaire de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure le dossier de l'affaire (le juge Kaufman de la Cour d'appel, partiellement en désaccord, aurait ordonné un sursis restreint). Les appelants attaquent cet arrêt de la Cour d'appel et cette Cour doit répondre à cinq questions constitutionnelles formulées par ordonnance.

*Arrêt*: Le pourvoi est accueilli en partie et les réponses aux questions constitutionnelles sont les suivantes:

Question 1: Les arrêtés en conseil définissant le mandat du commissaire sont-ils, en tout ou en partie, *ultra vires* de la province de Québec?

Réponse: Oui, dans la mesure suivante en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada: à l'alinéa a), l'expression «et la fréquence de leur utilisation»; à l'alinéa c), l'expression «ainsi que la fréquence de leur utilisation»; et l'alinéa d).

Question 2: Les pouvoirs d'un commissaire, nommé en vertu d'une loi provinciale, de faire enquête en matière d'administration de la justice dans la province sont-ils limités par le partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?

Réponse: Oui.

Question 3: Lorsque des membres d'une institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada, sont impliqués dans des actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, un tel commissaire a-t-il le droit, en faisant enquête sur les circonstances entourant la perpétration desdits actes de s'enquérir sur l'institution fédérale elle-même ou sur un de ses services, sur ses règles, sur ses politiques ou sur sa procédure et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir?

Réponse: Non.

Question 4: Le solliciteur général du Canada ou un autre ministre de la Couronne aux droits du Canada peut-il être contraint par un tel commissaire de comparaître, de témoigner et de déposer des documents?

Réponse: Non.

Question 5: Un ministre de la Couronne aux droits du Canada a-t-il le pouvoir constitutionnel d'empêcher par un affidavit ou autrement la production de documents réclamés par un tel commissaire lorsque ces documents peuvent se rapporter à la perpétration d'actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles ou à des circonstances les entourant ou à leur fréquence?

Answer: Yes.

The suspension of proceedings is limited to proceedings in respect of matters relating to the parts of the mandate found to be *ultra vires* and to the decisions and subpoenas of the Commissioner under attack.

*Per Pigeon, Martland, Ritchie, Dickson and Beetz JJ.:* The Judge of the Superior Court was not justified in ruling that the "Commissioner is not a court and will become one only when and to the extent that he decides to impose penalties in the exercise of his ancillary powers". Evocation was available to challenge the validity of the Commissioner's mandate, subpoenas and orders on jurisdictional and constitutional grounds.

A provincial statute cannot be effective beyond the constitutional limits of a provincial legislature's authority. A province may therefore set up a commission and issue it to investigate and report on "The Administration of Justice in the Province" since it is a matter within the scope of provincial authority. It can also investigate a matter of general scope, such as organized crime, as in *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152, or a criminal homicide as in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, or arson, as in *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599. In the case at bar, the inquiry into specific criminal acts allegedly committed by members of the R.C.M.P. was validly ordered. However, the Commissioner cannot base himself on this power to inquire into the administration of the R.C.M.P., which is operating under the authority of a federal statute. Parliament has the authority for the establishment and administration of this force and no provincial authority may intrude into its management. While acknowledging the power of the Commissioner to inquire into the methods used during searches or other incidents mentioned in the mandate, the parts of paragraphs (a) and (c) [of Order in Council 2986-77, amended by Order in Council 3719-77] dealing not with the methods used during the incidents in question but with "the frequency of their use" must be considered *ultra vires* with respect to the R.C.M.P. The inquiry then no longer contemplates criminal acts but the methods used by the police forces. For similar reasons and to the same extent, paragraph (d) is *ultra vires*, as it gives the Commissioner the power to make recommendations on steps to be taken to avoid the repetition of illegal acts, since such recommendations would contemplate changes in the regulations and practices of an agency of the federal government.

Réponse: Oui.

La suspension des procédures est restreinte aux procédures relatives aux parties du mandat déclarées *ultra vires* ainsi qu'aux décisions et assignations contestées du commissaire.

*Les juges Pigeon, Martland, Ritchie, Dickson et Beetz:* Le juge de la Cour supérieure n'était pas justifié de statuer que «le commissaire n'est pas un tribunal et n'en deviendra un que lorsque et dans la mesure où il décidera d'imposer des sanctions dans l'exercice de ses pouvoirs ancillaires». La validité du mandat du commissaire, des assignations et des décisions pouvait être contestée par voie d'évocation pour des moyens constitutionnels et juridictionnels.

Une loi provinciale ne peut avoir d'effet au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial. Une province peut donc établir une commission et la charger de faire enquête et rapport sur «l'administration de la justice dans la province» puisque c'est là un domaine de compétence provinciale. Elle peut aussi bien faire enquête sur un sujet de portée générale, tel le «crime organisé», comme dans l'affaire *Di Iorio c. Le gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, que sur un homicide criminel, comme dans l'affaire *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, ou un incendie criminel, comme dans l'affaire *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599. En l'espèce, la tenue de l'enquête, qui porte sur des actes criminels spécifiques reprochés à des membres de la G.R.C., a été validement ordonnée. Par contre, le commissaire ne peut se fonder sur ce pouvoir pour enquêter sur l'administration de la G.R.C. qui est régie par une loi fédérale. L'établissement et l'administration de cette police relèvent de l'autorité du Parlement et aucune autorité provinciale ne peut s'ingérer dans son administration. Tout en reconnaissant le pouvoir du commissaire d'enquêter sur les procédés employés lors des perquisitions ou autres incidents mentionnés au mandat, il faut considérer *ultra vires* à l'égard de la G.R.C. les parties des alinéas a) et c) [de l'arrêté en conseil 2986-77 modifié par l'arrêté en conseil, 3719-77] qui portent non pas sur les procédés employés lors des incidents en question mais sur «la fréquence de leur utilisation». L'enquête ne vise plus alors certaines activités criminelles mais les méthodes de la police. Est *ultra vires*, pour les mêmes raisons et dans la même mesure, l'alinéa d) qui donne au commissaire le pouvoir de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter la répétition des actes illégaux puisque ces recommandations viseraient des changements à apporter aux règles et méthodes d'un organisme du gouvernement fédéral.

To answer the fourth constitutional question, it must be noted that the law relating to the Crown is governed by the common law, under which a commission of inquiry has no power to compel the attendance of witnesses and to require the production of documents. Any jurisdiction for such purposes depends on statutory authority and provincial legislation cannot be effective by itself to confer such jurisdiction as against the Crown in right of Canada. The subpoenas issued to the Solicitor General are not addressed to him personally but in his capacity as representative of the Crown.

The last constitutional question relates to the extent of the Crown privilege claimed in the interest of national security, as well as the scope of s. 41 of the *Federal Court Act* with respect to the Commissioner. Although this enactment is in the *Federal Court Act*, it is applicable to any court, as well as to any official invested with the powers of a court for the production of documents. Whenever the Commissioner claims to exercise such powers he is subject to the provisions applicable to a court. The Commissioner cannot challenge the affidavit submitted by the minister in order to justify Crown privilege, since he is not a superior court, and he is therefore bound to accept the affidavit submitted. This Crown privilege is also applicable to the documents which the Commissioner obtained from other witnesses. Even apart from the *Official Secrets Act*, in the present case, the documents entrusted by the R.C.M.P. to members of police forces under provincial authority remained secret and any obligation of confidentiality assumed by the latter does not disappear in the face of orders given by their provincial superiors.

As for the suspension of all proceedings in the inquiry, the Court of Appeal was right to extend the suspension of all the proceedings in the inquiry since art. 848 C.P.C. contemplates the transmission to the office of the Superior Court of the "record in the case". When the validity of the Commissioner's mandate was in issue, the "case" was the whole inquiry. Now that the Court has decided which parts of this mandate are valid, the suspension of proceedings should be restricted to the parts of the mandate declared *ultra vires* and to the decisions and subpoenas of the Commissioner under attack.

*Per Spence and Estey JJ.:* Reference is made especially to the judgments of this Court in *Faber* and *Di Iorio* in recognizing the validity of the Commissioner's mandate in the case at bar, and it is important to emphasize that *Di Iorio* must not be read as permitting the invasion by provincial action of the sanctity of the right to remain silent during what is in truth and substance a criminal investigation. Even if the majority in this Court

Pour répondre à la quatrième question constitutionnelle, il faut se rappeler que le droit relatif à la Couronne est régi par la *common law* en vertu de laquelle une commission d'enquête n'a aucun pouvoir de contraindre un témoin à comparaître ou d'exiger la production de documents. Toute compétence à cet égard doit être conférée par une loi et la législation provinciale ne peut conférer une telle compétence à l'encontre de Sa Majesté du chef du Canada. Les assignations faites au solliciteur général ne lui sont pas adressées personnellement mais en sa qualité de représentant de la Couronne.

La dernière question constitutionnelle vise l'étendue du privilège de la Couronne invoqué dans l'intérêt de la sécurité nationale ainsi que la portée de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale* à l'égard du commissaire. Bien que cette disposition fasse partie de la *Loi sur la Cour fédérale*, elle est applicable à tout tribunal de même qu'à tout fonctionnaire investi des pouvoirs d'un tribunal pour la production de documents. Dès que le commissaire invoque de tels pouvoirs, il est assujéti aux dispositions applicables aux tribunaux. Le commissaire ne peut contester l'affidavit soumis par le ministre pour justifier le privilège de la Couronne, car il n'est pas une cour supérieure, il doit donc l'accepter tel que soumis. Ce privilège de la Couronne s'applique également aux documents que le commissaire a obtenus par l'intermédiaire d'autres témoins. Indépendamment de la *Loi sur les secrets officiels*, les documents confiés en l'espèce par la G.R.C. à des membres de la Police provinciale demeureraient secrets et l'obligation de confidentialité qui incombe à ces derniers ne disparaît pas devant les ordres donnés par leurs supérieurs hiérarchiques provinciaux.

Quant au sursis de toutes les procédures d'enquête, la Cour d'appel a eu raison de prolonger la suspension de toutes les procédures d'enquête puisque l'art. 848 C.P.C. prévoit la transmission au greffe de la Cour supérieure du dossier de l'affaire. Lorsque la validité du mandat du commissaire était en litige, l'affaire était l'ensemble de l'enquête. Maintenant que la Cour a décidé quelles parties de ce mandat sont valides, la suspension des procédures doit être restreinte aux parties du mandat déclarées *ultra vires* ainsi qu'aux décisions et assignations contestées du commissaire.

*Les juges Spence et Estey:* Cette Cour se fonde surtout sur les arrêts *Faber* et *Di Iorio* pour reconnaître la validité du mandat du commissaire en l'espèce, il importe de souligner qu'il ne faut pas interpréter *Di Iorio* comme permettant à une province de porter atteinte au droit sacré de garder le silence pendant ce qui est en fait une enquête criminelle. Et même si la majorité de cette Cour a insisté dans *Faber* sur le fait

stressed in *Faber* the fact that the latter had not been charged when he was called to testify, the circumstances, sometimes almost accidental or at least undirected, of the existence or non-existence of a charge by indictment, information or otherwise, is not of controlling significance when determining the constitutional status of a process such as we are now considering.

In *Di Iorio* and in the case at bar, the inquiry is general in scope, but the Commission cannot perform its mandate without an investigation into specific instances of alleged criminal activities. However, where, as in the case here, the substance of the provincial action is predominantly and essentially an inquiry into some aspects of the criminal law and the operations of provincial and municipal police forces in the Province, and not a mere prelude to prosecution by the Province of specific criminal activities, the provincial action is authorized under s. 92(14) of the *B.N.A. Act*. This right on the part of the Province to investigate the operations of the provincial and municipal police is part of the provincial authority over the administration of justice but does not have a back door, as it were, lead to a right to investigate a federal police organization. This judgment, and the aforementioned judgments of this Court, must not be seen as a hardening into what might be construed as an arbitrary principle available in a slide rule sense for the determination of appropriate provincial or federal actions in related but not necessarily parallel circumstances.

*Per Pratte J.*: Had it not been for the majority decision of this Court in *Faber*, he would have answered the first constitutional question differently and said that the Commission's mandate was in excess of provincial powers to the extent that it provides for a coercive inquiry which is essentially aimed at investigating specific crimes and searching for their authors.

*Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, applied; *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *Three Rivers Boatman v. Canada Labour Relations Board*, [1969] S.C.R. 607; *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756; *Cotroni v. The Quebec Police Commission*, [1978] 1 S.C.R. 1048; *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown* (1977), 74 D.L.R. 225; *Attorney General v. Colonial Sugar, [1914] A.C. 237*; *Attorney General v. Colonial Sugar, [1914] A.C. 237*; *Cook v. Pooley*, [1909], 28 N.Z.L.R. 405; *McGee v. D.L.R. 475*; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney General*

*of Canada*, [1949] A.C. 110; *Her Majesty in right of Alberta v. C.T.C.*, [1978] 1 S.C.R. 61; *Quebec North Shore Paper v. C.P. Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *R. v. Richardson*, [1948] S.C.R. 57; *Gauthier v. The King* (1917), 56 S.C.R. 176; *R. v. Snider*, [1954] S.C.R. 479; *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*, [1921] 3 K.B. 1; [1923] 2 D.L.R. 542; *R. v. Lancot* (1941), 71 Que. K.B. 325; *Cahoon v. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*, [1972] R.P. 209; *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*, [1942] A.C. 624; *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Re Royal Commission and Ashton* (1975), 64 D.L.R. (3d) 477; *Rogers v. Secretary of State*, [1972] 2 All E.R. 1057; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan et al.*, [1965] S.C.R. 465, referred to; *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12; *St. John v. Fraser*, [1935] S.C.R. 441, distinguished.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec<sup>1</sup> reversing a judgment of the Superior Court<sup>2</sup>. Appeal followed in part.

*Gérald Tremblay* and *Rodolphe Bilodeau*, for the Attorney General of Quebec.

*Michel Décarry* and *Jean-Pierre Lussier*, for Jean Keable.

*Joseph Nuss, Q.C.*, and *G. H. Waxman*, for the Attorney General of Canada.

*Michel Robert* and *Louyse Cadieux*, for the Solicitor General of Canada.

*Pierre Lamontagne, Q.C.*, and *Victoria A. Percival*, for the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police.

*J. D. Watt, D. W. Mundell, Q.C.*, and *L. E. Weinrib*, for the Attorney General of Ontario.

*H. Hazen Strange, Q.C.*, and *Patricia L. Cumming*, for the Attorney General of New Brunswick.

*M. Samphir* and *B. W. Drever*, for the Attorney General of Manitoba.

*Louis Lindholm*, for the Attorney General of British Columbia.

<sup>1</sup>[1978] C.A. 44.

<sup>2</sup>[1977] S.C. 982.

[1932] A.C. 318; *Procureur général de la Saskatchewan c. Procureur général du Canada*, [1949] A.C. 110; *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. C.C.T.*, [1978] 1 R.C.S. 61; *Quebec North Shore Paper c. C.P. Liée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *R. c. Richardson*, [1948] R.C.S. 57; *Gauthier c. Le Roi* (1917), 56 R.C.S. 176; *R. c. Snider*, [1954] R.C.S. 479; *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*, [1921] 3 K.B. 1; *Crombie v. The King*, [1923] 2 D.L.R. 542; *R. c. Lancot* (1941), 71 B.R. 325; *Cahoon c. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*, [1972] R.P. 209; *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*, [1942] A.C. 624; *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Re Royal Commission and Ashton* (1975), 64 D.L.R. (3d) 477; *Rogers v. Secretary of State*, [1972] 2 All E.R. 1057; *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan et autres*, [1965] R.C.S. 465; distinction faite avec les arrêts *Guay c. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12 et *St. John c. Fraser*, [1935] R.C.S. 441.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Québec<sup>1</sup> infirmant un jugement de la Cour supérieure<sup>2</sup>. Pourvoi accueilli en partie.

*Gérald Tremblay* et *Rodolphe Bilodeau*, pour le procureur général du Québec.

*Michel Décarry* et *Jean-Pierre Lussier*, pour Maître Jean Keable.

*Joseph Nuss, c.r.*, et *G. H. Waxman*, pour le procureur général du Canada.

*Michel Robert* et *Louyse Cadieux*, pour le solliciteur général du Canada.

*Pierre Lamontagne, c.r.*, et *Victoria A. Percival*, pour le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

*J. D. Watt, D. W. Mundell, c.r.*, et *L. E. Weinrib*, pour le procureur général de l'Ontario.

*H. Hazen Strange, c.r.*, et *Patricia L. Cumming*, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*M. Samphir* et *B. W. Drever*, pour le procureur général du Manitoba.

*Louis Lindholm*, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

<sup>1</sup>[1978] C.A. 44.

<sup>2</sup>[1977] C.S. 982.



*S. Kujawa, Q.C.*, and *K. W. MacKay*, for the Attorney General of Saskatchewan.

*Ross Paisley, Q.C.*, and *W. Henkel, Q.C.*, for the Attorney General of Alberta.

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson and Beetz J.J. was delivered by

PIGEON J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal of Quebec reversing the judgment of Hugesen J. of the Superior Court and ordering the issuance of a writ of evocation against Jean Keable, one of the appellants in this Court, also ordering him to suspend all proceedings as inquiry commissioner and to transmit to the office of the Superior Court the record in the case and all the exhibits connected therewith. Kaufman J.A., dissenting in part, would have issued a restricted staying order.

The proceedings were instituted by a motion to a judge of the Superior Court under art. 846-850 C.C.P. for the issuance of a writ of evocation against appellant Jean Keable in his capacity of Commissioner, appointed under the *Public Inquiry Commission Act* of the Province of Quebec (R.S.Q. 1964, c. 11). It was alleged that the subject matter of the inquiry being related to the administration of the Royal Canadian Mounted Police was beyond the scope of provincial powers and that some decisions of the Commissioner respecting the scope of the inquiry and the documents required to be produced by the Solicitor General of Canada were invalid.

#### Availability of evocation

In the Superior Court, Hugesen J. dismissed the application on the basis that the Commissioner was not a court and therefore not amenable to evocation: [TRANSLATION] "respondent Commissioner is not a court and will become one only when and to the extent that he decides to impose penalties in the exercise of his ancillary power".

The Court of Appeal was unanimous in rejecting that view. Under s. 7 of the *Public Inquiry Commission Act*, a commissioner has "with respect to the proceedings upon the hearing, all the

*S. Kujawa, c.r.*, et *K. W. MacKay*, pour le procureur général de la Saskatchewan.

*Ross Paisley, c.r.*, et *W. Henkel, c.r.*, pour le procureur général de l'Alberta.

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson et Beetz a été rendu par

LE JUGE PIGEON.—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel du Québec qui infirme le jugement du juge Hugesen de la Cour supérieure et ordonne la délivrance d'un bref d'évocation contre Jean Keable, un des appelants en cette Cour, et ordonne également à ce dernier en sa qualité de commissaire d'enquête, de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure le dossier de l'affaire et toutes les pièces qui s'y rapportent. Le juge Kaufman de la Cour d'appel, partiellement en désaccord, aurait ordonné un sursis restreint.

Les procédures ont été introduites par requête à un juge de la Cour supérieure en vertu des art. 846 à 850 du C.p.c. demandant un bref d'évocation contre l'appellant Jean Keable en sa qualité de commissaire nommé en vertu de la *Loi des commissions d'enquête* de la province de Québec (S.R.Q. 1964, chap. 11). Il est allégué que l'enquête porte sur le fonctionnement interne de la Gendarmerie royale du Canada et excède donc les pouvoirs provinciaux et, en outre, que certaines décisions du commissaire quant à la portée de l'enquête et aux documents qu'il requiert le Solicitor général du Canada de produire sont invalides.

#### Le droit à l'évocation

En Cour supérieure, le juge Hugesen a rejeté la demande au motif que le commissaire n'est pas un tribunal et n'est pas assujéti à l'évocation: «le commissaire intimé n'est pas un tribunal et n'en deviendra un que lorsque et dans la mesure où il décidera d'imposer des sanctions dans l'exercice de ses pouvoirs ancillaires».

La Cour d'appel a unanimement écarté ce point de vue. Selon l'art. 7 de la *Loi des commissions d'enquête*, un commissaire a «en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs

powers of a judge of the Superior Court in term". Relying on this provision the Commissioner has issued subpoenas to the Solicitor General of Canada and rendered decisions requiring him to produce a number of documents pertaining to the administration of the Royal Canadian Mounted Police. In so acting, the Commissioner was claiming to exercise some powers of a court against the Solicitor General. The latter could not be required to wait until he was sentenced for contempt in order to challenge the validity of the orders and of the Commission itself if he had good legal grounds to dispute their validity. The writ of evocation under the present *Code of Civil Procedure* is the equivalent of *certiorari* and prohibition combined: *Three Rivers Boatman v. Canada Labour Relations Board*<sup>1</sup>. Prohibition is properly applied for at the outset of the impugned proceedings: *Bell v. Ontario Human Rights Commission*<sup>2</sup>. It was suggested that an injunction would have been the proper remedy but, under art. 758 C.C.P., "an order of injunction can in no case be granted to restrain legal proceedings".

Much was sought to be made of such cases as *Guay v. Lafleur*<sup>3</sup> and *St. John v. Fraser*<sup>4</sup>, in which applications to restrain the proceedings of a commission of inquiry were dismissed on the basis that these were administrative not judicial proceedings, but those were applications made by persons whose actions were being investigated and against whom no judicial power was being exercised. Such is not the case here. Assuming the Commissioner's report will not amount to any judicial or quasi-judicial determination, what is presently in issue is the validity of strictly judicial acts: the compulsion of witnesses to testify and to produce documents. It is conclusively established by the recent judgment of this Court in *Cotroni v. Quebec Police Commission*<sup>5</sup>, that the validity of the conviction of a witness for contempt by a commissioner with similar powers is subject to judicial review. The

<sup>1</sup> [1969] S.C.R. 607.

<sup>2</sup> [1971] S.C.R. 756.

<sup>3</sup> [1965] S.C.R. 12.

<sup>4</sup> [1935] S.C.R. 441.

<sup>5</sup> [1978] S.C.R. 1048.

d'un juge de la Cour supérieure siégeant en termes. S'appuyant sur cette disposition, le commissaire a adressé des assignations au Soliciteur général du Canada et a rendu des décisions lui ordonnant de produire des documents relatifs à l'administration de la Gendarmerie royale du Canada. Ce faisant, le commissaire prétendait exercer certains pouvoirs d'un tribunal contre le Soliciteur général. Celui-ci n'était pas tenu d'attendre une condamnation pour outrage au tribunal afin de contester la validité des assignations et du mandat du commissaire, s'il avait en droit de bons motifs de le faire. Le bref d'évocation aux termes de l'actuel *Code de procédure civile* est la combinaison d'un bref de *certiorari* et d'un bref de prohibition: *Three Rivers Boatman c. Conseil canadien des relations ouvrières*<sup>1</sup>. Or un bref de prohibition peut se demander dès l'ouverture des procédures attaquées: *Bell c. Ontario Human Rights Commission*<sup>2</sup>. On a suggéré que le recours normal est l'injonction, mais l'art. 758 du C.p.c. dispose qu'une ordonnance d'injonction ne peut en aucun cas être prononcée pour empêcher des procédures judiciaires.

On a fait grand état des arrêts *Guay c. Lafleur*<sup>3</sup> et *St. John c. Fraser*<sup>4</sup>, où des demandes introduites contre une commission d'enquête ont été rejetées au motif qu'il s'agit de procédures administratives et non judiciaires. Mais ces demandes avaient été introduites par des personnes visées par l'enquête et contre lesquelles aucun pouvoir judiciaire n'était exercé. Ce n'est pas le cas en l'espèce. A supposer que le rapport du commissaire ne constituera pas une décision judiciaire ou quasi judiciaire, ce qui est actuellement en litige c'est la validité d'actes purement judiciaires: l'ordre donné à des témoins de témoigner et de produire des documents. Cette Cour a définitivement statué dans un arrêt récent, *Cotroni. c. Commission de police du Québec*<sup>5</sup>, que la validité de la déclaration de culpabilité d'un témoin pour outrage au tribunal prononcée par un commissaire disposant de pouvoirs similaires peut

<sup>1</sup> [1969] R.C.S. 607.

<sup>2</sup> [1971] R.C.S. 756.

<sup>3</sup> [1965] R.C.S. 12.

<sup>4</sup> [1935] R.C.S. 441.

<sup>5</sup> [1978] R.C.S. 1048.

ii) l'incendie d'une ferme connue sous le nom de «Petit Québec Libre» à Sainte-Anne-de-la-Rochelle, le 9 mai 1972;

iii) a theft of dynamite in Rougemont au printemps de 1972;

c) d'enquêter et de faire rapport sur les procédés employés lors des actes visés au paragraphe b) ainsi que la fréquence de leur utilisation;

d) de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que les actes illégaux ou répréhensibles que découvre la Commission ne se reproduisent à l'avenir;

#### Les assignations

La liste des documents exigés par l'assignation délivrée le 28 septembre 1977 au Solliciteur général du Canada comprend notamment:

Au sujet de la perquisition (opération bricole) effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 dans les locaux situés au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, occupés par l'Agence de presse libre du Québec, le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec et la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai.

#### VEUILLEZ APPORTER AVEC VOUS:

1.—Les originaux de tous les dossiers ou documents en votre possession émanant de la Gendarmerie Royale du Canada, ou de la Sûreté du Québec ou du Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal ou de toute autre personne se rapportant à l'opération bricole et sans restreindre la généralité de ce qui précède;

1.—Tous les rapports d'opération en votre possession;

2.—Tous les rapports d'analyse de la documentation saisie;

3.—Les agendas, les rapports d'analyse, les comptes rendus et registres des opérations des membres de la Gendarmerie Royale du Canada qui ont participé à l'opération;

7.—Tous les rapports d'analyse sur le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai antérieurs au 7 octobre 1972;

8.—Tous les rapports ou comptes rendus de projets techniques (écoute électronique) au sujet du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et

(ii) setting fire to a farm known as «Petit Québec Libre» in Sainte-Anne-de-la-Rochelle on May 9, 1972;

(iii) a theft of dynamite in Rougemont in the spring of 1972;

(c) to investigate and report on the methods used during the acts referred to in paragraph (b) and the frequency of their use;

(d) to make recommendations on the measures to be taken to ensure that any illegal or reprehensible acts the Commission uncovers will not be repeated in the future;

#### The subpoenas

The list of documents called for in the subpoena issued September 28, 1977 to the Solicitor General of Canada included the following:

[TRANSLATION] Concerning the search (opération bricole) made during the night of October 6 to 7, 1972 in the premises located at 3459 St. Hubert Street in Montreal, occupied by the Agence de presse libre du Québec, the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec and the Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai:

#### PLEASE BRING WITH YOU:

1.—The originals of all files or documents in your possession prepared by the R.C.M.P., the Quebec Police Force or the Montreal Urban Community Police Department, or any other person, relating to opération bricole, and, without restricting the generality of the foregoing:

1.—All operation reports in your possession;

2.—All analysis reports on the documents seized;

3.—The notebooks, analysis reports and operation reports and records of the R.C.M.P. members who took part in the operation;

7.—All analysis reports on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai prior to October 7, 1972;

8.—All reports on technical projects (electronic eavesdropping) concerning the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de presse libre du Québec et

faire l'objet du contrôle judiciaire. La Cour d'appel a parfaitement raison de conclure que ce n'est pas le seul remède possible et que la validité du mandat du commissaire, des assignations et des décisions pouvait être contestée par voie d'évocation pour des moyens constitutionnels et juridiques.

#### Le mandat

Le mandat du commissaire est défini par les arrêtés en conseil 1968-77, 2736-77, 2986-77 et 3719-77 en ces termes:

a) d'enquêter et de faire rapport sur toutes les circonstances qui ont entouré la perquisition effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal ainsi que sur tous les faits antérieurs ou postérieurs pouvant s'y rapporter de même que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans la perquisition ou dans un fait antérieur ou postérieur pouvant s'y rapporter et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, plus particulièrement sur:

i) la fermeture des dossiers d'enquête qui avaient été ouverts au Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, à la suite des plaintes déposées, peu après la perquisition, par les trois organismes dont les locaux avaient été perquisitionnés;

ii) la divergence des différentes versions qui ont été données concernant cette perquisition;

iii) la disposition des documents qui ont été saisis lors de cette perquisition;

iv) la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada, de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal avec le ministère de la justice lors de l'enquête qui a été instituée après que cette perquisition ait été connue publiquement;

v) les procédés employés lors de cette perquisition et la fréquence de leur utilisation;

b) d'enquêter et de faire rapport sur toutes les circonstances et sur tous les faits antérieurs ou postérieurs pouvant se rapporter aux actes suivants ainsi que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans ces actes et dans ces faits:

i) l'entrée illégale effectuée au cours du mois de janvier 1973 dans des locaux où étaient conservées des bandes magnétiques pour ordinateur sur lesquelles était emmagasinée la liste des membres d'un parti politique;

Court of Appeal was plainly right in holding that this was not the only possible remedy and that evocation was available to challenge the validity of the Commissioner's mandate, subpoenas and orders on jurisdictional and constitutional grounds.

#### The mandate

The Commissioner's terms of reference as determined by provincial orders in council 1968-77, 2736-77, 2986-77 and 3719-77 are as follows:

[TRANSLATION] (a) to investigate and report on all the circumstances surrounding the search carried out during the night of October 6 to 7, 1972 at 3459 St. Hubert Street in Montreal, as well as any previous or subsequent events that might be related thereto, and the conduct of all persons involved in the search or in a previous or subsequent event that might be related thereto, and, without restricting the generality of the foregoing:

(i) the closing of the investigation files that had been opened in the Montreal Urban Community Police Department following the complaints that were filed, shortly after the search, by the three organizations whose premises had been searched;

(ii) the discrepancy in the different versions that were given of this search;

(iii) the disposal of the documents that were seized during the search;

(iv) the collaboration of the R.C.M.P., the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department with the Department of Justice during the investigation that was launched after the existence of this search became publicly known;

(v) the methods used during this search and the frequency of their use;

(b) to investigate and report on any circumstances and any previous or subsequent events that might be related to the following acts, as well as the conduct of all persons involved in the following acts and events:

(i) the illegal entry made during January 1973 into premises in which computer tapes were kept, containing a list of the members of a political party;

- relative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai prior to October 7, 1972;
- 9.—The microfilms of the documents seized at 3459 St. Hubert in Montreal during the night of October 6 to 7, 1972;
- 10.—The files on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai, as given to Messrs. Robert Samson and Guy Bonsant when they were assigned to these movements;
- 11.—All photographs and all negatives of photographs taken by a member of the R.C.M.P. during the night of October 6 to 7, 1972, and while the documents seized at the residence of Mr. Jean-Claude Brodeur were being examined;
- 12.—All written correspondence or written reports of oral communication between January 1, 1972 and September 28, 1977:
- among the various police forces;
  - within these same police forces;
  - with the Quebec Department of Justice;
  - or with the Solicitor General of Canada;
- 16.—The originals of all files or documents concerning the following subjects:
- (a) The allegations concerning break and entry into the home of Louise Vandelac on October 24, 1972;
  - (b) The allegations concerning the theft of Louise Vandelac's handbag at her residence during the night of October 25, 1972;
  - (c) The interrogation of a member of the Agence de presse libre du Québec who used Louise Vandelac's motorcycle between October and December 1972;
  - (d) The use and discovery of microphones at 2074 Beaudry Street, in Montreal (November 1973);
- 17.—All instruction manuals as well as all written instructions, administrative policies and documents in effect during October 1972, and any amendments, concerning:
- (a) all rules respecting the operation of the R.C.M.P.'s Security Service;

- la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai antérieurs au 7 octobre 1972;
- 9.—Les microfilms relatifs aux documents saisis au 3459 Saint-Hubert à Montréal dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972;
- 10.—Les dossiers du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai, tels que remis à M.M. Robert Samson et Guy Bonsant lors de leur affectation à ces mouvements;
- 11.—Toutes les photos et tous les négatifs des photos prises par un membre de la Gendarmerie Royale du Canada au cours de la nuit du 6 au 7 octobre 1972 et au cours de l'étude de la documentation saisie à la résidence de M. Jean-Claude Brodeur;
- 12.—Toutes les communications écrites ou comptées rendus écrits de communications verbales intervenues entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 28 septembre 1977 entre:
- les divers corps policiers;
  - à l'intérieur de ces mêmes corps policiers;
  - ou encore avec le Ministère de la justice du Québec;
  - ou le Solliciteur Général du Canada;
- 16.—Les originaux de tous dossiers ou documents concernant les sujets suivants:
- a) Les allégations concernant une entrée par effraction chez Louise Vandelac le 24 octobre 1972;
  - b) Les allégations concernant le vol de la bourse de Louise Vandelac à sa résidence durant la nuit du 25 octobre 1972;
  - c) L'interrogatoire d'un membre de l'Agence de presse libre du Québec qui a utilisé la motocyclette de Louise Vandelac entre octobre et décembre 1972;
  - d) L'utilisation et la découverte (novembre 1973) de micros au 2074 de la rue Beaudry, à Montréal;
- 17.—Tous les manuels d'instructions de même que toutes les instructions écrites, politiques administratives ou tous documents en vigueur au mois d'octobre 1972 et amendements concernant:
- a) Toutes les règles relatives au fonctionnement du Service de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada;

- (b) The opening, keeping, disposal and/or destruction of any file, document or daily notebook for members of the R.C.M.P.;
  - (c) The conducting of all police operations, including investigations, searches, electronic eavesdropping, shadowing, surveillance and so on;
  - (d) The rules of ethics of the members of the R.C.M.P.;
  - (e) The pattern of authority among the members of different levels of the R.C.M.P.;
  - (f) List of all cases where reports must be made by members to their superiors;
  - (g) List of all cases where an authorization is required by superior officers;
  - (h) The functioning of a joint operation among different police forces, particularly in the case of operations taking place on the territory of the Montreal Urban Community where the R.C.M.P., the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department are all involved at the same time;
  - (i) The operation of internal communications, including the operation of the Telex system;
- 11.—The originals of any files or documents, not specifically mentioned in this request, but which you believe would be useful for the work of the Commission under its mandate, and in particular any documents in any file whatsoever that might reveal the existence [and] use of methods similar to those that are the subject of this investigation and/or that might reveal the frequency of use of such similar methods.
- On November 11, a further subpoena was served upon the Solicitor General with an amended list of documents which I do not find necessary to cite. There were also, within a few days, further subpoenas covering the three following lists:
- [TRANSLATION]
- 1.—The original of a memorandum to which the Prime Minister of Canada, Mr. Trudeau, referred

- b) L'ouverture, la tenue, la disposition et/ou la destruction de tout dossier, document, agenda quotidien pour les membres de la Gendarmerie Royale du Canada;
  - c) La conduite de toutes les opérations policières y compris enquêtes, perquisitions, écoute électronique, filatures, surveillance, etc.;
  - d) Les règles d'éthique des membres de la Gendarmerie Royale du Canada;
  - e) La relation d'autorité entre les membres de différents niveaux de la Gendarmerie Royale du Canada;
  - f) Liste de tous les cas où des rapports doivent être faits par les membres à leurs supérieurs;
  - g) Liste de tous les cas où une autorisation est requise par les officiers supérieurs;
  - h) Le fonctionnement d'opération conjointe entre différents corps de police, en particulier dans le cas d'opérations ayant lieu sur le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal où sont impliqués à la fois la Gendarmerie Royale du Canada, la Sûreté du Québec et le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal;
  - i) Le fonctionnement des communications internes, y compris le fonctionnement du système de Télex;
- 11.—Les originaux de tous dossiers ou documents non spécialement mentionnés dans la présente demande mais que vous jugez utiles aux travaux de la Commission dans le cadre de son mandat et plus particulièrement tous documents se trouvant dans quelque dossier que ce soit qui pourraient révéler l'existence de l'utilisation de procédés analogues à ceux qui font l'objet de cette enquête et/ou qui pourraient révéler la fréquence de l'utilisation de tels procédés analogues.
- Le 11 novembre, une autre assignation jointe à une liste modifiée qu'il est inutile de citer, fut signifiée au Solliciteur général. Quelques jours plus tard, il reçut d'autres assignations avec les trois listes suivantes:
- 1.—L'original d'une note de service à laquelle réfère le Premier Ministre du Canada, M. Trudeau, le 2

on June 2, 1977 in a statement in the House of Commons (*Hansard*, pages 6207-6208);

II—Concerning an investigation known to have begun on or about June 1, 1977 under the direction of Messrs. Nowlan and/or Quintal and/or other persons: all reports, including the files and documents appended, prepared for one or more of these persons, or any other person, concerning allegations of acts said to be illegal or reprehensible and committed within the territory of Quebec;

III—All files and documents concerning the setting fire to a farm known as "Petit Québec Libre" in Sainte-Anne-de-la-Rochelle on May 9, 1972 as well as all files and documents concerning a theft of dynamite in Rougemont in the spring of 1972.

Regarding the electronic eavesdropping carried out at 3459 St. Hubert Street in Montreal:

1.—A written authorization or a written report of an oral authorization given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons, on or about November 3, 1972;

2.—Any other written authorizations or any other written reports of oral authorizations given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons.

1.—The originals of all files or documents in your possession prepared by the R.C.M.P., the Quebec Police Force or the Montreal Urban Community Police Department, or any other person, on the following subjects or events mentioned in a letter dated May 28, 1976 from Commissioner M. J. Nadon to the Hon. Warren Allmand, Solicitor General of Canada, and forwarded by the latter on May 31, 1976 to the Hon. Fernand Lalonde, Solicitor General of Quebec, to wit:

1.—"In January 1970, Daniel COHN-BENDIT, a revolutionary known around the world, arrived in Montreal, where he stayed with a former F.L.Q. member, Bernard MATAIGNE."

2.—"In June of the same year, two (2) Quebec terrorists were trained in a guerrilla camp in Jordan to act as assassins once they returned to Quebec."

3.—"In October 1970, James Richard CROSS and Pierre LAPORTE were kidnapped and the latter was subsequently assassinated. In the first communiqué from the Liberation Cell, the F.L.Q. demanded the release of the terrorists in prison (political prisoners)."

juin 1977 dans une déclaration aux Communes (*Hansard*, pages 6207-6208);

II—Relativement à une enquête connue pour avoir débuté le ou vers le 1<sup>er</sup> juin 1977 sous la direction de MM. Nowlan et/ou Quintal et/ou d'autres personnes: tous les rapports y compris les dossiers et documents annexés préparés pour le bénéfice de l'une et/ou de ces personnes ou de toute autre personne au sujet d'allégations d'actes présumément illégaux ou répréhensibles commis sur le territoire du Québec;

III—Tous les dossiers et documents relatifs à l'incendie d'une ferme connue sous le nom de «Petit Québec libre» à Ste-Anne-de-la-Rochelle le 9 mai 1972 ainsi que tous les dossiers et documents relatifs à un vol de dynamite à Rougemont au printemps de 1972.

Relativement à l'écoute électronique effectuée au 3459 de la rue St-Hubert à Montréal:

1.—Une approbation écrite ou un compte rendu écrit d'une approbation verbale donnée par M. Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes, le ou vers le 3 novembre 1972;

2.—Toutes autres approbations écrites ou tous autres comptes rendus écrits d'approbations verbales données par M. Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes.

1.—Les originaux de tous les dossiers ou documents en votre possession émanant de la Gendarmerie Royale du Canada, ou de la Sûreté du Québec, ou du Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal ou de toute autre personne sur les sujets ou les faits suivants mentionnés dans une lettre du 28 mai 1976 du Commissaire M. J. Nadon à l'Honorable Warren Allmand, Solliciteur général du Canada, et transmise par ce dernier le 31 mai 1976 à l'Honorable Fernand Lalonde, Solliciteur général du Québec, à savoir:

1.—«En janvier 1970, Daniel COHN-BENDIT, révolutionnaire reconnu à travers le monde, arrive à Montréal, où il est hébergé chez un ex-felquist, Bernard MATAIGNE.»

2.—«En juin de la même année, deux (2) terroristes québécois s'entraînent dans un camp de guérillas en Jordanie pour agir en tant qu'assassins une fois de retour au Québec.»

3.—«En octobre 1970, James Richard CROSS et Pierre LAPORTE sont kidnappés et celui-ci se fait ensuite assassiner. Dans le premier communiqué de la Cellule de Libération, le FLQ demande la libération des terroristes incarcérés (prisonniers politiques).»

4.—"During the same period searches revealed that Pierre VALLIERES, one of the ideological leaders of the F.L.Q., had sent a letter to Jacques LARUE LANGLOIS on June 26, 1968, advising him to proceed with the kidnapping of political figures. Later VALLIERES admitted he was guilty of this criminal offence with which he was charged."

5.—"Toward the end of 1971 the latter stayed in hiding to avoid being charged with sedition. After four (4) months he came out of hiding, stating that "in theory" the violent actions of guerrillas were ineffective and reckless."

6.—"On February 9, 1972, 90 sticks of dynamite were found in a room in the Laurentian Hotel in Montreal."

7.—"In May 1972 the Montreal Urban Community Police Department arrested Christian LEGUERRIER, who confessed at that time that a group was making plans, giving rise to the suspicion that there might be selective assassinations and kidnappings (and in particular your file D-928-2372 and a report dated May 31, 1972)."

8.—"On September 19, 1972 the R.C.M.P. informed the Solicitor General of Canada that Marcel GUERIN, Donald LACOSTE, Hélène LACASSE, Jacques BEAULNE and Jean-Luc ARENE were planning to commit criminal acts with a view to obtaining the release of the alleged political prisoners (and in particular, your file D-909-2-D-6 and the report dated September 19, 1972)."

9.—"On September 26, 1972 Jacques BEAULNE, André BEAULNE, Pierre DORAIS, Donald MCINNES, Renald LEVESQUE, Roger VINCENT, D'Arcy ARCHAMBAULT and André LAFOND were preparing an airplane hijacking, for the same purpose (and in particular, your file D-926-113-D-1-3 and a report dated September 26, 1972)."

II—The files and documents on "DISRUPTIVE TACTICS", and in particular those classified in file D-938-Q-25.

#### The Solicitor General's affidavit

The affidavit submitted to the Commissioner by the Solicitor General in its final form under date October 13, 1977 included the following statements:

[TRANSLATION] 3. I have taken cognizance of a subpoena addressed to me as Solicitor General of Canada by the Commissioner of the said Commission and dated September 28, 1977.

4.—«Durant la même période, des perquisitions révèlent que Pierre VALLIERES, un des chefs idéologiques du FLQ, avait adressé une lettre à Jacques LARUE LANGLOIS, le 26 juin 1968, conseillant de procéder à l'enlèvement de personnalités politiques. Plus tard, VALLIERES s'avoue coupable de cette infraction criminelle dont on l'accuse.»

5.—«Vers la fin de l'année 1971, ce dernier se tient caché pour échapper à l'inculpation de sédition. Après quatre (4) mois, il apparaît en affirmant qu'en «théorie» les actions violentes de guérillas sont peu efficaces et imprudentes.»

6.—«Le 9 février 1972, on trouve 90 bâtons de dynamite dans une chambre de l'Hôtel Laurentien à Montréal.»

7.—«En mai 1972, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal arrête Christian LEGUERRIER, qui confesse alors qu'un groupe forme des projets, faisant soupçonner la possibilité d'assassinats et d'enlèvements sélectifs (et plus particulièrement votre dossier D-928-2372 ainsi qu'un rapport daté du 31 mai 1972).»

8.—«Le 19 septembre 1972, la Gendarmerie informe le Solliciteur général du Canada que Marcel GUERIN, Donald LACOSTE, Hélène LACASSE, Jacques BEAULNE et Jean Luc ARENE planifient la perpétration d'actes criminels en vue d'obtenir la libération des prétendus prisonniers politiques (et plus particulièrement votre dossier D-909-2-D-6 ainsi que le rapport daté du 19 septembre 1972).»

9.—«Le 26 septembre 1972, Jacques BEAULNE, André BEAULNE, Pierre DORAIS, Donald MCINNES, Renald LEVESQUE, Roger VINCENT, D'Arcy ARCHAMBAULT et André LAFOND préparent un détournement d'avion, toujours dans le même but (et plus particulièrement votre dossier D-926-113-D-1-3 ainsi qu'un rapport daté du 26 septembre 1972).»

II—Les dossiers et documents concernant le sujet «DISRUPTIVE TACTICS» et plus particulièrement ceux cotés dans le dossier D-938-Q-25.

#### L'affidavit du Solliciteur général

L'affidavit produit par le Solliciteur général devant le commissaire comprend les déclarations suivantes dans sa formulation définitive datée du 13 octobre 1977:

3. J'ai pris connaissance d'un subpoena qui m'est adressé à titre de Solliciteur général du Canada par le Commissaire de ladite Commission et qui porte la date du 28 septembre 1977.

4. The said subpoena, as amended by an oral order of the Commissioner dated October 6, 1977, requires *inter alia* the files or documents of the R.C.M.P. concerning an operation known as "Opération Bricole", and requires in particular the production of the following files and documents:

- (a) All analysis reports on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai from January 1, 1972 to September 28, 1977;
- (b) All reports on technical projects (electronic eavesdropping) concerning the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement from January 1, 1972 to September 28, 1977;
- (c) The files on the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, the Agence de presse libre du Québec and the Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai, as given to Messrs. Robert Samson and Guy Bonsant when they were assigned to these movements;
- (d) The originals of all files or documents concerning the following subjects:
  - (i) The allegations concerning break and entry into the home of Louise Vandelac on October 24, 1972;
  - (ii) The allegations concerning the theft of Louise Vandelac's handbag at her residence during the night of October 25, 1972;
  - (iii) The interrogation of a member of the Agence de presse libre du Québec who used Louise Vandelac's motorcycle between October and December 1972;
  - (iv) The use and discovery of microphones at 2074 Beauty Street, in Montreal (November 1973).

5. Before receiving the said subpoena I had already, through my solicitors, produced before the Commission the R.C.M.P. files entitled "Opération Bricole", except for certain documents contained in a list attached hereto as Appendix 1.

6. I have examined the R.C.M.P. files entitled "Opération Bricole" and the documents mentioned in the Appendix to this affidavit.

7. I have further examined the R.C.M.P. files and documents relating to the documents mentioned in subparagraphs (c) and (d)(i), (ii), (iii) and (iv) of paragraph 4 of this affidavit. I have also examined the R.C.M.P. files and documents relating to the documents

4. Ledit subpoena tel qu'amendé par une ordonnance verbale du Commissaire en date du 6 octobre 1977 requiert entre autres les dossiers ou documents de la Gendarmerie Royale se rapportant à une opération connue sous le nom de «Opération Bricole» et requiert plus particulièrement la production des dossiers et documents suivants:

- a) Tous les rapports d'analyse sur le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai du 1<sup>er</sup> janvier 1972 au 28 septembre 1977.
- b) Tous les rapports ou comptes rendus de projets techniques (écoute électronique) au sujet du Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec, l'Agence de presse libre du Québec et la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai, tels que remis à MM. Robert Samson et Guy Bonsant lors de leur affectation à ces mouvements.
- d) Les originaux de tous dossiers ou documents concernant les sujets suivants:
  - i) Les allégations concernant une entrée par effraction chez Louise Vandelac le 24 octobre 1972;
  - ii) Les allégations concernant le vol de la bourse de Louise Vandelac à sa résidence durant la nuit du 25 octobre 1972;
  - iii) L'interrogatoire d'un membre de l'Agence de presse libre du Québec qui a utilisé la motocyclette de Louise Vandelac entre octobre et décembre 1972;
  - iv) L'utilisation et la découverte (novembre 1973) de micros au 2074 de la rue Beaudry, à Montréal.

5. Avant la réception dudit subpoena j'ai déjà par l'intermédiaire de mes procureurs produit devant ladite Commission les dossiers de la Gendarmerie Royale du Canada intitulés «Opération Bricole» sauf quant à certains documents dont une liste apparaît à l'Annexe 1 jointe aux présentes.

6. J'ai fait l'examen des dossiers de la Gendarmerie Royale du Canada intitulés «Opération Bricole» et des documents mentionnés à l'Annexe du présent affidavit.

7. J'ai de plus fait l'examen des dossiers et documents de la Gendarmerie Royale du Canada se rapportant aux documents mentionnés aux sous-paragraphe c) et d), ii), iii) et iv) du paragraphe 4 du présent affidavit. J'ai aussi fait l'examen des dossiers et documents de la

mentioned in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 4 of this affidavit for the period from January 1, 1972 to September 28, 1977.

8. I know and in fact believe that the documents and files mentioned in paragraph 7 above and in the attached Appendix were prepared and are kept in the strictest secrecy, as part of current and ongoing investigations in all regions of Canada into matters of extreme importance for national security.

9. To allow any of the documents mentioned in paragraph 7 and the attached Appendix to be produced, or the contents of any one of them to be disclosed in testimony, would seriously jeopardize the effectiveness of the current and ongoing investigations being carried out by the R.C.M.P.'s Security Service, and might thwart the operations being conducted by the R.C.M.P.'s Security Service in accordance with the mandate it has been given by the Government of Canada.

10. In particular, production of the documents mentioned in paragraph 7 and the attached Appendix, or disclosure of their contents, would reveal quite specifically certain sources of information, certain methods of collecting information, the personnel involved in investigations and the scope of these investigations, and this could only have consequences injurious to these investigations, which the Government of Canada decided were necessary in the interest of national security.

11. For all these reasons I am of the opinion, and I certify under s. 41(2) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, that the production or discovery of the files and documents mentioned in paragraph 7 of this affidavit and the attached Appendix, or any one of them, would be injurious to national security.

12. I therefore object to the production of these files and documents and the disclosure of their contents by a member of the R.C.M.P., or by any person having one of these documents in his possession either lawfully or unlawfully or having had access to them on occasion, or as the result of an exchange of information between the R.C.M.P. and the various police forces, including the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department.

Gendarmerie Royale du Canada se rapportant aux documents mentionnés aux sous-paragraphe a) et b) du paragraphe 4 du présent affidavit pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1972 au 28 septembre 1977.

8. Je sais et je crois effectivement que les documents et dossiers mentionnés au paragraphe 7 ci-haut ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe ont été faits et sont tenus dans le secret le plus strict dans le cadre d'enquêtes courantes et permanentes dans toutes les régions du Canada, sur des questions d'extrême importance pour la sécurité nationale.

9. Permettre la production de l'un des documents mentionnés au paragraphe 7 ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe, ou la révélation du contenu de l'un d'eux lors d'un témoignage, compromettrait gravement l'efficacité des enquêtes courantes et permanentes effectuées par le Service de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada et pourrait contre-carrer les opérations que mène le Service de sécurité de la Gendarmerie Royale du Canada conformément au mandat qu'il a reçu du Gouvernement du Canada.

10. En particulier, la production des documents mentionnés au paragraphe 7 ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe, ou la révélation de leur contenu dévoilerait avec une certaine précision, certaines sources d'information, certaines méthodes de collecte de renseignements, le personnel impliqué dans ces enquêtes ainsi que l'étendue de la portée des enquêtes, ce qui n'entraînerait que des conséquences préjudiciables à ces enquêtes, jugées nécessaires par le Gouvernement du Canada dans l'intérêt de la sécurité nationale.

11. Pour toutes ces raisons je suis d'avis et je certifie en vertu de l'article 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, 2<sup>ème</sup> Supplément, Chapitre 10, que la production ou communication des dossiers et des documents mentionnés au paragraphe 7 du présent affidavit ainsi qu'à l'Annexe ci-jointe, ou de l'un d'eux, serait préjudiciable à la sécurité nationale.

12. Je m'oppose donc à la production de ces dossiers et documents ainsi qu'à la divulgation de leur contenu par un membre de la Gendarmerie Royale du Canada ou par toute personne ayant en sa possession d'une façon licite ou illicite l'un de ces documents ou y ayant eu accès à l'occasion, ou à la suite d'échange de renseignements entre la Gendarmerie Royale du Canada, et les divers corps policiers dont la Sureté du Québec et le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal.

#### Les décisions du commissaire

Les conclusions de la décision rendue par le commissaire le 18 octobre 1977 après examen de

#### The Commissioner's orders

The conclusions of the decision given by the Commissioner on October 18, 1977 after consider-

ing the affidavit and the submissions of counsel for the Solicitor General were as follows (numbers added for convenience as agreed at the hearing):

[TRANSLATION] The Commission:

- 1. CONSIDERS that it is a court within the meaning of s. 41(2) of the *Federal Court Act* with regard to present and former members of the R.C.M.P., employees and former employees of the Government of Canada and federal government politicians;
- 2. CONSIDERS that it is not a court with regard to all its other witnesses; an affidavit from the Solicitor General of Canada under s. 41(2) is not effective against it in such cases;
- 3. REJECTS affidavits P-6 and P-7 as not being in accordance with the Act;
- 4. ACCEPTS affidavit P-40 as regards the R.C.M.P. files and documents that were not produced before the Commission by the R.C.M.P., the Quebec Police Force or the Montreal Urban Community Police Department; the same applies to the contents of Appendix 1 of affidavit P-40; it will refuse discovery and production without any examination of the documents;

- 5. AUTHORIZES counsel for the Solicitor General to be present, solely for the purpose of helping the Commission fulfill its obligation arising from the filing of affidavit P-40 during the *in camera* hearings at which evidence will be given by present and former members of the R.C.M.P., employees and former employees of the Government of Canada and federal government politicians;
- 6. ACKNOWLEDGES that counsel for the Solicitor General of Canada have the same rights as any counsel appearing before it during public hearings;

- 7. REJECTS, even assuming that it constitutes a court with regard to all its witnesses—an assumption which is denied—, those parts of affidavit P-40 concerning non-production and non-disclosure of:
  - the R.C.M.P. files and documents produced before the Commission by the Q.P.F. or the M.U.C.P.D. and marked as follows: "This document is the property of the Government of Canada. It must be classified as a SECRET document and its contents may not be circulated in whole or in part without the author's prior consent";
  - the R.C.M.P. files and documents sent to the Q.P.F. or the M.U.C.P.D. that were produced before the Commission by the Q.P.F. or the M.U.C.P.D. and not

l'affidavit et de l'argumentation de l'avocat du Soliciteur général sont les suivantes (c'est à l'audience que les numéros ont été ajoutés pour plus de commodité):

La Commission:

- 1. CONSIDÈRE qu'elle est un tribunal au sens de l'article 41.2 de la *Loi de la Cour fédérale vis-à-vis des membres actuels et anciens de la Gendarmerie Royale du Canada, des fonctionnaires et ex-fonctionnaires du Gouvernement du Canada et des hommes politiques du Gouvernement fédéral;*
- 2. CONSIDÈRE qu'elle n'est pas un tribunal vis-à-vis de tous ses autres témoins; un affidavit du Soliciteur général du Canada en vertu de l'article 41.2 ne lui est pas opposable dans ces cas;
- 3. REJETTE les affidavits P-6 et P-7 comme n'étant pas conformes à la loi;
- 4. ACCUEILLE l'affidavit P-40 pour ce qui est des dossiers et documents de la Gendarmerie Royale du Canada qui n'ont pas été produits devant la Commission par la Gendarmerie Royale du Canada, la Sûreté du Québec, ou le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal; tel le contenu de l'annexe 1 de l'affidavit P-40; elle en refusera la production et la communication sans les examiner;

- 5. AUTORISE les procureurs du Soliciteur général à être présents, aux seules fins d'aider la Commission à remplir son obligation née du dépôt de l'affidavit P-40, lors des audiences à huis clos au cours desquelles témoigneront les membres actuels et anciens de la Gendarmerie Royale du Canada, les fonctionnaires et ex-fonctionnaires du Gouvernement du Canada, et les hommes politiques du Gouvernement fédéral;
- 6. RECONNAÎT aux procureurs du Soliciteur général du Canada les mêmes droits que ceux de tous les procureurs comparaisant devant elle lors des audiences publiques;

- 7. REJETTE en assumant même qu'elle constitue un tribunal vis-à-vis de tous ses témoins—ce qui est nié—les parties de l'affidavit P-40 relatives à la non production et à la non divulgation:
  - des dossiers et documents émanant de la GRC produits à la Commission par la SQ ou le SPCUM et portant la mention suivante: «Ce document appartient au Gouvernement du Canada. Il doit être mis à l'abri à titre de document SECRET son contenu en tout ou en partie ne doit pas être circulé sans consentement préalable de l'auteur»;
  - des dossiers et documents émanant de la GRC transmis à la SQ ou au SPCUM, produits par la SQ ou le

marked as being the property of the Government of Canada;

—the telexes of reports on the electronic eavesdropping carried out by the R.C.M.P. at 3459 St. Hubert Street in Montreal that were sent to the M.U.C.P.D. and produced before the Commission by the M.U.C.P.D.;

—certain parts of a document prepared by Mr. Fernand Tanguay of the M.U.C.P.D. that was filed before the Commission as Exhibit P-38;

—the analysis reports on the documentation seized from the M.D.P.P.Q., the A.P.L.Q. and the Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai, prepared during the months following the search and produced before the Commission;

—certain documents referred to in affidavit P-40 as reports on technical projects (electronic eavesdropping) produced before the Commission by the M.U.C.P.D. as Exhibit H-15 and made public as P-34 and P-35;

8. INVITES the representatives of the Solicitor General of Canada to make the representations they consider appropriate under article 3.2 of the Commission's rules of practice and procedure.

The conclusions of the motion for a writ of evocation take exception to paragraphs 2, 5 and 7 of the above conclusions. They also challenge in its entirety a further decision of the Commissioner issued November 1st, 1977 in the following terms:

[TRANSLATION] On October 20, 1977 one of the Commission's counsel, Mr. Michel Décaray, asked Mr. Claude Brodeur, a member of the R.C.M.P., the following question:

"Were you aware that members under your authority, your command, participated in illegal operations or activities?" (October 20, 1977, volume 29, p. 18)

Various representations having been made, the Commission decided to suspend the examination of Mr. Brodeur and to make a final ruling on the objection on November 1, 1977.

The evidence adduced in *The Queen v. Courellier, Beaudry & Cobb*, which the Commission examined with the authorization of the Attorney General of Quebec, and that gathered by the Commission itself, indicate:

- (A) That the witness was personally involved in the circumstances surrounding the search made during the night of October 6 to 7, 1972 at 3459 St. Hubert Street in Montreal;

SPCUM devant la Commission et ne portant pas le sceau de propriété du Gouvernement du Canada;

—des télex reproduisant des comptes rendus de l'écoute électronique effectuée par la GRC au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, transmis au SPCUM et produits par le SPCUM devant la Commission;

—de certaines parties d'un document préparé par M. Fernand Tanguay du SPCUM déposé devant la Commission sous la cote P-38;

—des rapports d'analyse de la documentation saisie au MDPPPQ, à l'APLQ et à la Coopérative de déménagement du 1<sup>er</sup> mai, faits dans les mois qui ont suivi la perquisition et qui ont été produits devant la Commission;

—de certains documents visés par l'affidavit P-40 à titre de rapports ou comptes rendus de projets techniques (écoute électronique) produits par le SPCUM devant la Commission sous la cote H-15 et rendus publics sous les cotes P-34 et P-35;

8. INVITE les représentants du Soliciteur général du Canada à faire les représentations qu'ils jugeront à propos dans le cadre de l'article 3.2 des règles de pratique et de procédure de la Commission.

Les conclusions de la requête en évocation contestent les paragraphes 2, 5 et 7 précités, ainsi que la totalité d'une décision rendue ultérieurement par le commissaire le 1<sup>er</sup> novembre 1977, dans les termes suivants:

Le 20 octobre 1977, un des procureurs de la Commission, M<sup>re</sup> Michel Décaray posait à M. Claude Brodeur, membre de la Gendarmerie Royale du Canada, la question suivante:

«Avez-vous eu connaissance que des membres tombant sous votre autorité, votre commandement, aient eux participé à des opérations ou des activités illégales?» (20 octobre 1977, volume 29, p. 18)

A la suite de diverses représentations, la Commission devait décider de surseoir à l'interrogatoire de monsieur Brodeur et de rendre une décision définitive sur l'objection, le 1<sup>er</sup> novembre 1977.

La preuve présentée dans l'affaire *La Reine c. Courellier, Beaudry & Cobb*, dont la Commission a pris connaissance avec l'autorisation du Procureur général du Québec et celle recueillie par la Commission elle-même, indiquent:

- A) Que le témoin est personnellement impliqué dans les circonstances qui ont entouré la perquisition effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal;

(B) That the witness was personally involved in certain previous or subsequent events that might be related to the circumstances surrounding the search or the search itself;

(C) That consequently the Commission must examine his behaviour as a person involved in the search or in a previous or subsequent event that might be related to the circumstances of the search or to the search itself.

It should be mentioned that among the specific points which the Commission is to investigate and report on, the Lieutenant-Governor in Council specifically mentioned:

"The methods used during this search and the frequency of their use".

The word "method" means "way of acting with regard to someone else" and refers to behaviour, conduct, manner of acting or method to be followed to obtain a result.

The evidence already reveals some of the methods used during the search carried out at 3459 St. Hubert Street in Montreal, but our inquiry should not stop there. What is at the very heart of the methods used, and characterizes the entire operation or the conduct of the police in this matter, is the fact that the police acted illegally.

The question asked is aimed directly at ascertaining the existence and frequency of use of the illegal methods employed on other occasions and the frequency of their use. This question falls squarely within the Commission's mandate.

The Commission accordingly orders you, Mr. Brodeur, to answer the following question:

"Were you aware that members under your authority, your command, participated in illegal operations?"

Finally exception is taken to a decision of the Commissioner given December 5, 1977 the conclusions of which read:

[TRANSLATION] The Commission:

REQUIRES the production before it of a written authorization or a written report of an oral authorization given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons on or about November 3, 1972, as well as of any other written authorizations, or any other written reports of oral authorizations, given by Mr. Jean-Pierre Goyer to Mr. John Starnes and/or other persons regarding the electronic eavesdropping carried out at 3459 St. Hubert Street in Montreal;

B) Que le témoin est personnellement impliqué dans certains faits antérieurs ou postérieurs pouvant se rapporter aux circonstances entourant la perquisition ou la perquisition elle-même;

C) Qu'en conséquence, la Commission doit examiner son comportement à titre de personne impliquée dans la perquisition ou dans un fait antérieur ou postérieur pouvant se rapporter aux circonstances de cette dernière ou à la perquisition elle-même.

Parmi les points spécifiques sur lesquels la Commission doit faire enquête et rapport, il convient de mentionner que le Lieutenant-Gouverneur en Conseil a spécifiquement mentionné:

«Les procédés employés lors de cette perquisition et la fréquence de leur utilisation».

Le mot «procédés» signifie «façon d'agir à l'égard d'autrui» et il réfère à comportement, à conduite, à manière d'agir, à la méthode à suivre pour obtenir un résultat.

La preuve révèle déjà certains des moyens utilisés lors de la perquisition effectuée au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, mais là ne doit pas s'arrêter notre enquête. Ce qui est au cœur même des procédés utilisés et qui caractérise toute l'opération ou la manière d'agir des policiers dans cette affaire, est que les policiers ont agi illégalement.

La question posée vise directement à vérifier l'existence et la fréquence de l'utilisation des procédés illégaux employés en d'autres occasions et la fréquence de leur utilisation. Cette question entre parfaitement dans le cadre du mandat de la Commission.

En conséquence, la Commission vous ordonne monsieur Brodeur de répondre à la question suivante:

«Avez-vous eu connaissance que des membres tombant sous votre autorité, votre commandement, aient eux participé à des opérations illégales?»

En dernier lieu, on conteste la décision rendue le 5 décembre 1977 par le commissaire et dont voici les conclusions:

La Commission:

JUGE NÉCESSAIRE la production devant elle d'une approbation écrite ou un compte-rendu écrit d'une approbation verbale donnée par Monsieur Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes, le ou vers le 3 novembre 1972 ainsi que de toutes autres approbations écrites ou tous autres comptes rendus écrits d'approbations verbales données par M. Jean-Pierre Goyer à M. John Starnes et/ou d'autres personnes relativement à l'écoute électronique effectuée au 3459 de la rue St-Hubert à Montréal;

REQUIRES the production before it of the files and documents concerning "disruptive tactics", and in particular those classified in file D-938-Q-25;

REQUIRES the production before it of all files, including the documents, statements, depositions and reports, connected with the investigation known to have begun on or about June 1, 1977 under the direction of Messrs. Nowlan and/or Quintal and/or other persons, prepared for one or more of these persons or any other person, concerning allegations of acts said to be illegal or reprehensible and committed in the territory of Quebec;

ORDERS the Solicitor General of Canada, under all penalties provided for by the Act, to give it the said files and documents on December 12, 1977 at 2:00 p.m. in room 5.15 of the Courthouse, 1 Notre Dame Street East, in Montreal;

INVITES the representatives of the Solicitor General of Canada to make any representations they consider appropriate under article 3.2 of the Commission's rules of practice and procedure after giving it the said documents.

#### The allegations

In respect of all the above, the motion for a writ of evocation includes the following main allegations:

[TRANSLATION] 26. Moreover, respondent Keable is giving his mandate an unconstitutional interpretation, which is *ultra vires* the powers of the Quebec Legislature, in that he is inquiring into and intends to inquire into the following subjects:

(a) the operating rules of the R.C.M.P.'s Security Service;

(b) the Security Service organization, including the pattern of authority among the various levels;

(c) the methods of collecting information, such as:

- (i) technical or electronic sources;
- (ii) human sources, recruiting, informing and payment;
- (iii) searches;
- (iv) interviews with subjects of interest;
- (v) infiltration;
- (vi) surveillance and shadowing;

(d) the system of classifying files on individuals and the movements of and rules governing the management of the files;

(e) the operation of internal communications and communications among the various police forces;

JUGE NÉCESSAIRE la production devant elle des dossiers et documents concernant le sujet «disruptive tactics» et plus particulièrement ceux cotés dans le dossier D-938-Q-25;

JUGE NÉCESSAIRE la production devant elle de tous les dossiers y compris les documents, déclarations, dépôts, et rapports annexés à l'enquête connue pour avoir débuté le ou vers le 1<sup>er</sup> juin 1977 sous la direction de Messieurs Nowlan et/ou Quintal et/ou d'autres personnes préparés pour le bénéfice de l'une et/ou de ces personnes ou de toute autre personne au sujet d'allégations d'actes présumément illégaux ou répréhensibles commis sur le territoire du Québec;

ORDONNE, sous toutes peines prévues par la Loi, au Soliciteur Général du Canada de lui remettre lesdits dossiers et documents le 12 décembre 1977 à 14:00 heures en la salle 5.15 du Palais de Justice, 1, est rue Notre-Dame à Montréal;

INVITE les représentants du Soliciteur Général du Canada à faire les représentations qu'ils jugeront à propos dans le cadre de l'article 3.2 des règles de pratique et de procédure de la Commission après lui avoir remis lesdits documents.

#### Les allégations

A l'égard de tout ce qui précède, les principales allégations de la requête en évocation sont les suivantes:

26. De plus l'intimé Keable donne à son mandat une interprétation inconstitutionnelle et *ultra vires* des pouvoirs de la Législature du Québec en ce sens qu'il enquête et qu'il entend enquêter sur les sujets suivants:

a) les règles de fonctionnement du service de sécurité de la GRC;

b) l'organigramme du service de sécurité y compris les relations d'autorité entre les divers niveaux;

c) les méthodes de cueillette de l'information comme:

- i) les sources techniques ou électroniques;
- ii) les sources humaines, recrutement, relation, paiement;
- iii) les perquisitions;
- iv) les entrevues avec des sujets d'intérêt;
- v) l'infiltration;
- vi) la surveillance et la filature;

d) le système de classification des dossiers sur les individus et les mouvements et les règles régissant la gestion des dossiers;

e) le fonctionnement des communications internes et des communications entre les divers corps policiers;

justice in the Province have the right, while conducting an inquiry into the circumstances surrounding the commission of said acts, to inquire into:

- the federal institution, namely, the Royal Canadian Mounted Police;
  - the rules, policies and procedures governing the members of the institution who are involved;
  - the operations, policies and management of the institution;
  - the management, operations, policies and procedures of the security service of the Royal Canadian Mounted Police;
- and to make recommendations for the prevention of the commission of said acts in the future?

4. Can the Solicitor General of Canada or any other Minister of the Crown in Right of Canada, in his official capacity, be compelled to appear, testify and produce documents by a commissioner appointed pursuant to provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province?

5. Does a Minister of the Crown in Right of Canada, in his official capacity, have the constitutional power to prevent by means of affidavit or otherwise, the production of documents demanded by a commissioner appointed pursuant to provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province, when such documents may relate to the commission of allegedly criminal or reprehensible acts, to circumstances surrounding such acts, or to the frequency of their occurrence?

#### The interventions

Interventions have been filed on behalf of the Attorneys General of Ontario, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta, generally supporting the appeal in varying degree. Leaving aside for the moment the question raised by the dissenting judge in the Court of Appeal—the extent of a staying order—I propose to deal with the merits by considering the constitutional questions in order, but taking the first three together.

#### The validity of the Commission's mandate

Although unanimously of the view that the motion's allegations required the issuance of a writ of evocation, the Court of Appeal was equally

f) les enquêtes disciplinaires internes et plus particulièrement l'enquête conduite par le surintendant Nowlan au cours du mois de juin 1977;

- les relations entre le Commissaire de la GRC et le directeur général de la sécurité et les hauts fonctionnaires du solliciteur-général, du bureau du Premier Ministre du Canada, du Cabinet, le Solliciteur-général du Canada, le Premier Ministre du Canada et le «Conseil de sécurité du Cabinet»;
- l'enlèvement de James Cross, l'enlèvement et l'assassinat de Pierre Laporte, la visite de «Cohn-Bendit» au Canada, un présumé complot d'évasion en 1972, un présumé complot de détournement d'avion en 1972 et autres sujets reliés à la crise d'octobre 1970 et aux actes de terrorisme entre 1963 et 1973;

i) l'interception du courrier pour des fins de contre-espionnage ou d'anti-subversion;

31. L'enquête menée par l'intimé peut entraîner par les témoins la violation de la Loi concernant les secrets officiels et place les membres et les anciens membres de la GRC devant des obligations multiples et contradictoires, l'obligation de répondre à l'intimé, les obligations découlant de la Loi concernant la GRC et les obligations découlant de la Loi concernant les secrets officiels;

32. L'enquête menée par l'intimé empêche sur la fonction de la Commission fédérale d'enquête sur le service de sécurité de la GRC, annule les précautions de confidentialité prises par l'autorité fédérale dans la conduite de cette commission et généralement la présente enquête menée par l'intimé usurpe l'autorité et les fonctions d'une commission valablement créée par le Gouverneur général en conseil et qui exécute son mandat;

#### Les questions constitutionnelles

Sur pourvoi en cette Cour, les questions constitutionnelles ont été formulées par ordonnance comme suit:

- Est-ce que les arrêtés en conseil portant les numéros 1968-77, 2736-77, 2986-77 et 3719-77 sont, en tout ou en partie, *ultra vires* de la province de Québec?
- Est-ce que les pouvoirs de faire enquête d'un commissaire nommé en vertu d'une loi provinciale en matière d'administration de la justice dans la province, sont limités par le partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?
- Lorsque des membres d'une institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada, sont impliqués dans des actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une

(f) internal disciplinary investigations, and in particular the investigation conducted by superintendant Nowlan during June 1977;

- the relations between the Commissioner of the R.C.M.P. and the Director General of Security and senior officials of the Solicitor General's Department, the Prime Minister of Canada's Office, the Cabinet, the Solicitor General of Canada, the Prime Minister of Canada and the Cabinet Committee on Security;
- the kidnapping of James Cross, the kidnapping and assassination of Pierre Laporte, the visit of Cohn-Bendit to Canada, an alleged escape plot in 1972, an alleged airplane hijacking plot in 1972 and other subjects related to the 1970 October crisis and the acts of terrorism between 1963 and 1973;

(i) interception of mail for purposes of counter-espionage or anti-subversion;

31. The inquiry conducted by respondent may lead to breaches of the Official Secrets Act by the witnesses, and confronts members and former members of the R.C.M.P. with multiple and contradictory obligations: the obligation to give answer to respondent, the obligations under the R.C.M.P. Act and the obligations under the Official Secrets Act;

32. The inquiry conducted by respondent encroaches upon the function of the federal commission of inquiry into the R.C.M.P.'s Security Service, negates the precautions for confidentiality taken by the federal government in the direction of this commission, and in general this investigation conducted by respondent usurps the authority and functions of a commission validly created by the Governor in Council in the exercise of his mandate.

#### The constitutional questions

On the appeal to this Court an order was made stating the constitutional issues raised in the form of the five following questions:

- Are the Orders-in-Council 1968-77, 2736-77, 2986-77 and 3719-77, in whole or in part, *ultra vires* the Province of Quebec?
- Are the powers of a commissioner appointed under provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of justice in the Province limited by the distribution of legislative powers as provided for in the *British North America Act*?
- If members of a federal institution, namely the Royal Canadian Mounted Police, be involved in allegedly criminal or reprehensible acts, does a commissioner appointed under provincial legislation for the purpose of inquiring into matters concerning the administration of

loi provinciale a-t-il le droit, en faisant enquête sur les circonstances entourant la perpétration desdits actes, de s'enquérir sur:

- l'institution fédérale, soit la Gendarmerie royale du Canada;
  - les règles, les politiques et la procédure régissant les membres de l'institution qui y sont impliqués;
  - le fonctionnement, les politiques et la gestion de l'institution;
  - la gestion, le fonctionnement, les politiques et la procédure du service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada;
- et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que de tels actes ne se reproduisent à l'avenir?

4. Le Solliciteur Général du Canada ou un autre ministre de la Couronne aux droits du Canada, en sa qualité, peut-il être contraint par un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une loi provinciale de comparaître, de témoigner et de déposer des documents?

5. Est-ce qu'un ministre de la Couronne aux droits du Canada, en sa qualité, a le pouvoir constitutionnel d'empêcher par un affidavit ou autrement la production de documents réclamés par un commissaire chargé d'une enquête en matière d'administration de la justice dans la province en vertu d'une loi provinciale lorsque ces documents peuvent se rapporter à la perpétration d'actes qu'on allègue être criminels ou répréhensibles, à des circonstances les entourant ou à leur fréquence?

#### Les interventions

Les procureurs généraux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta, sont intervenus à l'appui du pourvoi mais, pour la plupart, dans une certaine mesure seulement. Je traiterai plus tard de la question soulevée par le juge dissident en Cour d'appel—la portée de l'ordonnance de sursis—et j'examinerai d'abord les questions constitutionnelles dans l'ordre, mais en groupant les trois premières.

#### La validité du mandat du commissaire

Bien qu'unaniment d'avis que les allégations de la requête justifient un bref d'évocation, la Cour d'appel est tout aussi unanime à conclure que



unanimous in holding that the Commission's mandate was not in excess of provincial powers.

In support of this conclusion, appellants submitted first that there was no constitutional restriction on the possible scope of such an inquiry. It was contended that there was nothing to prevent a provincial government from ordering, in the public interest, an investigation into any subject whatever, just as any university or private institution can. The short answer to this contention is that this is not an inquiry of the same kind; it is being made, not by resorting only to generally available sources of information, but by compelling the attendance of witnesses to testify under oath and to produce documents. Such powers are not available to a commission set up by virtue of the royal prerogative, they depend on statutory authority, in the present case, on the *Public Inquiry Commission Act* under which this Commission was established. A provincial statute cannot be effective beyond the constitutional limits of a provincial legislature's authority. In *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown*<sup>8</sup>, the judge Nicholson, Nicholson C.J., P.E.I., said after referring to *Kelly & Sons v. Mathers*<sup>9</sup>, (at p. 424):

This statement of Perdue, J.A., with which I agree, is to the effect that the Lieutenant-Governor in Council of a Province has power, apart from the *Public Inquiries Act*, to issue a commission to investigate matters which fall strictly within one of the classes of subjects assigned exclusively to the provincial Legislatures by s. 92 of the *British North America Act, 1867*, but that such a power by itself would not by itself entitle the commissioner or persons named to compel the attendance of witnesses or to administer oaths.

This is in accordance with what Viscount Haldane has said in *Attorney General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar*<sup>10</sup>, (at p. 257):

A Royal Commission has not, by the laws of England, any title to compel answers from witnesses, and such a title is therefore not incidental to the execution of its powers under the common law.

<sup>8</sup> (1977), 74 D.L.R. (3d) 422.

<sup>9</sup> (1915), 23 D.L.R. 225.

<sup>10</sup> [1914] A.C. 237.

le mandat du commissaire n'outrepasse pas la compétence provinciale.

A l'appui de cette conclusion, les appelants prétendent tout d'abord qu'il n'existe aucune limite constitutionnelle à la portée d'une telle enquête. Selon eux, rien n'empêche un gouvernement provincial d'ordonner, dans l'intérêt public, une enquête sur n'importe quel sujet, au même titre qu'une université ou une institution privée peut le faire. A cela il faut répondre qu'il ne s'agit pas d'une enquête de même nature; cette enquête-ci ne fait pas appel à des sources de renseignements accessibles à tous, mais procède par assignations à comparaître pour témoigner sous serment et produire des documents. Une commission établie en vertu de la prérogative royale, n'a pas ce pouvoir, elle ne l'obtient que par une loi, en l'occurrence la *Loi des commissions d'enquête* en vertu de laquelle cette commission a été établie. Une loi provinciale ne peut avoir d'effet au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial. Dans *Reference re a Commission of Inquiry into the Police Department of Charlottetown*<sup>8</sup>, le juge Nicholson, Nicholson C.J., P.E.I., le juge Nicholson, a déclaré, après avoir cité l'arrêt *Kelly & Sons v. Mathers*<sup>9</sup>, (à la p. 424):

[TRADUCTION] Ce que disait le juge Perdue, et je suis d'accord avec lui, c'est que le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province, abstraction faite du *Public Inquiries Act*, a le pouvoir d'établir une commission chargée d'enquêter sur des matières qui relèvent directement d'une des catégories de sujets attribués exclusivement aux législatures provinciales par l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, mais ce pouvoir n'autorise pas de lui-même le commissaire ni les personnes nommées à assigner des témoins ou à les assérer.

Cet énoncé est conforme à ce que disait le vicomte Haldane dans l'arrêt *Attorney General for the Commonwealth of Australia v. Colonial Sugar*<sup>10</sup>, (à la p. 257):

[TRADUCTION] Une commission royale n'est pas autorisée par les lois d'Angleterre à contraindre des témoins à répondre et ce pouvoir n'est donc pas normalement accessoire en droit à l'exécution de ses fonctions.

<sup>8</sup> (1977), 74 D.L.R. (3d) 422.

<sup>9</sup> (1915), 23 D.L.R. 225.

<sup>10</sup> [1914] A.C. 237.

On the other hand, it appears to me that the majority opinion in *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*<sup>11</sup>, is conclusive of the validity of the Commission's mandate to the extent that it is for an inquiry into specific criminal activities. I can see no basis for a distinction between such an inquiry and an inquiry into "organized crime" as in *Di Iorio*, or a coroner's inquiry into a criminal homicide as in *Faber v. The Queen*<sup>12</sup>, or a fire marshal's inquiry into arson as in *Regina v. Coote*<sup>13</sup>. Notwithstanding all the arguments submitted by counsel for the Solicitor General of Canada, I find myself bound by authority to hold that such inquiries come within the scope of "The Administration of Justice in the Province".

Reference was made to the judgment of the Court of Appeal of New Zealand in *Cook v. Attorney General*<sup>14</sup>. I do not find the decision of great interest, it merely turns on the proper construction of the relevant *Commissions of Inquiry Act*. In the present case, no question arises as to the extent of the legislation under which the inquiry was ordered. The issue is as to the extent of the province's legislative authority over this inquiry.

Reference was also made to the judgment in *McGee v. Pooley*<sup>15</sup>, where an injunction was issued to restrain a security frauds investigation on the basis that this was an inquiry into a criminal matter. That case is of no authority: it rests on views which are not in accordance with the decision of the Privy Council rendered the following year in *Lymburn v. Mayland*<sup>16</sup>.

Great stress was laid by the appellants as well as by intervenants on Dickson's J. statement in *Di Iorio*, at p. 208, that "A provincial commission of inquiry, inquiring into any subject, might submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable". This was said *obiter* in a case concerning an inquiry into organized crime.

<sup>11</sup> [1978] 1 S.C.R. 152.

<sup>12</sup> [1976] 2 S.C.R. 9.

<sup>13</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

<sup>14</sup> (1909), 28 N.Z.L.R. 405.

<sup>15</sup> [1931] 4 D.L.R. 475.

<sup>16</sup> [1932] A.C. 318.

D'un autre côté, l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Di Iorio* c. *Gardien de la prison commune de Montréal*<sup>11</sup> me paraît concluante sur la validité du mandat de la Commission dans la mesure où il s'agit d'une enquête sur des activités criminelles spécifiées. Je ne vois aucune possibilité de distinction entre ce genre d'enquête et une enquête sur le «crime organisé» comme dans l'arrêt *Di Iorio*, ou une enquête de coroner sur un homicide criminel, comme dans l'arrêt *Faber c. La Reine*<sup>12</sup>, ou une enquête de prévôt des incendies sur un incendie criminel comme dans l'arrêt *Regina v. Coote*<sup>13</sup>. Malgré l'argumentation de l'avocat du Solliciteur général du Canada, je me vois obligé par cette jurisprudence de conclure que ces enquêtes relèvent de «l'administration de la justice dans la province».

On nous a cité l'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Zélande, *Cook v. Attorney General*<sup>14</sup>. Je ne vois pas quelle en est l'utilité, il ne porte que sur l'interprétation de la *Commissions of Inquiry Act* en cause. Ici, la portée de la législation en vertu de laquelle l'enquête a été ordonnée n'est pas en litige, le débat ne porte que sur l'étendue du pouvoir législatif provincial à cet égard.

On a également cité l'arrêt *McGee v. Pooley*<sup>15</sup>, un cas d'injonction émise pour mettre fin à une enquête sur des fraudes en matière de valeurs, au motif qu'il s'agissait d'une enquête sur une matière pénale. Cet arrêt ne fait pas autorité car il repose sur une opinion qui n'est pas conforme à l'arrêt rendu l'année suivante par le Conseil privé dans *Lymburn v. Mayland*<sup>16</sup>.

Les appelants, ainsi que les intervenants, ont beaucoup insisté sur la phrase suivante du juge Dickson dans l'arrêt *Di Iorio*, à la p. 208: «Une commission d'enquête provinciale, *quel que soit l'objet de son enquête*, peut soumettre un rapport qui indique qu'il y aurait lieu de modifier certaines lois fédérales». Cette affirmation était *obiter* dans

<sup>11</sup> [1978] 1 R.C.S. 152.

<sup>12</sup> [1976] 2 R.C.S. 9.

<sup>13</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

<sup>14</sup> (1909), 28 N.Z.L.R. 405.

<sup>15</sup> [1931] 4 D.L.R. 475.

<sup>16</sup> [1932] A.C. 318.

As previously noted, the basis of the decision was that such an inquiry into criminal activities is within the proper scope of "The Administration of Justice in the Province". The intended meaning of the sentence quoted is not that a provincial commission may validly inquire into any subject, but that any inquiry into a matter within provincial competence may reveal the desirability of changes in federal laws. The commission might therefore, whatever may be the subject into which it is validly inquiring, submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable. This does not mean that the gathering of information for the purpose of making such a report may be a proper subject of inquiry by a provincial commission.

I thus must hold that an inquiry into criminal acts allegedly committed by members of the R.C.M.P. was validly ordered, but that consideration must be given to the extent to which such inquiry may be carried into the administration of this police force. It is operating under the authority of a federal statute, the *Royal Canadian Mounted Police Act*, (R.S.C. 1970, c. R-9). It is a branch of the Department of the Solicitor General, (*Department of the Solicitor General Act*, R.S.C. 1970, c. S-12, s. 4). Parliament's authority for the establishment of this force and its management as part of the Government of Canada is unquestioned. It is therefore clear that no provincial authority may intrude into its management. While members of the force enjoy no immunity from the criminal law and the jurisdiction of the proper provincial authorities to investigate and prosecute criminal acts committed by any of them as by any other person, these authorities cannot, under the guise of carrying on such investigations, pursue the inquiry into the administration and management of the force. The doctrine of colourability is just as applicable in adjudicating on the validity of a commission's term of reference or decisions as in deciding on the constitutional validity of legislation. As Viscount Simon said in *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney General for*

*Canada*<sup>17</sup>, (at p. 124) "you cannot do that indirectly which you are prohibited from doing directly".

The words [TRANSLATION] "and the frequency of their use" at the end of paragraph a) as well as the words "and the frequency of their use" at the end of paragraph c), of the Commissioner's mandate, do not contemplate an inquiry into criminal acts but into the methods used by the police forces. Those are essential aspects of their administration and therefore, to the extent that those words relate to the R.C.M.P., what they purport to authorize is beyond provincial jurisdiction to inquire into. That this is the intended scope of the inquiry is apparent from the subpoena which call for the production of all operating rules and manuals. For similar reasons, I would hold that paragraph d) is invalid in so far as it relates to the R.C.M.P. This paragraph pertaining to recommendations, following as it does provisions contemplating an inquiry into the regulations and practices of the R.C.M.P., is clearly intended to invite, as a purpose of the inquiry, recommendations for changes in such regulations and practices. Inasmuch as these are the regulations and practices of an agency of the federal government, it is clearly not within the proper scope of the authority of a provincial legislature to authorize such an intrusion by an agent of a provincial government.

Counsel for the appellants took exception to the statement by Paré J.A. that [TRANSLATION] "a commission of inquiry... is merely an extension of the executive branch, which it serves and to which it reports". It was contended that a commission's status was like that of a court, one of independence towards the executive. In support of this contention, reference was made to the report of the Royal Commission on some spying activities dated June 27, 1946, in which, at p. 683, reference is made to Clokie & Robinson, *Royal Commissions of Inquiry*, at pp. 150-151. It should, however, be noted that at p. 87 the authors of this book have written:

... A "crown-appointed" or "royal" commission is only in a formal sense a monarchical weapon; in practice it is

<sup>17</sup> [1949] A.C. 110.

*katchewan c. Procureur général du Canada*<sup>17</sup>, (à la p. 124) [TRANSLATION] «nul ne peut faire indirectement ce qu'il lui est interdit de faire directement».

Les mots «et la fréquence de leur utilisation» à la fin de l'alinéa a), comme les mots «ainsi que la fréquence de leur utilisation» à la fin de l'alinéa c) du mandat du commissaire, ne visent pas une enquête sur des actes criminels mais une enquête sur les méthodes de la police. Celles-ci sont un aspect important de son administration et, par conséquent, dans la mesure où ces expressions visent la G.R.C., ce qu'elles prétendent autoriser outrepassent la compétence provinciale. Il ressort clairement des assignations qui demandent la production des règles et manuels en vigueur que tel était le but visé par l'enquête. Pour les mêmes raisons, je dois conclure que l'alinéa d) est invalide en ce qui concerne la G.R.C. Cet alinéa, qui prévoit des recommandations et vient à la suite des dispositions qui visent l'enquête sur les règles et méthodes de la G.R.C., a pour but évident de faire entrer dans l'objet de l'enquête la formulation de recommandations sur des changements à apporter à ces règles et méthodes. Puisqu'il s'agit de règles et méthodes d'un organisme du gouvernement fédéral, il est évident que la législation provinciale n'a pas le pouvoir d'autoriser une telle intrusion par un mandataire du gouvernement provincial.

L'avocat des appelants a contesté l'affirmation du juge Paré de la Cour d'appel que «une commission d'enquête... n'est que le prolongement du pouvoir exécutif dont elle sert les fins et à qui elle fait rapports». Il a prétendu qu'une commission a un statut équivalent à celui d'un tribunal et est donc indépendante du pouvoir exécutif. A ce sujet, il a cité le rapport de la Commission royale sur des activités d'espionnage, en date du 27 juin 1946, dans lequel, à la p. 683, est cité l'ouvrage *Royal Commissions of Inquiry*, de Clokie et Robinson (au pp. 150 et 151). Il faut toutefois souligner qu'à la p. 87 les auteurs de cet ouvrage disent:

[TRANSLATION] ... Une commission royale n'est un instrument du monarque que dans un sens très forma-

<sup>17</sup> [1949] A.C. 110.

quite clearly and undeniably an agency of ministers who possess a majority in the House of Commons.

The Solicitor General not a compellable witness

I do not find it necessary to review at great length the numerous authorities cited on the fourth constitutional question. Because, at common law, a commission of inquiry has no power to compel the attendance of witnesses and to require the production of documents, any jurisdiction for such purposes depends on statutory authority, and it seems clear that provincial legislation cannot be effective by itself to confer such jurisdiction as against the Crown in right of Canada. In the recent case of *Her Majesty in right of Alberta v. C.T.C.*<sup>18</sup>, Laskin C.J., said with the concurrence of all but two of the other members of the Court (at p. 72):

... a Provincial Legislature cannot in the valid exercise of its legislative power, embrace the Crown in right of Canada in any compulsory regulation.

In *Quebec North Shore Paper v. C. P. Ltd.*<sup>19</sup>, Laskin C.J., said, speaking for the full Court, (at p. 1063):

... It should be recalled that the law respecting the Crown came into Canada as part of the public or constitutional law of Great Britain, and there can be no pretence that that law is provincial law. In so far as there is a common law associated with the Crown's position as a litigant it is federal law in relation to the Crown in right of Canada, just as it is provincial law in relation to the Crown in right of a Province, and is subject to modification in each case by the competent Parliament or Legislature. ...

In *R. v. Richardson*<sup>20</sup>, Estey J. said with reference to the Ontario *Highway Traffic Act* barring any action after the expiration of twelve months from the time the damages were sustained:

... this statutory provision enacted by the province does not specifically mention His Majesty and therefore would not be effective against His Majesty in the right of the province and much less against His Majesty in the right of the Dominion. ...

<sup>18</sup> [1978] 1 S.C.R. 61.

<sup>19</sup> [1977] 2 S.C.R. 1054.

<sup>20</sup> [1948] S.C.R. 57.

liste; en pratique elle est indéniablement le mandataire de ministres qui ont l'appui d'une majorité à la Chambre des Communes.

Le Solliciteur général ne peut être contraint à témoigner

Il me paraît inutile de m'attarder longtemps à la jurisprudence abondante citée au sujet de la quatrième question constitutionnelle. Puisqu'en *common law*, une commission d'enquête n'a aucun pouvoir de contraindre un témoin à comparaître ou d'exiger la production de documents, toute compétence à cet égard doit être conférée par une loi. Il me semble évident que la législation provinciale ne peut conférer une telle compétence à l'encontre de Sa Majesté du chef du Canada. Dans un arrêt récent, *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. C.T.F.*<sup>18</sup>, le juge en chef Laskin, avec l'accord de six collègues, dit à la p. 72:

... une législature provinciale ne peut, dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, assujettir la Couronne du chef du Canada à une réglementation obligatoire.

Dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper c. C.P. Liée*<sup>19</sup>, le juge en chef Laskin dit, au nom de toute la Cour (à la p. 1063):

... Il est bon de rappeler que le droit relatif à la Couronne a été introduit au Canada comme partie du droit constitutionnel ou du droit public de la Grande-Bretagne; on ne peut donc prétendre que ce droit est du droit provincial. Dans la mesure où la Couronne, en tant que partie à une action, est régie par la *common law*, il s'agit de droit fédéral pour la Couronne du chef du Canada, au même titre qu'il s'agit de droit provincial pour la Couronne du chef d'une province, qui, dans chaque cas, peut être modifié par le Parlement ou la législature compétente. ...

Dans l'arrêt *R. c. Richardson*<sup>20</sup>, le juge Estey dit au sujet de *The Highway Traffic Act* de l'Ontario qui prescrit un délai de douze mois après la date du dommage pour l'introduction d'une action:

[TRANSDUCTION] ... cette disposition légale édictée par la province ne mentionne pas expressément Sa Majesté et ne s'applique donc pas à Sa Majesté du chef de la province et encore moins à Sa Majesté du chef du Canada. ...

<sup>18</sup> [1978] 1 R.C.S. 61.

<sup>19</sup> [1977] 2 R.C.S. 1054.

<sup>20</sup> [1948] R.C.S. 57.

Dans l'arrêt *Gauthier c. Le Roi*<sup>21</sup>, le juge Anglin, alors juge puîné, dit à la p. 194:

[TRANSDUCTION] ... la législation provinciale ne peut d'elle-même supprimer ou restreindre un privilège de la Couronne du droit du Canada. ...

Appellants submit that the decision of this Court in *Regina v. Snider*<sup>22</sup> means that a minister of the Crown is a compellable witness at a trial and they point out that under s. 7 of the provincial Act a commissioner has "all the powers of a judge of the Superior Court in term". This enactment cannot, at least towards federal authorities, have the effect of making an inquiry the legal equivalent of a trial. Such an inquiry is rather in the nature of a discovery and it seems to be well established that, at common law, the Crown enjoys a prerogative against being compelled to submit to discovery. In *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*<sup>23</sup>, Darling J. said (at p. 15):

... But even if the statement of Rigby L.J. was an *obiter dictum*, this Court is entitled to have regard to it and must look at it in order to see whether or not it lays down a principle which appears to be the right one. What he said was: "I have got to administer the law; the law is that the Crown is entitled to full discovery, and that the subject as against the Crown is not (1897) 2 Q.B. 384, 395." It was stated in *Tomline v. The Queen*, 4 Ex. D. 252, that the Crown does not owe discovery to the subject. I think Rigby L.J. was saying no more than that. There is thus a definite decision of the Court of Exchequer that the Crown is not bound to give discovery to the subject, and the opinion of a Lord Justice in the Court of Appeal recognizing that decision, and that decision and opinion are sufficient authority for this Court to recognize the rule which they lay down as the law of the land, unless it is convinced that it cannot be so. Rigby L.J. goes on: "That is a prerogative of the Crown, part of the law of England, and we must administer it as we find it. ..."

In *Crombie v. The King*<sup>24</sup>, Masten J. said (at p. 546):

<sup>21</sup> (1917), 56 S.C.R. 176.

<sup>22</sup> [1954] S.C.R. 479.

<sup>23</sup> [1921] 3 K.B. 1.

<sup>24</sup> [1923] 2 D.L.R. 542.

Les appelants prétendent que la décision de cette Cour dans *Regina c. Snider*<sup>22</sup> signifie qu'un ministre du gouvernement peut être contraint de témoigner à un procès et ils soulignent qu'aux termes de l'art. 7 de la Loi provinciale un commissaire a «tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en termes». Cette disposition ne peut avoir pour effet, du moins à l'égard d'autorités fédérales, de faire d'une enquête l'équivalent en droit d'un procès. Une telle enquête s'apparente davantage à la procédure de communication préalable de la preuve et il semble bien établi en *common law* que le gouvernement jouit d'une prérogative contre toute contrainte à l'examen préalable. Dans l'arrêt *La Société Les Affréteurs Réunis and The Shipping Controller*<sup>23</sup>, le juge Darling dit (à la p. 15):

[TRANSDUCTION] ... Mais même si la déclaration du lord juge Rigby est *obiter dictum*, cette Cour a le droit de la considérer et doit en tenir compte pour déterminer si elle fait ou non état d'un principe exact. Il a dit: «Je dois appliquer la loi; la loi dit que la Couronne a droit à la communication intégrale de la preuve et que le sujet, vis-à-vis de la Couronne, n'a pas ce droit [1897] 2 Q.B. 384, 395.» On dit dans l'arrêt *Tomline v. The Queen*, 4 Ex. D. 252, que la Couronne n'est pas tenue de communiquer la preuve à un sujet. Je pense que le lord juge Rigby ne suggère rien de plus. La Cour de l'Échiquier a donc statué que la Couronne n'est pas tenue de communiquer la preuve à un sujet, et l'opinion d'un lord juge de la Cour d'appel a confirmé cette décision; cette décision et cette opinion suffisent pour que cette Cour reconnaisse l'autorité de cette règle qu'ils ont considérée comme une règle de droit, à moins que la Cour n'estime que ce ne peut être le cas. Le lord juge Rigby continue: «Telle est la prérogative de la Couronne qui fait partie du droit anglais et nous devons l'appliquer. ...»

Dans l'arrêt *Crombie v. The King*<sup>24</sup>, le juge Masten dit (à la p. 546):

<sup>21</sup> (1917), 56 R.C.S. 176.

<sup>22</sup> [1954] R.C.S. 479.

<sup>23</sup> [1921] 3 K.B. 1.

<sup>24</sup> [1923] 2 D.L.R. 542.

... But, though discovery is a remedy merely, yet none the less the right of the Crown to refuse discovery is a matter of prerogative right: ...

In *R. v. Lanctot*<sup>25</sup>, Bond J. said (at p. 332):

It would appear, accordingly, from the authorities—a few of which I have referred to—that the Crown cannot be compelled to give discovery.

*Counsel for the appellants suggested that this question did not appear to have been raised initially by any part of the behaviour generally objected to by the Commissioner's demands. Be that as it may, the point is raised in one of the constitutional questions set down in this Court, and was explicitly dealt with in the Court of Appeal where Paré J.A. said:*

[TRANSLATION] I am therefore of the opinion that the provincial statute on commissions of inquiry, and the powers a commissioner is given under this statute, cannot bind the Crown in right of Canada, and respondent Commission cannot exercise against a Minister of the Crown in right of Canada the powers it is given by sections 7, 9, 10 and 11 of this statute. It should be emphasized in this regard that the subpoenas ordering the Solicitor General to appear and produce the required documents are not addressed to him personally but in his capacity as Solicitor General of Canada. In fact this could not have been otherwise, since it is only in this capacity that he has control of the documents required.

I would therefore answer question 4 in the negative.

#### The Crown privilege

The last constitutional question relates to the extent of the Crown privilege claimed in the interest of national security. This brings up for consideration the provisions of s. 41 of the *Federal Court Act* which reads:

41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restric-

[TRANSLATION] ... Mais bien que la communication de la preuve soit une simple procédure, il n'en est pas moins vrai que le droit de la Couronne de s'y refuser est une question de prérogative: ...

Dans l'arrêt *R. c. Lanctot*<sup>25</sup>, le juge Bond dit (à la p. 332):

[TRANSLATION] Il semble donc que selon la jurisprudence—dont j'ai cité quelques arrêts—la Couronne ne peut être contrainte de communiquer la preuve: ...

L'avocat des appelants prétend que cette question ne semble pas avoir été soulevée initialement dans les objections formulées par le Solliciteur général contre les exigences du commissaire. Quoiqu'il en soit, c'est une des questions constitutionnelles formulées devant cette Cour et elle a été expressément examinée en Cour d'appel; le juge Paré dit à cet égard:

Je suis donc d'avis que la loi provinciale sur les commissions d'enquête et les pouvoirs attribués à un commissaire en vertu de cette loi ne peuvent lier la Couronne fédérale et le Commissaire-intimé ne peut exercer contre un ministre de la Couronne fédérale les pouvoirs que lui attribuent les articles 7, 9, 10 et 11 de cette loi. Il faut souligner à ce sujet que les assignations ordonnant au Solliciteur général de comparaître et de produire les documents requis lui sont faites non pas personnellement, mais en sa qualité de Solliciteur général du Canada. D'ailleurs, il n'en pouvait être autrement puisque ce n'est qu'à ce titre qu'il a contrôle des documents exigés.

Je répondrai donc «Non» à la quatrième question.

#### Le privilège de la Couronne

La dernière question constitutionnelle vise la portée du privilège de la Couronne invoqué dans l'intérêt de la sécurité nationale. Cette question m'amène à examiner les dispositions de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la

tions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

Although this enactment is in the *Federal Court Act*, the wording makes it clearly applicable to "any court". This makes it applicable not only to the provincial courts which are, in the main, courts of general jurisdiction, federal and provincial, but also to any official invested with the powers of a court for the production of documents. I would in this respect make the same reasoning as for the availability of evocation: whenever the Commissioner claims to exercise such powers he is subject to the provisions applicable to a court in respect of those powers.

Counsel for the appellants pointed out that the Commissioner does not deny that he is subject to the application of s. 41 of the *Federal Court Act*. However, he has claimed the right to decide to what extent the Solicitor General's objections made by affidavit should be upheld, and the Court was invited by counsel to examine all the documents filed with the motion, including the complete transcript in thirty volumes of all of the proceedings at the inquiry. In my view, such an exhaustive examination of the voluminous exhibits filed with the motion and therein referred to does not come within the scope of the task assigned to the judge called upon to decide whether a writ of evocation should issue. Under the two-step procedure contemplated by the *Code of Civil Procedure*, the duty of the judge at the first hearing is described as follows, in art. 847 *C.C.P.*, second paragraph:

The judge to whom the motion is presented cannot authorize the issuance of a writ of summons unless he is of opinion that the facts alleged justify the conclusions sought.

teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser la production et la communication.

Bien que cette disposition fasse partie de la *Loi sur la Cour fédérale*, son libellé la rend clairement applicable à tout tribunal. Elle est donc applicable non seulement aux cours provinciales qui sont pour la plupart des cours de juridiction générale, fédérale ou provinciale, mais aussi à tout fonctionnaire investi des pouvoirs d'un tribunal pour la production de documents. Je ferai à cet égard le même raisonnement que pour le droit au bref d'évocation. Dès que le commissaire invoque de tels pouvoirs, il est assujéti aux dispositions applicables aux tribunaux à l'égard de ces pouvoirs.

L'avocat des appelants fait observer que le commissaire ne nie pas être assujéti à l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Toutefois celui-ci revendique le droit de déterminer dans quelle mesure les objections formulées par le Solliciteur général dans son affidavit doivent être retenues et l'avocat a engagé la Cour à examiner tous les documents déposés avec la requête y compris la transcription complète en trente volumes de toutes les procédures de l'enquête. A mon avis, un examen aussi complet de la preuve volumineuse soumise avec la requête et y mentionnée, n'entre pas dans les fonctions du juge appelé à décider s'il y a lieu de délivrer un bref d'évocation. Selon la procédure en deux temps prévue par le *Code de procédure civile*, le rôle du juge à la première audition est décrit de la façon suivante au deuxième alinéa de l'art. 847 *C.p.c.*:

Le juge à qui la requête est présentée ne peut autoriser la délivrance du bref d'assignation que s'il est d'avis que les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

<sup>25</sup> (1941), 71 Que. K.B. 325.

<sup>25</sup> (1941), 71 B.R. 325.

In my view this enactment does not require a full examination of all the proceedings of the Commissioner. It is sufficient to examine his terms of reference and his impugned decisions in the light of the facts alleged in the motion in order to determine whether, taking for the moment those facts as established, the issuance of the writ is justified. It is not the duty of the Court at this juncture to review all the proceedings of the Commissioner in order to decide immediately to what extent the allegations of the motion are proved or disproved by the complete record.

In my view, the effect of the above quoted enactment is correctly stated by Deschênes J.A., as he then was, in *Cahoon v. Le Conseil de la Corporation des Ingénieurs*<sup>26</sup>, as follows (at pp. 212-13):

[TRANSLATION] It must therefore be held that, in performing its duty under Art. 847(2) C.C.P., the Court is fully entitled to refer to the documents that have been filed in support of the motion, provided however that these are authentic documents or exhibits the accuracy of which is not in dispute between the parties. *A fortiori* the Court may have recourse to them where, as here, the applicant incorporates them into his motion and extracts from them passages which he introduces into his actual allegations.

Obviously, the judge hearing the motion for authorization to issue the writ should not decide prematurely the merits of the case, on the basis of his examination of the documents produced by the applicant. However, he may draw from them the conclusions he feels are necessary in order to ascertain whether "the facts alleged justify the conclusions sought" (art. 847(2) C.C.P.).

No question is raised as to the constitutional validity and applicability of s. 41, and I find it unnecessary to review the well known decisions of the House of Lords in *Duncan v. Cammell Laird & Co. Ltd.*<sup>27</sup> and *Conway v. Rimmer*<sup>28</sup>, in which somewhat different views were taken of the nature of the privilege in question at common law. Parliament has subsequently enacted explicit provisions which spell out the law for Canada and the affida-

<sup>26</sup> [1972] R.P. 209.

<sup>27</sup> [1942] A.C. 624.

<sup>28</sup> [1968] A.C. 910.

vit submitted to the Commissioner was obviously made under subs. 2 of s. 41. There was much discussion at the hearing whether such an affidavit is really conclusive or may somehow be challenged. I do not find it necessary to decide this point because, if such an affidavit can be challenged this may be done only before a court of competent jurisdiction and a commissioner is not such a court and does not enjoy the powers of such a court.

Section 7 of the provincial Act purports to confer upon a commissioner "all the powers of a judge of the Superior Court in term" but this cannot make him a superior court, as this is something a provincial legislature cannot do by reason of s. 96 of the *B.N.A. Act* (see the recent judgment of this Court in *Attorney General of Quebec v. Farrah*<sup>29</sup>). The Commissioner does not enjoy the status of a superior court, he has only a limited jurisdiction. His orders are not like those of a superior court which must be obeyed without question; his orders may be questioned on jurisdictional grounds because his authority is limited. Therefore his decisions as to the proper scope of his inquiry, the extent of the questioning permissible, and the documents that may be required to be produced, are all open to attack, as was done before the Ontario Divisional Court in *Re Royal Commission and Ashton*<sup>30</sup>. In that case this was done by stated case under some specific provisions of the Ontario *Public Inquiries Act*. In the absence of similar provisions in Quebec, evocation is the proper remedy, just as *certiorari* was found proper by the House of Lords in *Rogers v. Secretary of State*<sup>31</sup>.

Because a commissioner has only limited authority he enjoys no inherent jurisdiction, unlike superior courts which have such jurisdiction in all matters of federal or provincial law unless specifically excluded. It is by virtue of this inherent jurisdiction that superior courts have a general

Canada et il est évident que l'affidavit a été soumis au commissaire en conformité du par. (2) de l'art. 41. On a longuement débattu à l'audience la question de savoir si ce genre d'affidavit est vraiment concluant ou s'il peut être contesté de quelque manière. Je n'estime pas nécessaire de trancher ce point car si ce genre d'affidavit peut être contesté, ce ne peut être que devant un tribunal compétent; le commissaire n'est pas un tribunal compétent et ne possède pas les pouvoirs d'un tel tribunal.

L'article 7 de la Loi provinciale prétend conférer au commissaire «tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme» mais cela n'en fait pas pour autant une cour supérieure, puisque ce n'est pas quelque chose que peut faire la législature provinciale, vu l'art. 96 de l'*A.A.N.B.* (voir l'arrêt récent de cette Cour dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Farrah*<sup>29</sup>). Le commissaire n'a pas le statut d'une cour supérieure, sa compétence est limitée. Ses ordonnances ne sont pas sur un pied d'égalité avec celles d'une cour supérieure auxquelles il faut obéir sans discussion; ses ordonnances peuvent être contestées sur des moyens juridictionnels parce que ses pouvoirs sont limités. Ses décisions relatives à la portée de son enquête, à l'étendue des interrogatoires autorisés et aux documents dont il peut ordonner la production peuvent donc être attaquées comme cela s'est fait devant la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Re Royal Commission and Ashton*<sup>30</sup>. Dans cette affaire-là, le recours s'est exercé par exposé de cause conformément à certaines dispositions expressives de *The Public Inquiries Act* de l'Ontario. En l'absence de dispositions similaires au Québec, l'évocation est le recours approprié, au même titre que le *certiorari* jugé approprié par la Chambre des lords dans l'arrêt *Rogers v. Secretary of State*<sup>31</sup>.

Puisqu'un commissaire n'a que des pouvoirs limités, il ne possède aucune compétence inhérente, à la différence des cours supérieures qui ont une compétence dans toutes matières de droit fédéral ou provincial à moins d'exclusion expresse. C'est en vertu de cette compétence inhérente que

<sup>29</sup> [1978] 2 R.C.S. 638.

<sup>30</sup> [1975] 64 D.L.R. (3d) 477.

<sup>31</sup> [1972] 2 All.E.R. 1057.

superintending power over federal as well as provincial authorities, as held in *Three Rivers Boatman* (*supra*). It is unnecessary to decide in the present case whether any possible attack against an affidavit made under s. 41(2) of the *Federal Court Act* comes within the exclusive jurisdiction conferred upon the Trial Division of the Federal Court by s. 18 of that Act, because I find it clear that any jurisdiction for entertaining such attack can only be found in a superior court. The Commissioner is therefore bound to accept the affidavit as submitted unless it is set aside by a competent court.

#### The Official Secrets Act

A special point has been made with reference to some documents for which the Solicitor General's affidavit claims Crown privilege in the interest of national security but which the Commissioner has obtained from other witnesses. The Commissioner was of the view that the claim of privilege by affidavit was ineffective. In the present case, those documents had been entrusted by R.C.M.P. officers to members of police forces under provincial authority. These documents were classified as secret and stamped as such. They were communicated under obligation to preserve their confidentiality. Counsel for the Commissioner sought to defend his decision to make some of those documents public over the Solicitor General's objection, not only on the basis that the affidavit became ineffective when the Commissioner managed to get the documents from other sources, but also on the basis that any obligation of confidentiality assumed by members of police forces under provincial authority disappeared in the face of orders given by their provincial superiors. I find this untenable contention. Even apart from the provisions of the *Official Secrets Act*, an employee's duty of obedience towards his employer does not mean that the latter has any power to compel his employee to act in breach of a duty of confidentiality. The medical director of a hospital cannot release a doctor from his obligation of confidentiality towards his patient, only the latter may release him from his duty. Section 4 of the *Official Secrets Act* makes it clear that it is the duty of

les cours supérieures ont un pouvoir général de surveillance sur les organismes fédéraux et provinciaux, comme le déclare l'arrêt *Three Rivers Boatman* (précité). Il est inutile de décider en l'espèce si la contestation d'un affidavit soumis en vertu du par. 41(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* relève de la compétence exclusive conférée à la Division de première instance de la Cour fédérale par l'art. 18 de cette Loi, puisqu'il est évident, à mon avis, que toute compétence à l'égard de ce genre de recours ne peut reposer que dans une cour supérieure. Le commissaire doit donc accepter l'affidavit tel que soumis à moins qu'il ne soit écarté par un tribunal compétent.

#### La Loi sur les secrets officiels

Un argument particulier a été soulevé à l'égard de certains documents pour lesquels l'affidavit du Solliciteur général a invoqué le privilège de la Couronne dans l'intérêt de la sécurité nationale mais que le commissaire a obtenus par l'intermédiaire d'autres témoins. Le commissaire était d'avis que la réclamation de ce privilège par affidavit restait sans effet. En l'espèce, ces documents avaient été confiés par des officiers de la G.R.C. à des membres de la Police provinciale. Ces documents étaient classés secrets et en portaient la mention. Ils avaient été communiqués sous la condition que l'on en protégerait la confidentialité. L'avocat du commissaire a prétendu défendre la décision de ce dernier de rendre publics certains de ces documents malgré les objections du Solliciteur général, non seulement au motif que l'affidavit restait sans effet puisque le commissaire avait réussi à obtenir les documents par d'autres sources, mais aussi au motif que toute obligation de confidentialité acceptée par des membres de la Police provinciale disparaissait devant les ordres donnés par leurs supérieurs hiérarchiques provinciaux. Cette prétention est insoutenable. Abstraction faite des dispositions de la *Loi sur les secrets officiels*, le devoir d'obéissance d'un employé à l'égard de son employeur ne signifie pas que ce dernier a un pouvoir quelconque d'obliger son employé à violer le secret professionnel. Le directeur d'un hôpital ne peut dispenser un médecin du secret professionnel à l'égard de son patient, car seul ce dernier peut le relever de cette obligation.

every person who has in his possession information entrusted in confidence by a government official and subject to the Act, to refrain from communicating it to any unauthorized person. No special form is prescribed for bringing this duty to the attention of all concerned. The Commissioner certainly could not brush aside the objection because it was raised by affidavit and after he had obtained possession of the documents. Whether these were in fact subject to the Act will have to be decided on the merits.

#### The Staying Order

As previously mentioned, the Court of Appeal when ordering the issue of the writ also directed that all proceedings in the inquiry be suspended. Kaufman J.A. dissenting on that point said:

I would therefore allow the appeal in part, quash the judgment *a quo*, and order that a writ do issue, enjoining the Respondent and his staff to transmit to the Superior Court, within 15 days from the date of this judgment, all documents, including transcripts of the argument and evidence, which relate to information given by the R.C.M.P. to other persons and which were produced by them before the Commission. I would also enjoin the Respondent and his staff from utilizing in any form or manner the contents of these documents; nor should the Respondent and his staff attempt to obtain this information by *viva voce* evidence or any other means.

The majority felt that, in the circumstances, a general staying order was preferable. The reasons for this conclusion were expressed as follows by Monet J.A.:

[TRANSLATION] The provisions of art. 848 C.C.P., which apply to all cases of evocation provided for in art. 846 C.C.P., are drafted in general terms and do not confer, at least expressly, the power to "suspend the proceedings in part".

Even if the Superior Court has this power—something on which I am not expressing an opinion—the interests of justice, in the circumstances of the case under review, do not require that a dividing line be drawn, the accuracy of which may be subject to interpretation on the question of which part of the proceedings should be suspended. Rather than imposing on respondent *ès qua-*

L'article 4 de la *Loi sur les secrets officiels* dit clairement qu'il est du devoir de toute personne ayant en sa possession des documents confidentiels qui lui sont confiés par un fonctionnaire et sont assujettis à la Loi, de refuser de les communiquer à une personne non autorisée. Aucune procédure particulière n'est prescrite pour informer les intéressés de cette obligation. Le commissaire ne pouvait certainement pas écarter l'objection parce qu'elle avait été soulevée par affidavit ni parce qu'il avait par la suite obtenu les documents. S'ils sont ou non assujettis à la Loi devra être décidé au fond.

#### Le sursis

Comme je l'ai déjà dit, la Cour d'appel en ordonnant la délivrance du bref a également ordonné la suspension de toutes les procédures d'enquête. Le juge Kaufman, en désaccord sur ce point, dit:

[TRANSLATION] J'accueillerais donc l'appel en partie, annulerai le jugement *a quo*, et ordonnerais l'émission du bref, enjoignant à l'intimé et à son personnel de transmettre à la Cour supérieure, dans les quinze jours de la date du jugement, tous les documents, y compris la transcription des débats et la preuve, qui se rapportent aux renseignements donnés par la G.R.C. à d'autres personnes et qui ont été produits par ces dernières devant la Commission. J'interdirais également à l'intimé et à son personnel d'utiliser de quelque manière que ce soit le contenu de ces documents; ni l'intimé ni son personnel ne doivent essayer d'obtenir ces renseignements verbalement ou par d'autres moyens.

La majorité a conclu que, dans les circonstances, il était préférable d'ordonner le sursis sans restriction. Les motifs de cette conclusion ont été exprimés de la manière suivante par le juge Monet:

Les dispositions de l'article 848 C.p.c., qui s'appliquent à tous les cas d'évocation prévus à l'article 846 C.p.c., sont rédigées en termes généraux et ne prévoient pas, à tout le moins expressément, le pouvoir de «suspendre en partie la procédure».

Même si la Cour supérieure a ce pouvoir—ce sur quoi je ne me prononce pas—les intérêts de la justice, dans les circonstances du cas à l'étude, ne commandent pas que soit tracée une ligne de démarcation pouvant prêter à interprétation quant à sa netteté sur la question de savoir quelle partie de la procédure doit être suspendue. Plutôt que d'imposer à l'intimé *ès qualités* le devoir de

litées the duty to decide this question, it would be better for the Superior Court to evoke the matter and rule on the merits.

After lodging their appeal to this Court, the appellants moved for an order limiting the suspension of the inquiry as suggested by Kaufman J.A. This motion was unanimously dismissed by judgment of the full Court dated March 21, 1978. The Chief Justice expressed our unanimous opinion as follows:

... There are serious jurisdictional and constitutional questions involved in the appeal, questions to which the Quebec Court of Appeal was sensitive, and I think the proper course is not to truncate its order for the issue of a writ of evocation and for suspension of the Keable Commission's proceedings prior to the determination of the appeal proper.

No other conclusion was possible at that time, if only because the Commissioner's mandate was challenged in its entirety. Having, however, come to the conclusion that the attack fails save in some respects, the question must now be considered in a new light. The conclusion of this Court on the validity of the mandate is, although pronounced in appeal from interlocutory proceedings, a final judgment on that point because this is a pure question of law. Questions of fact remain to be decided only in respect of the issues other than the validity of the Commissioner's mandate.

The majority decision in the Court of Appeal was based on a sound exercise of judicial discretion in a case like this. However the issue as to the validity of the Commissioner's mandate has now been disposed of. It is therefore necessary to consider whether the whole inquiry should remain suspended while some secondary issues are being litigated on the merits. At first sight, art. 848 of the *Code of Civil Procedure* would appear to contemplate a complete suspension of proceedings because it reads:

848. The writ introductive of suit is addressed to the opposite party and to the court, judge or functionary, and it orders the suspension of all proceedings and the transmission to the office of the Superior Court, within the delay fixed, of the record in the case and all the exhibits connected therewith.

juger cette question, il vaudrait mieux que la Cour supérieure évoque l'affaire et statue sur le fond.

Après l'introduction de leur pourvoi devant cette Cour, les appelants ont demandé que la suspension de l'enquête soit restreinte de la manière suggérée par le juge Kaufman. Cette requête a été unanimement rejetée par jugement de la Cour siégeant au complet le 21 mars 1978. Le Juge en chef a exprimé l'opinion unanime de la manière suivante:

... Ce pourvoi soulève de sérieuses questions de juridiction et d'interprétation de la constitution sur lesquelles la Cour d'appel du Québec s'est penchée et j'estime qu'il y a lieu de ne pas tronquer son arrêt ordonnant la délivrance du bref d'évocation et la suspension des procédures de la Commission Keable avant le jugement sur le fond du pourvoi.

Aucune autre conclusion n'était possible à cette époque, ne serait-ce que parce que l'ensemble du mandat du commissaire était contesté. Toutefois puisque je conclus que l'attaque doit échouer sauf sur certains points, la question doit maintenant être considérée sous un nouveau jour. La conclusion de cette Cour sur la validité du mandat, bien que prononcée en appel de procédures interlocutoires, est un jugement définitif sur ce point puisqu'il s'agit d'une pure question de droit. Il ne reste des questions de fait à trancher que sur des points autres que la validité du mandat du commissaire.

La décision majoritaire de la Cour d'appel reposait sur un usage judicieux de sa discrétion judiciaire dans une affaire de ce genre. Aujourd'hui, cependant, le litige sur la validité du mandat du commissaire est terminé. Il faut donc se demander maintenant s'il y a lieu de prolonger la suspension de toute l'enquête jusqu'à ce que certaines questions secondaires soient tranchées au fond. A première vue, l'art. 848 du *Code de procédure civile* semble prévoir la suspension complète des procédures, puisqu'il décreète:

848. Le bref introductif d'instance est adressé à la partie adverse, ainsi qu'au tribunal, au juge ou au fonctionnaire, à qui il enjoint de suspendre toute procédure et de transmettre au greffe de la Cour supérieure, dans le délai imparti, le dossier de l'affaire et toutes les pièces qui s'y rapportent.

It must however be noted that what is the "case" is not specified. It is clear that when the validity of the Commissioner's mandate was in issue, the "case" was the whole inquiry. But now that this issue is being disposed of by the judgment on this appeal, does the remaining "case" include anything more than the specific decisions of the Commissioner under attack, the subpoenaes to the Solicitor General and R.C.M.P. documents including the transcript of the argument and evidence relating thereto? I fail to see any reason for construing art. 848 as preventing the Court from so defining the "case". I would therefore allow the appeal for the purpose of issuing a restricted staying order.

#### Conclusions

For those reasons, I would allow the appeal in part and answer the constitutional questions stated in this case as follows:

Question 1: Yes, to the following extent as concerns the Royal Canadian Mounted Police, namely: In paragraph a), the words "et la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); in paragraph c), the words "ainsi que la fréquence de leur utilisation" (and the frequency of their use); and paragraph d).

Question 2: Yes.

Question 3: No.

Question 4: No.

Question 5: Yes.

I would direct that the suspension of proceedings ordered by the Court of Appeal be limited to proceedings in respect of matters relating to the parts of the Commissioner's mandate found to be *ultra vires* in the answer to the first constitutional question and to the decisions of the Commissioner under attack, to the subpoenaes to the Solicitor General and to R.C.M.P. documents including the transcript of the argument and evidence relating thereto and that such decisions, subpoenaes and documents be the record of the inquiry ordered to be transmitted to the prothonotary of the Superior Court.

There shall be no order as to costs.

Il faut toutefois remarquer que le texte ne dit pas spécifiquement ce qu'est «l'affaire». Il est évident que lorsque la validité du mandat du commissaire était en litige, «l'affaire» était l'ensemble de l'enquête. Mais maintenant que cette question est tranchée par l'arrêt sur ce pourvoi, «l'affaire» est-elle autre chose que les décisions contestées du commissaire, les assignations au Solliciteur général et les documents de la G.R.C. y compris la transcription des débats et des dépositions y afférents? Je ne vois aucune raison d'interpréter l'art. 848 de façon à interdire à la Cour de définir ainsi «l'affaire». Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi aux fins de restreindre ainsi le sursis.

#### Conclusions

Par ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie et de répondre aux questions constitutionnelles énoncées en l'espèce de la manière suivante:

Question 1: Oui, dans la mesure suivante en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada: à l'alinéa a), l'expression «et la fréquence de leur utilisation»; à l'alinéa c), l'expression «ainsi que la fréquence de leur utilisation»; et l'alinéa d).

Question 2: Oui.

Question 3: Non.

Question 4: Non.

Question 5: Oui.

Je suis d'avis d'ordonner que la suspension des procédures prescrite par la Cour d'appel soit restreinte aux procédures relatives aux parties du mandat du commissaire déclarées *ultra vires* dans la réponse à la première question constitutionnelle ainsi qu'aux décisions contestées du commissaire, aux assignations au Solliciteur général et aux documents de la G.R.C. y compris la transcription des débats et des dépositions y afférents; ces décisions, assignations et documents constitueront le dossier de l'enquête dont la transmission au prothonotaire de la Cour supérieure est ordonnée.

Il n'y aura aucune adjudication de dépens.

The judgment of Spence and Estey was delivered by

ESTEY J.:—I have had the opportunity of reading the judgment of my brother, Pigeon J., and with his disposition of this appeal I am respectfully in complete agreement. Reference is made in those reasons to the judgments of this Court in *Faber v. The Queen*<sup>32</sup>, and *Di Iorio v. Warden of the Common Jail of Montreal*<sup>33</sup>, in determining "the validity of the Commission's mandate to the extent that it is for an enquiry into specific criminal activities".

Holding as I do to the view that a Province may not in the guise of acting within its legislative authority under s. 92(14) invade the exclusive federal power under s. 91(27), I feel compelled to make the following observations with respect to those two authorities as they may apply to this appeal. There can be no debate at this stage of our constitutional development that the position of the federal Parliament with reference to the legislative power in relation to criminal procedure and criminal law is exclusive and may not be eroded or undermined by a purported exercise of legislative or executive authority in relation to "the administration of justice in the Province". I do not read the *Di Iorio* case, *supra*, as going so far as to permit the invasion by provincial action of the sanctity of the right to remain silent during what is in truth and substance a criminal investigation. The investigation of the incidence of crime or the profile and characteristics of crime in a province, or the investigation of the operation of provincial agencies in the field of law enforcement, are quite different things from the investigation of a precisely defined event or series of events with a view to criminal prosecution. The first category may involve the investigation of crime generally and may be undertaken by the invocation of the provincial enquiry statutes. The second category entails the investigation of specific crime, the procedure for which has been established by Parliament and may not be circumvented by provincial action under the general enquiry legislation

<sup>32</sup> [1976] 2 S.C.R. 9.

<sup>33</sup> [1978] 1 S.C.R. 152.

any more than the substantive principles of criminal law may be so circumvented.

The only room left for debate is where the line between the two shall be drawn. The difficulty in ascertaining and describing this line is matched by the importance of doing so. The judgment of this Court in *Faber, supra*, from a technical viewpoint went off on the ground that the application for writ of prohibition restraining the coroner was made to the wrong court. It must at the same time be acknowledged that the substantial thrust of the majority decision was that the nature of the coroner's investigation had shifted "from investigation of crimes to investigation of everything that is not natural or purely accidental . . ." ; and later, in the judgment of de Grandpré J. speaking for the majority (there were four dissenters):

... the coroner is not now a part of the structure of criminal justice. The link was completely severed in 1892, and subsequent legislative changes have only made this fact more apparent. The traditional role of the coroner, as it existed in England, disappeared, and was replaced by a duly Canadianized function, one which was not primarily of a criminal nature, but came to have a social context. (at p. 30)

There have been several earlier judicial dissertations in other courts on the legal characterization of the coroner's inquest, and, generally, it may be said that the main stem of the classification or characterization was the absence of a *lis* and that there was no accused and no charge. Indeed, this Court in *Batary v. Attorney General for Saskatchewan et al.*<sup>34</sup>, found that the characterization in law of a coroner's inquest may well depend upon the timing of the laying of a charge or the preferring of an indictment. In the *Batary* case, *supra*, this Court found that a writ of prohibition should indeed issue against the coroner on the application of one of several persons arrested in connection with the death of a person which was being investigated by the coroner and in the course of which investigation the accused applicant had been subpoenaed to appear before the coroner for examination as a witness in the proceedings. The coroner ruled that the applicant under subpoena and criminal charge was a compellable witness but this

<sup>34</sup> [1965] S.C.R. 465.

du droit criminel.

Seule la ligne de démarcation entre ces deux pouvoirs peut être discutée. Il est tout aussi difficile de tracer cette ligne et de l'illustrer qu'il est important de le faire. L'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Faber*, précitée, d'un point de vue procédural, se fonde sur le motif que la requête en prohibition contre le coroner n'était pas adressée au bon tribunal. Il faut également reconnaître que le point essentiel du jugement de la majorité était de la nature de l'enquête du coroner était passée de la recherche du crime à la recherche de tout ce qui n'est pas naturel ou purement accidentel . . . Plus loin, le juge de Grandpré dit ceci, au nom de la majorité (il y avait quatre dissidences):

... le coroner ne fait plus partie de l'appareil judiciaire pénal. En 1892, il y a eu césure complète, et les modifications législatives subséquentes n'ont fait que la rendre plus évidente. Le rôle traditionnel du coroner, tel que le connaissait l'Angleterre, disparaît pour être remplacé par un rôle dûment canadiamisé, rôle qui n'est pas d'abord et avant tout d'ordre criminel mais qui devient rôle social. (à la p. 30)

D'autres tribunaux avaient déjà disserté sur la question de la nature de l'enquête du coroner et on peut dire qu'en règle générale, l'élément commun essentiel de la définition ou de la caractérisation est l'absence de litige, d'accusé et d'accusation. D'ailleurs, cette Cour, dans l'arrêt *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan et autres*<sup>34</sup>, a conclu que la nature juridique de l'enquête du coroner peut fort bien dépendre du moment de l'inculpation ou du dépôt de l'acte d'accusation. Dans l'arrêt *Batary*, précité, cette Cour a conclu qu'il y avait lieu de délivrer un bref de prohibition contre le coroner sur requête d'une des personnes arrêtées à la suite d'un décès sur lequel le coroner enquêtait, alors qu'au cours de l'enquête, le requérant accusé avait été assigné à comparaître devant le coroner comme témoin dans les procédures. Le coroner avait décidé que le requérant assigné et mis en accusation était un témoin contraignable, mais cette Cour en a décidé autrement. La majorité dans *Faber*, précité, a fait une distinction entre

<sup>34</sup> [1965] R.C.S. 465.



Court found otherwise. In the *Faber* case, *supra*, the *Batary* judgment was distinguished by the majority judgment in this Court on the footing that the applicant for prohibition, *Faber*, had not at the time he was required to testify before the coroner been charged with an offence in connection with the death under investigation before the coroner. The circumstance, sometimes almost accidental or at least undirected, of the existence or non-existence of a charge by indictment, information or otherwise, is not, in my view, of controlling significance when determining the constitutional status of a process such as we are now considering.

In *Di Iorio, supra*, the subject of the proceedings was, as pointed out by my brother, Pigeon J., "an inquiry into organized crime". The mandate of the Commission of Enquiry was expressed this way:

That in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an enquiry into the activities of any organizations or systems including their ramifications ...

Two things are abundantly clear from the terms of the mandate as they are in part set forth in the report at p. 181:

- (a) The Quebec Police Commission was directed to enquire into the activities of unspecified organizations or systems where such operate "in illegal gaming and betting, etc."; and,
- (b) That the Commission, upon completing its investigation, shall submit a "written report setting forth the findings" which it will have made.

This Court found that such executive direction by a Province to a provincially constituted enquiry was constitutionally valid.

The nature of the directed enquiry now before this Court is generically similar to the *Di Iorio* enquiry in that:

- (a) The Commission is directed to investigate certain specified activities of the Police of the City of Montreal, the Quebec Police Force and the Royal Canadian Mounted Police; and
- [TRANSLATION] (b) "to make recommendations on the measures to be taken to ensure that any

cette affaire et l'affaire *Batary*, au motif que *Faber*, qui demandait un bref de prohibition, n'était pas accusé d'une infraction en rapport avec le décès lorsqu'il a été assigné à témoigner devant le coroner qui menait l'enquête à cet égard. L'existence ou l'inexistence, parfois presque fortuite ou du moins indirecte, d'une inculpation par acte d'accusation, dénonciation ou autrement ne constitue pas, à mon avis, un facteur décisif pour déterminer le statut constitutionnel d'un processus comme celui qui nous est soumis.

Dans l'affaire *Di Iorio*, précitée, les procédures en cause, comme l'a fait remarquer le juge Pigeon, visaient «une enquête sur le crime organisé». Le mandat de la Commission d'enquête était défini comme suit:

Que dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, [leurs] ramifications ...

Deux points ressortent clairement des termes du mandat cité en partie à la p. 181 du recueil:

- a) La Commission de Police du Québec devait faire enquête sur les activités d'organisations ou réseaux non dénommés dans la mesure où ils opéreraient «dans les domaines du jeu et du pari illégaux, etc.»; et
- b) La Commission, après enquête, devait soumettre un «rapport écrit exposant les constatations» qui auraient été faites.

Cette Cour a conclu que pareil ordre administratif donné par une province à une commission d'enquête créée par elle est constitutionnel.

L'enquête ordonnée en l'espèce est du même genre que l'enquête *Di Iorio*, en ce que la Commission a le mandat:

- a) de faire enquête sur des activités données du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, de la Sûreté du Québec et de la Gendarmerie royale du Canada; et
- b) «de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que les actes illégaux

illegal or reprehensible acts the Commission uncovers will not be repeated in future;"

It is equally clear in both instances that the mandate could not be performed by the enquiry tribunal without an investigation into specific instances of alleged criminal activities or at least events and circumstances in the course of which it is alleged offences had been committed.

In my view, the "administration of justice" authorizes and indeed requires a province to establish, maintain and operate such facilities as may from time to time be necessary and advisable for the proper and effective enforcement of the criminal law. That is not to say that only these activities are embraced in the expression "administration of justice". On the other hand, it is not only the Province and its agencies which may be concerned with the enforcement of the criminal law. It is equally clear that s. 92(14) does not authorize the Province to legislate with respect to criminal procedure directly or indirectly. It is the *Criminal Code* which sets forth the procedure prescribed by the sovereign authority, the Parliament of Canada, and which is to be followed in the investigation of crime and in the prosecution of ensuing charges.

The Province, in the discharge of its role under s. 92(14) of *The British North America Act* may be required, or may find it convenient, to examine by the usual executive agencies or by a commission of enquiry, the operation of its policing facilities and personnel, and the prevalence of crime and its nature in the Province. Such was the case before the Court in *Di Iorio, supra*. At the other end of the scale, the enforcement agencies of the Province may of course investigate allegations or suspicions of specific crime with a view to the enforcement of the criminal law by prosecution. This investigation must be in accordance with federally prescribed criminal procedure and not otherwise, as for example, by coercive enquiry under general enquiry legislation of the Province.

In the middle of the scale is the situation facing the Court in this proceeding. The Province has set out to investigate the operations of provincial and municipal police apparatus in relation to certain

ou répréhensibles que découvre la Commission ne se reproduisent à l'avenir;"

Il est tout aussi évident dans les deux cas que la commission d'enquête ne peut s'acquitter de son mandat sans faire enquête sur des cas précis de prétendues activités criminelles ou tout au moins sur des événements et circonstances dans lesquels il est allégué que des infractions ont été commises.

A mon avis, une province peut, et même doit, aux fins de «l'administration de la justice», créer et administrer ce genre d'organismes lorsqu'ils s'avèrent nécessaires et utiles à l'application efficace et régulière du droit criminel. Je ne veux pas dire pour autant que ce sont les seules activités comprises dans l'expression «administration de la justice». En revanche, ce n'est pas la province seule (et les organismes qu'elle crée) qui a s'occuper de l'application du droit criminel. Il est tout aussi évident que le par. 92(14) n'autorise pas la province à légiférer directement ou indirectement sur la procédure criminelle. C'est le *Code criminel* qui énonce la procédure prescrite par l'autorité souveraine, le Parlement du Canada, et cette procédure doit être respectée dans les enquêtes sur les crimes et les poursuites en découlant. Dans l'accomplissement du rôle que lui fixe le par. 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la province peut être obligée, ou elle peut juger utile, de faire examiner, par les organismes exécutifs habituels ou par une commission d'enquête, le fonctionnement matériel de sa police et les activités du personnel policier et la fréquence des crimes dans la province ainsi que leur nature. C'était le point soumis à la Cour dans *Di Iorio*, précité. A l'opposé, les forces de l'ordre provinciales peuvent évidemment faire enquête sur les allégations ou soupçons de crimes précis dans le but d'intenter des poursuites en vertu du droit criminel. Ces enquêtes doivent suivre la procédure criminelle prescrite par le Parlement fédéral et rien d'autre, comme, par exemple recourir à une enquête coercitive en vertu de la législation générale provinciale sur les enquêtes.

Entre ces deux extrêmes, on trouve la situation soumise à la Cour en l'espèce. La Province a entrepris de faire enquête sur les activités de l'appareil policier provincial et municipal relativement

specific events which have obvious criminal connotations. Each such enterprise when undertaken by a province must be examined in its own particular circumstances. Where the object is in substance a circumvention of the prescribed criminal procedure by the use of the enquiry technique with all the aforementioned serious consequences to the individuals affected, the provincial action will be invalid as being in violation of either the criminal procedure validly enacted by authority of s. 91(27), or the substantive criminal law, or both. Where, as I believe the case to be here, the substance of the provincial action is predominantly and essentially an enquiry into some aspects of the criminal law and the operations of provincial and municipal police forces in the Province, and not a mere prelude to prosecution by the Province of specific criminal activities, the provincial action is authorized under s. 92(14).

One of the main bastions of the criminal law is the right of the accused to remain silent. In the coldest practical terms, that right, so long as it remains unaltered by Parliament, may not be reduced, truncated or thinned out by provincial action.

On the other hand, to strip a province of the right to investigate the operations of provincial and municipal police in the detection of crime and the enforcement of the criminal law would be to put a serious impediment in the path of those authorities charged with "the administration of justice" within the Province and I would not readily find such an interpretation to be appropriate in the application of these competing subsections of ss. 91 and 92. This right or authority on the part of the Province in relation to s. 92(14) does not by a back door, as it were, lead to a right to investigate a validly established federal organization, including a federal police organization. That is not to say that where members of such a federally organized force offend the criminal law, the ordinary agencies of criminal investigation and law enforcement within the Province would not operate as in the case of any other individuals. There may be circumstances in those Provinces which have contractual or other arrangements with the federal government with reference to the maintenance of

à des événements précis qui ont des connotations criminelles évidentes. Il convient d'examiner chaque entreprise provinciale de ce genre dans son contexte. Lorsque le but fondamental est de contourner la procédure criminelle prescrite par le moyen de l'enquête, avec, pour les personnes visées, toutes les graves conséquences susmentionnées, l'action provinciale est invalide car elle viole soit la procédure criminelle validement adoptée en vertu du par. 91(27), soit le droit criminel positif, soit les deux. Lorsque, comme je crois que c'est le cas en l'espèce, l'action provinciale est de façon prédominante et fondamentale une enquête sur des aspects du droit criminel et sur les activités des forces policières provinciales et municipales, et non un simple prélude à des poursuites intentées par la province pour activités criminelles précises, l'action provinciale est autorisée par le par. 92(14).

Un des principaux bastions du droit criminel est le droit de l'accusé de se taire. En termes pratiques, tant que ce droit n'est pas modifié par le Parlement, il ne peut être diminué, tronqué ni altéré par une province.

Par contre, si l'on retirait à une province le droit d'enquêter sur les activités de la police provinciale et municipale chargée de prévenir et de réprimer le crime et d'appliquer le droit criminel, on ferait sérieusement obstacle aux autorités chargées de l'administration de la justice dans la province et je n'en viendrais pas volontiers à conclure que cette interprétation constitue l'application correcte des paragraphes rivaux des art. 91 et 92. Ce droit ou pouvoir de la province, par rapport au par. 92(14), ne peut conduire, par des moyens détournés, au droit d'enquêter sur un organisme fédéral valide-ment établi, y compris une organisation policière fédérale. Cela ne veut pas dire pour autant que, si les membres de la police fédérale enfreignent le droit criminel, les organismes provinciaux habituellement chargés des enquêtes criminelles et de l'application de la loi dans la province ne peuvent prendre les mesures voulues, comme dans le cas de toute autre personne. Il se peut que d'autres principes s'appliquent dans le cas des provinces qui ont conclu des ententes contractuelles ou autres avec le

police forces which will call into question different principles, but with which we are not here concerned.

It is my view, therefore, that a province may investigate an identified crime in the manner and through the procedures prescribed by Parliament, remaining free in the directing of its forces engaged in the administration of justice within the Province to investigate crimes and criminal activities generally and the operations of provincially organized agencies engaged in law enforcement; but neither plenary authority may investigate the undertaking of an agency validly established by the other plenary authority. The dividing line will at all times be difficult to establish. This is an unhappy characteristic of constitutional law and its application. Difficulty in ascertaining the precise boundary in specific circumstances is no reason to withdraw from the responsibility of enunciating a constitutional doctrine which recognizes the validity of the exclusive authorities in the subsections of ss. 91 and 92 respectively.

I add these few words in these proceedings because of the tendency which may develop to construe the aforementioned judgments of this Court as necessarily indicating a hardening into what might be construed as an arbitrary principle available in a slide rule sense for the determination of appropriate provincial or federal actions in related but not necessarily parallel circumstances.

PRATTE J.:—I have read the reasons proposed to be delivered by my brother Pigeon and in which, in answer to the first constitutional question, he expresses the view that the mandate was valid except as concerns the Royal Canadian Mounted Police and to the extent indicated by him.

Had it not been for the majority decision of this Court in the case of *Faber v. The Queen*<sup>35</sup>, I would have answered this first question differently. I would have said that the Commission's mandate was in excess of provincial powers to the extent that it provides for a coercive inquiry which is

gouvernement fédéral pour le maintien des forces de l'ordre, mais il ne s'agit pas de cela en l'espèce.

Je suis donc d'avis qu'une province peut faire enquête sur un crime donné de la manière et selon les procédures prescrites par le Parlement, tout en étant libre d'ordonner aux organismes chargés de l'administration de la justice dans la province, de faire enquête sur les crimes et actes criminels en général et les activités des forces de l'ordre organisées dans la province; toutefois ni l'une ni l'autre de ces autorités souveraines ne peut faire enquête sur le fonctionnement d'un organisme validement établi par l'autre. La ligne de démarcation sera toujours difficile à tracer. C'est une des caractéristiques malheureuses du droit constitutionnel et de son application. L'existence de cette difficulté dans certains cas ne justifie pas que l'on rejette la responsabilité d'énoncer une doctrine constitutionnelle qui reconnaît la validité des pouvoirs exclusifs conférés respectivement par les art. 91 et 92.

J'ai ajouté ces quelques mots en l'espèce pour remédier à la tendance qui pourrait voir jour d'interpréter les jugements susmentionnés de cette Cour comme indiquant nécessairement un durcissement de ce que l'on pourrait comprendre comme un principe arbitraire qui permettrait par une formule rigide de déterminer la validité des interventions provinciales ou fédérales dans des circonstances connexes, mais pas nécessairement parallèles.

LE JUGE PRATTE—J'ai lu les motifs de mon collègue le juge Pigeon. En réponse à la première question constitutionnelle, il exprime l'avis que le mandat du commissaire est valide sauf en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada et dans la mesure où il l'indique.

Si ce n'était la décision de la majorité de cette Cour dans l'affaire *Faber c. La Reine*<sup>35</sup>, je répondrais de façon différente à cette première question. Je dirais que le mandat de la Commission outre-passe la compétence provinciale dans la mesure où il prévoit la tenue d'une enquête coercitive dont

<sup>35</sup> [1976] 2 S.C.R. 9.

<sup>36</sup> [1976] 2 R.C.S. 9.

essentially aimed at investigating specific crimes and searching for their authors. However, in the light of the decision in the *Faber* case, I feel obligated to answer this constitutional question in the manner proposed by Pigeon J.

As to the other points raised in the appeal, I agree with Pigeon J.

*Appeal allowed in part.*

*Solicitors for the Attorney General of Quebec: Gérald Tremblay and Rodolphe Bilodeau, Montreal.*

*Solicitors for Jean Keable: Michel Décaré and Jean-Pierre Lussier, Montreal.*

*Solicitors for the Attorney General of Canada: Ahern, Nuss & Drymer, Montreal.*

*Solicitors for the Solicitor General of Canada: Robert, Dansereau, Barre, Marchessault & Thibault, Montreal and Réjean F. Paul, Montreal.*

*Solicitors for the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police: Courtois, Clarkson, Parsons & Tétrault, Montreal.*

*Solicitor for the Attorney General of Ontario: Allan Leal, Toronto.*

*Solicitors for the Attorney General of New Brunswick: Gordon F. Gregory and H. Hazen Strange, Fredericton.*

*Solicitor for the Attorney General of Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.*

*Solicitor for the Attorney General of British Columbia: Louis F. Lindholm, Victoria.*

*Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: Serge Kujawa, Regina.*

*Solicitors for the Attorney General of Alberta: R. W. Paisley and W. Henkel, Edmonton.*

l'objet véritable est l'investigation de crimes précis et la recherche de leurs auteurs. Cependant, étant donné l'arrêt *Faber*, je me sens tenu de répondre à cette question constitutionnelle ainsi que le propose le juge Pigeon.

Pour ce qui est des autres questions soulevées dans le pourvoi, je suis d'accord avec le juge Pigeon.

*Pourvoi accueilli en partie.*

*Procureurs du procureur général du Québec: Gérald Tremblay et Rodolphe Bilodeau, Montreal.*

*Procureurs de Maître Jean Keable: Michel Décaré et Jean-Pierre Lussier, Montreal.*

*Procureurs du procureur général du Canada: Ahern, Nuss et Drymer, Montreal.*

*Procureurs du solliciteur général du Canada: Robert, Dansereau, Barre, Marchessault et Thibault, Montreal et Réjean F. Paul, Montreal.*

*Procureurs du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada: Courtois, Clarkson, Parsons et Tétrault, Montreal.*

*Procureur du procureur général de l'Ontario: Allan Leal, Toronto.*

*Procureurs du procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory et H. Hazen Strange, Fredericton.*

*Procureur du procureur général du Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.*

*Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique: Louis F. Lindholm, Victoria.*

*Procureur du procureur général de la Saskatchewan: Serge Kujawa, Regina.*

*Procureurs du procureur général de l'Alberta: R. W. Paisley et W. Henkel, Edmonton.*

**Her Majesty The Queen Appellant;**

and

**Claude Moreau Respondent.**

1978: March 15; 1978: October 17.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Criminal law — Breathalyser test — Approved instrument — Instrument's margin of error — Evidence to the contrary — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 236, 237.*

*Appeal — Summary conviction offence — Question of law — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 77(1)(a) — Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19 (as amended by 1974-75-76 (Can.), c. 18, s. 5), s. 41(3).*

Respondent was found guilty, on summary conviction, of driving a motor vehicle having consumed a quantity of alcohol exceeding 80 milligrams in 100 millilitres of blood. The certificate of a qualified technician, who had used a Borkenstein Breathalyser, an approved instrument under s. 237(6) Cr.C., showed that respondent had 90 milligrams of alcohol in 100 millilitres of blood, and the latter was found guilty by a municipal judge. On appeal to the Superior Court by way of trial *de novo* an expert witness testified that Borkenstein Breathalysers were subject to a possible margin of error of 10 milligrams, more or less, and the judge was of the view that this uncontradicted testimony was "evidence to the contrary" within the meaning of s. 237(1)(c) Cr.C. and sufficient to raise a reasonable doubt justifying acquittal. The majority of the Court of Appeal affirmed the judgment of the Superior Court on the sole ground that no question of law was involved and that consequently the Crown had no right of appeal. This Court, having granted the Crown leave to appeal that decision under s. 41(3) of the *Supreme Court Act*, must decide whether the evidence of the expert witness is evidence to the contrary within the meaning of the Code and whether a question of law is raised.

*Held* (Laskin C.J. and Spence, Dickson and Estey JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and Pratte JJ.: In order to comply with the wording of s. 237(1)(c)

**Sa Majesté La Reine Appelante;**

et

**Claude Moreau Intimé.**

1978: 15 mars; 1978: 17 octobre.

Présents: le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit criminel — Alcootest — Instrument approuvé — Marge d'erreur de l'instrument — Preuve contraire — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 236, 237.*

*Appel — Infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité — Question de droit — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 77(1)a) — Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, chap. S-19 (modifié par 1974-75-76 (Can.), chap. 18, art. 5), art. 41(3).*

L'intimé a été inculpé, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'avoir conduit un véhicule à moteur alors qu'il avait consommé une quantité d'alcool dépassant 80 milligrammes d'alcool par 100 millilitres de sang. Le certificat d'un technicien qualifié, établi à l'aide d'un ivressomètre Borkenstein, un instrument approuvé aux termes du par. 237(6) C.cr., démontrait que l'intimé avait un taux d'alcoolémie de 90 milligrammes par 100 millilitres de sang, et ce dernier a été déclaré coupable par un juge municipal. En appel en Cour supérieure, par voie de procès *de novo*, un expert a témoigné que les ivressomètres Borkenstein étaient sujets à une marge d'erreur de 10 milligrammes, en plus ou en moins, et le juge a considéré que ce témoignage non contredit constituait une «preuve contraire» aux termes de l'al. 237(1)c) C.cr. et suffisait à soulever un doute raisonnable justifiant l'acquiescement. La majorité de la Cour d'appel a confirmé le jugement de la Cour supérieure pour le seul motif que l'appel ne comportait aucune question de droit et que, par conséquent, le ministère public n'avait pas de droit d'appel. Cette Cour, ayant autorisé le ministère public aux termes du par. 41(3) de la *Loi sur la Cour suprême* à se pourvoir contre cet arrêt, doit déterminer si le témoignage de l'expert constitue une preuve contraire au sens du Code et si une question de droit est soulevée.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et les juges Spence, Dickson et Estey étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

*Les juges* Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et Pratte: Aux termes de l'al. 237(1)c) C.cr., une preuve contraire

**Nicola Di Iorio and Gérard Fontaine**  
Appellants;

and

**The Warden of the Common Jail of the City of Montreal Respondent;**

and

**Rhéal Brunet et al. Mis en cause;**

and

**The Attorney General for Canada, The Attorney General for Quebec, The Attorney General for Ontario, The Attorney General for Alberta, The Attorney General for British Columbia and The Attorney General for New Brunswick Interveners.**

1975: November 18, 19 and 20; 1976: April 1.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré J.J.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC**

*Constitutional law — Provincial statute providing for a public inquiry into organized crime — Witnesses refusing to testify sentenced for contempt of court — Distribution of powers — Administration of justice and criminal procedure — Police Act, 1968 (Que.), c. 17, s. 19 — Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11, s. 1 — British North America Act, ss. 91, 92, 96 and 101 — Code of Civil Procedure, art. 51.*

*Criminal law — Evidence — Witnesses before a provincial inquiry commission — Protection against self-incrimination — Habeas corpus jurisdiction, civil or criminal — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 5 — Code of Civil Procedure, arts. 309 and 851.*

Appellants were found guilty of contempt for having refused to testify at an inquiry before the Quebec Police Commission and sentenced to one year in jail, this being the maximum provided under art. 51 of the Code of Civil Procedure. The inquiry was requested by the Lieutenant-Governor in Council pursuant to s. 19 of the Police Act, which authorizes the holding of an inquiry into organized crime. Appellants appealed from their sentence by petitions for writs of *habeas corpus* with *certiorari* in aid. These petitions were dismissed by the

**Nicola Di Iorio et Gérard Fontaine**  
Appellants;

et

**Le gardien de la prison commune de Montréal Intimé;**

et

**Rhéal Brunet et autres Mis en cause;**

et

**Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général du Nouveau-Brunswick Intervenants.**

1975: 18, 19 et 20 novembre; 1976: 1<sup>er</sup> avril.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Droit constitutionnel — Loi provinciale prévoyant une enquête sur le crime organisé — Témoins refusant de témoigner condamnés pour outrage au tribunal — Partage des pouvoirs — Administration de la justice et procédure en matière criminelle — Loi de police, 1968 (Qué.), c. 17, art. 19 — Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, c. 11, art. 1 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91, 92, 96 et 101 — Code de procédure civile, art. 51.*

*Droit criminel — Preuve — Témoins devant une commission d'enquête provinciale — Protection contre l'auto-incrimination — Habeas corpus jurisdiction civile ou criminelle — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, c. E-10, art. 5 — Code de procédure civile, art. 309 et 851.*

Les appelants ont été déclarés coupables d'outrage au tribunal pour refus de témoigner à une enquête devant la Commission de police du Québec et condamnés à un an d'emprisonnement, soit la peine maximale prévue à l'art. 51 du Code de procédure civile. L'enquête a été ordonnée par un arrêté en conseil conformément à l'art. 19 de la Loi de police, lequel permet la tenue d'une enquête sur le crime organisé. Les appelants ont attaqué leur condamnation par requêtes pour bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire. Ces requêtes ayant été rejetées

Court of Queen's Bench, Crown side, and by the Court of Appeal of the province of Quebec, and appellants appealed to this Court. They challenged the validity of the Order in Council and of s. 19 of the Police Act on constitutional grounds. Consequently, this Court considered the constitutional question, namely, whether the Order in Council and s. 19 (and other provisions which were really attacked only as related to s. 19) were *ultra vires* the provincial legislature. Appellants, supported by the Attorney General for Canada, contended that this is criminal law legislation, which under s. 91(27) of the B.N.A. Act is within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. The respondent and the mis en cause, supported by the Attorneys General for the intervening provinces, claimed that under s. 92(14) the provinces have jurisdiction to legislate in relation to the administration of justice in the province, including the administration of justice in criminal proceedings.

*Held* (Laskin C.J. and de Grandpré J. dissenting): The constitutional question should be answered in the negative and the appeal dismissed.

*Per* Martland, Judson, Ritchie and Pigeon J.J.: The scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" in s. 91(27) B.N.A. Act is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal, which has consistently been held to include the detection of criminal activities.

In an examination of the procedure at a coroner's inquiry, this Court recently held in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, that when a person is not charged, the provincial statute requiring him to testify and making him liable to punishment for contempt of court in the event of refusal was valid. The conclusion affirmed by the majority in this Court was that this procedure was not "a procedure in a criminal matter". This was said in a case where, after an open verdict of death due to a crime by a person or persons unknown, the coroner resumed the inquest for the sole purpose of ascertaining who might be charged with such crime. If an inquest carried out with a view to such a consequence can be said not to be a "procedure in a criminal matter", it appears to me that the same must *a fortiori* be said of an inquiry in conclusion of which no more can be done than the making of a report to the provincial Attorney General. There is no reason to take a different view where the object of the inquiry, instead of being the gathering of information sufficient to lay a charge for criminally causing the death of another person, is the gathering of information identifying persons engaged in organized crime and describing their activities.

par la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) et par la Cour d'appel de la province de Québec, les appelants se pourvoient devant cette Cour. Pour ce faire, ils contestent la constitutionnalité de l'arrêté en conseil et de l'art. 19 de la Loi de police. En conséquence, cette Cour a posé la question constitutionnelle, savoir si l'arrêté en conseil et l'art. 19 (ainsi que d'autres dispositions qui ne sont vraiment contestées qu'en relation avec lui) étaient *ultra vires* de la législature provinciale. Les appelants, appuyés par le procureur général du Canada, soutiennent qu'il s'agit de législation en matière de droit criminel qui, en vertu du par. 27 de l'art. 91 de l'A.A.N.B. relève de l'autorité exclusive du Parlement du Canada. L'intimé et les mis en cause, appuyés par les procureurs généraux des provinces intervenantes, prétendent qu'en vertu du par. (14) de l'art. 92 les provinces seules sont compétentes pour légiférer sur l'administration de la justice dans la province, y compris l'administration de la justice en matière criminelle.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et le juge de Grandpré étant dissidents): On doit répondre négativement à la question constitutionnelle et le pourvoi doit être rejeté.

*Les* juges Martland, Judson, Ritchie et Pigeon: La portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» selon le par. (27) de l'art. 91 de l'A.A.N.B. est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles, ce qui, selon la jurisprudence, comprend la recherche des activités criminelles.

En examinant la procédure à l'enquête du coroner, cette Cour a récemment décidé dans *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, que, lorsqu'une personne n'était pas accusée, la loi provinciale l'obligeant à témoigner et le rendant passible de condamnation pour outrage au tribunal en cas de refus était valide. La majorité de cette Cour en est venue à la conclusion que cette procédure-là n'était pas «une procédure en matière criminelle» et ce, dans une affaire où, après avoir rendu un verdict de décès dû à un crime par une ou des personnes inconnues, le coroner avait réouvert l'enquête dans le seul but de découvrir qui pouvait être accusé de ce crime. Si l'on peut dire qu'une enquête tenue dans un tel but n'est pas une «procédure en matière criminelle» il faut *a fortiori* considérer de la même façon une enquête en conclusion de laquelle on ne pourrait rien faire de plus que de soumettre un rapport au procureur général de la province. Il n'y a pas lieu d'adopter un point de vue différent lorsque l'enquête, au lieu de viser à recueillir des renseignements suffisants pour porter une accusation d'avoir criminellement causé la mort d'une autre personne, vise à recueillir des renseignements permettant l'identification des personnes qui concourent au crime organisé et la description de leurs activités.

If appellants testify, they will have the benefit of the protection contemplated in the *Canada Evidence Act*, s. 5(2) of which states that this protection is granted to a witness forced to reply under an Act of any provincial legislature.

The fact that appellants were sentenced to one year in jail does not support appellants' submission that the matter was "criminal". Provincial legislatures are empowered to inflict punishment by fine or imprisonment for violation of provincial laws. In the present case, the sentence was handed down under art. 51 of the *Code of Civil Procedure* and was coercive not punitive.

Finally, appellants would not be without redress if the legislation was unconstitutional as they contend. Because they were committed under provincial legislation, they should apply to the courts of civil jurisdiction, that is, the Superior Court, by *habeas corpus* under art. 851 of the *Code of Civil Procedure*.

Per Martland, Judson, Ritchie, Spence and Dickson J.J.: Section 92(14) of the *B.N.A. Act*, which gives the provinces power over "Administration of Justice within the Province", cannot be interpreted as meaning the administration of civil justice alone. Canadian legislative history, as well as the development of legal institutions within the provinces since Confederation, do not support such a restrictive interpretation. Implicit in the grant to the provinces of exclusive legislative authority in respect of administration of justice and in the grant to the federal government of exclusive legislative authority in respect of criminal law and procedure is an acceptance of a certain degree of overlapping. However, in the case at bar the Inquiry does not act as a criminal court or exercise criminal jurisdiction: its function is merely to investigate and report. The legislation under attack is based solely on the province's jurisdiction in the "Administration of Justice". This is an independent source of provincial power which does not need to rely on some other head of power.

The exact scope of s. 92(14) of the *B.N.A. Act* has never been dealt with by this Court. The constitutional question raised by the case at bar touched upon directly only in *In re Public Inquiries Act: In re Clement* [1919] 3 W.W.R. 115, where it was held that a province could make investigations into breaches of Dominion laws since the ferretting out of crime and the identification of criminals was one of the functions under the administration of justice, and during such an inquiry could compel a witness to give evidence which might tend to incriminate him. As is the case with a coroner's inquest, which

in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, was held not to be a matter of criminal law, the Quebec Crime Inquiry deals with broad social interests and there is no *fit* or accused; the concern is the gathering of information, not adjudication.

In light of the provisions of the *Canada Evidence Act*, s. 5(2) and the *Code of Civil Procedure*, art. 309, it cannot be maintained that the Crime Commission's powers of subpoena and imprisonment for contempt interfered with a citizen's right to protection against self-incrimination. This right, which originated in common law, has been abolished in Canada. However, a person who appears before a provincial inquiry commission is a "witness" within the meaning of s. 5 and benefits from the protection given by subs. (2). Whether or not one agrees with a result which may force a person to assist in an investigation of his criminal activity, Canadian laws, both federal and provincial, compel such a result. Quebec's Crime Inquiry introduces no new and insidious form of investigation into our judicial system and there is no evidence before the Court that it is a colourable attempt to evade the procedural provisions of the *Criminal Code*.

Per Beetz J.: Before Confederation, the provinces were in charge of the administration of justice, including criminal justice. Section 91(27) of the *B.N.A. Act* gave exclusive legislative authority in criminal law, substantive and procedural, to the Parliament of Canada. But subject to this provision and to the paramountcy of federal law enacted under primary or ancillary federal jurisdiction, the provinces were to remain responsible in principle for the enforcement of criminal law and to retain such power as they had before with respect to the administration of criminal justice. Section 92(14) of the *B.N.A. Act* does not distinguish between civil and criminal justice: the natural meaning of the expression "the administration of justice" is broad enough to encompass both. As for the power given to Parliament under subs. (27), it was described by this Court in *A.G. Que. v. A.G. Can.*, [1945] S.C.R. 600, as the power to determine what shall or what shall not be "criminal", and to determine the steps to be taken in prosecutions and other criminal proceedings before the courts. Section 19 of the *Police Act* does not correspond to this description, and must therefore be construed as being a provision

façon qu'une enquête du coroner, que, dans *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, cette Cour a jugé ne pas être une matière de droit criminel, la Commission d'enquête sur le crime du Québec embrasse nombre de questions ayant une portée sociale et il n'y a ni accusé, ni litige: on cherche à recueillir des renseignements et non à prendre des décisions.

A la lumière des dispositions du par. (2) de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* et de l'art. 309 du *Code de procédure civile*, on ne peut retenir l'argument que le pouvoir de la Commission d'enquête d'obliger des témoins à comparaître et à témoigner aille à l'encontre du droit du citoyen à la protection contre l'auto-incrimination. Ce droit, qui a son origine en *common law*, a été aboli au Canada. Toutefois, une personne qui comparait devant une commission d'enquête provinciale est un «témoin» au sens de l'art. 5 et elle jouit de la protection offerte par le par. (2). Qu'on soit d'accord ou non avec une conclusion qui peut obliger une personne à collaborer à une enquête portant sur ses propres activités criminelles, les lois canadiennes, tant fédérales que provinciales, ont nécessairement cet effet. La Commission d'enquête sur le crime du Québec n'introduit pas dans notre système judiciaire une forme nouvelle ou insidieuse d'enquête et il n'y a rien devant cette Cour qui démontre qu'il s'agit d'une tentative déguisée d'éluder les dispositions du *Code criminel* sur la procédure.

Le juge Beetz: Avant la Confédération, l'administration de la justice, y compris l'administration de la justice en matière criminelle, relevait des provinces. Le paragraphe (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, attribué au Parlement du Canada la compétence exclusive en matière de droit criminel, tant les questions de fond que de procédure. Mais sous réserve de cette disposition et de la primauté des lois fédérales adoptées en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement, les provinces devaient demeurer responsables de l'application du droit criminel et conserver la compétence qu'elles possédaient jusque là sur l'administration de la justice en matière criminelle. Le paragraphe (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* ne fait pas de distinction entre la justice en matière civile et la justice en matière criminelle: le sens ordinaire de l'expression «administration de la justice» est assez large pour englober les deux. Quant au pouvoir attribué au Parlement en vertu du par. (27), il a été décrit par cette Cour, dans *P.G. du Québec c. P.G. du Canada*, [1945] R.C.S. 600, comme celui de définir ce qui est ou ce qui n'est pas «criminel» et de déterminer les étapes à suivre dans les poursuites ou autres procédures

bearing on the administration of criminal justice.

The penalties imposed under the impugned legislation in cases where witnesses refuse to testify are of a coercive nature. Even if they are punitive, s. 92(15) would suffice to insure their constitutionality unless they be used as a colourable device to create new crimes, or to punish old ones otherwise than under the *Criminal Code*.

*Per Laskin C.J. and de Grandpré J., dissenting:* If one accepts the argument that it is open to a province to authorize a provincially-established tribunal to conduct an inquiry, with supporting sanctions to compel appearance and testimony, into crime and into crime in all its ramifications, the provinces would then have this power in respect of any matter which falls with exclusive federal competence, such as bankruptcy, insolvency and so on. In support of the constitutionality of s. 19 of the *Police Act*, the provinces purport to find in the legislative power in relation to "the administration of justice in the Province" ample competence to authorize inquiries which do not involve accusations or charges and do not involve prosecutions for offences. This argument rests on a distinction, which does not seem proper, between a coercive inquiry into criminality and a coercive inquiry into other fields where there is exclusive federal legislative power.

Although it is recognized that s. 92(14) of the *B.N.A. Act* gives the provinces a source of authority that enables them to blend with exercises of federal power when the latter is used to invest provincially-established Courts with jurisdiction in matters within exclusive federal competence, federal overriding authority is always in reserve. Thus, although the Parliament of Canada has designated the provincial courts to administer criminal law, they have to do so according to procedures which under s. 91(27) of the *B.N.A. Act*, are within exclusive federal competence.

None of the cases cited really decided the constitutional question raised in the case at bar. The ancillary questions which they dealt with have no influence on the validity of the challenged provision, namely, s. 19 of the *Police Act*. Although a province may establish provincial or local police forces, it cannot invest its police

criminelles devant les tribunaux. L'article 19 de la *Loi de police* ne correspond pas à cette description et il ne peut donc se qualifier autrement que comme une disposition portant sur l'administration de la justice en matière criminelle.

Quant aux peines imposées par la loi attaquée pour refus de témoigner, elles sont de nature coercitive. Même si elles étaient punitives, elles seraient valides en vertu du par. (15) de l'art. 92 à moins d'être employées spécifiquement pour créer de nouveaux crimes ou pour assortir d'autres peines ceux du *Code criminel*.

Le juge en chef Laskin et le juge de Grandpré, *dissentents*: Si on accepte la prétention qu'une province peut autoriser un tribunal qu'elle a créé à faire enquête sur le crime et toutes ses ramifications et imposer des sanctions en vue de contraindre à comparaître et à témoigner à cette enquête, les provinces auraient alors ce pouvoir en tout ce qui a trait à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement, telles que la faillite, l'insolvabilité, etc. A l'appui de la validité de l'art. 19 de la *Loi de police*, les provinces soutiennent qu'en vertu du pouvoir qui leur est conféré de légiférer sur l'administration de la justice dans la province elles ont pleine compétence pour autoriser des enquêtes où il n'y a ni mise en accusation, ni inculpation, ni poursuite criminelle. Cette proposition se fonde sur une distinction, qui n'apparaît pas justifiée, entre une enquête coercitive sur la criminalité et une enquête coercitive sur d'autres sujets qui relèveraient de la compétence du fédéral.

Tout en reconnaissant que le par. (14) de l'art. 92 de l'*A.N.B.* donne aux provinces une source d'autorité qui leur permet de s'associer à l'exercice du pouvoir fédéral lorsque ce dernier confère à des tribunaux provinciaux une juridiction en des matières de la compétence exclusive du Parlement fédéral, la primauté du pouvoir fédéral est toujours réservée. Ainsi, bien que le Parlement du Canada ait désigné les tribunaux provinciaux pour appliquer le droit criminel, ceux-ci doivent le faire selon la procédure en matière criminelle qui, en vertu du par. (27) de l'art. 91 de l'*A.N.B.*, relève de l'autorité exclusive du gouvernement fédéral.

Aucun des arrêts cités n'a vraiment décidé de la question constitutionnelle soulevée en l'espèce. Les questions accessoires qui y ont été traitées demeurent sans influence sur la validité de la disposition attaquée, soit l'art. 19 de la *Loi de police*. Quoiqu'une province puisse établir des corps de police provinciaux et municipaux,

officers with some fresh power if no such power was conferred by the existing federal criminal law. To the extent to which enforcement of the criminal law is left with these police forces, it is there by virtue of federal law or by the continuation of pre-confederation powers.

A province may not establish an inquiry commission which, by stopping at investigation and detection and avoiding entry or possible entry into prosecution, would take over this large area of the criminal law, save for the minimal restraint of s. 5 of the *Canada Evidence Act*. Such an inquiry into crime has nothing to do with the administration of justice and is a direct invasion of exclusive federal competence. It is not possible, by prescribing a different procedure for enforcing the criminal law than what Parliament ordains, for example, by doing "wholesale" what is done under the *Criminal Code* by "retail", to change the distribution of exclusive legislative authority in the field of criminal law and criminal procedure.

Since Parliament could authorize an inquiry into the same subjects as those covered by the challenged legislation, the *B.N.A. Act* should be construed as far as possible to preclude both levels of governmental authority from being entitled to converge on an individual for the same purpose and possibly even at the same time.

[*Faber v. R.*, [1976] 2 S.C.R. 9; *In re Public Inquiries Act*; *In re Clement*, [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237; *Re Wilson Inquest* W.W.R. 522, applied; *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. 2d 677; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] S.C.R. 409; *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *In re Prohibitory Liquor Act*, [1938] S.C.R. 398; *R. v. Coroner of Langley* (1968), 67 D.L.R. (2d) 541, rev'd. *sub nom. R. v. McDonald* (1968), 2 D.L.R. (3d) 298; *Wolfe v. Robinson*, [1962] O.R. 132, followed; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] S.C.R. 465, distinguished; *McKay et al. v. R.*, [1965] S.C.R. 798; *Attorney General for Quebec v. Attorney General for Canada*, [1945] S.C.R. 600; *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1; *Attorney General for Ontario v. Hamilton Street Railway Company*, [1903] A.C. 524; *Goodyear Tire & Rubber Co. v. R.*, [1956] S.C.R. 303; *Kalick v.*

elle ne peut investir ses agents de la paix de quelque nouveau pouvoir, si ce pouvoir n'existe pas en vertu du droit criminel fédéral existant. Ces corps de police n'ont le pouvoir d'appliquer le droit criminel que dans la mesure où ce pouvoir vient d'une loi fédérale ou de dispositions antérieures à la Confédération qui sont toujours en vigueur. Une province ne peut constituer une commission d'enquête qui, en se limitant à la recherche et au dépiage et en évitant de s'engager dans les poursuites ou de les prévoir, s'accaparerait ainsi une portion considérable du droit criminel, sous réserve de la restriction minimale de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Pareille enquête sur le crime n'a rien à voir avec l'administration de la justice et constitue un empiètement direct sur la compétence fédérale exclusive. Ce n'est pas en décrétant, pour l'application du droit criminel, une procédure différente de celle prescrite par le Parlement, par exemple en faisant «en gros» ce que fait «au détail» le *Code criminel*, qu'il est possible de modifier le champ de la compétence législative exclusive à l'égard du droit criminel et de la procédure en matière criminelle.

Puisque le Parlement du Canada aurait le pouvoir d'ordonner une enquête portant sur les mêmes sujets que ceux visés par la loi attaquée, il faut, dans la mesure du possible, interpréter l'*A.N.B.* de façon à empêcher que les autorités gouvernementales à deux échelons puissent viser parallèlement un individu dans le même but et possiblement au même moment.

[Arrêts suivis: *Faber c. R.*, [1976] 2 R.C.S. 9; *In re Public Inquiries Act*; *In re Clement*, [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237; *Re Wilson Inquest* (1968), 66 W.W.R. 522; arrêts examinés: *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. (2d) 677; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Renvoi sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*, [1929] R.C.S. 409; *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *In re Prohibitory Liquor Laws* (1895), 24 S.C.R. 170; *Reference re l'Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *R. v. Coroner of Langley* (1968), 67 D.L.R. (2d) 541, infirmé, *sub nom. R. v. McDonald* (1968), 2 D.L.R. (3d) 298; *Wolfe v. Robinson*, [1962] O.R. 132; distinction faite avec l'arrêt: *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465; arrêts mentionnés: *McKay et autres c. R.*, [1965] R.C.S. 798; *Le Procureur général du Québec c. Le Procureur général du Canada*, [1945] R.C.S. 600; *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1; *Attorney General for Ontario v. Hamilton Street Railway Company*, [1903] A.C. 524; *Goodyear*

R. (1920), 61 S.C.R. 175; *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681; *Harrison v. R.*, [1925] 2 W.W.R. 407; *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co. Ltd.*, [1930] 3 W.W.R. 445; *Staples v. Isaacs*, [1940] 2 W.W.R. 657; *Klein v. Bell*, [1955] S.C.R. 309; *Minister of National Revenue v. Lafleur*, [1964] S.C.R. 412; *In re Storgoff*, [1945] S.C.R. 526; *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, [1921] 2 A.C. 417; *Re Poje*, [1953] 1 S.C.R. 516; *Re Armstrong*, [1892] 1 Q.B. 327; *Birks v. City of Montreal*, [1955] S.C.R. 799; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, referred to.]

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec affirming a judgment of the Court of Queen's Bench, Crown side, dismissing appellants' petitions for writs of *habeas corpus* and *certiorari* in aid. Appeal dismissed, Laskin C.J. and de Grandpré J. dissenting.

*René Maranda*, for the appellants.

*Gérard Tremblay*, *Roger Thibaudeau*, *Q.C.*, *Jacques Richard* and *Olivier Prat*, for the respondent and the *mis en cause*.

*Philippe Landry*, *Q.C.*, for the Attorney General for Canada.

*M. Manning*, for the Attorney General for Ontario.

*W. Henkel*, for the Attorney General for Alberta.

*F. A. Melvin* and *N. J. Preljypchan*, for the Attorney General for British Columbia.

*Hazen Strange* and *B. A. Crane*, for the Attorney General for New Brunswick.

The judgment of Laskin C.J. and de Grandpré J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—I have had the advantage of seeing the reasons in this appeal prepared by my brother Pigeon before embarking on my own. A constitutional issue of far-reaching significance is raised here which does not appear to have been faced as directly in any previous deci-

<sup>1</sup>[1975] C.A. 529.

sion as it must be faced here. The issue, in short, is this. Since the Parliament of Canada has exclusive legislative authority in relation to the criminal law including procedure in criminal matters (and I shall refer later to the judicially recognized scope of this power), is it open to a province to authorize a provincially-established tribunal to conduct an inquiry, with supporting sanctions to compel appearance and testimony, into crime and into crime in all its ramifications, including the organizations and persons involved? And if a province has this power in respect of crime, would it not have it also in respect of bankruptcy and insolvency, indeed in respect of any matter which falls within exclusive federal competence, as do the matters just enumerated, and this simply because an aspect of the question might be said to be within s. 92? To take another example, akin in legislative subject matter to that covered by the inquiry in the present case, would it not also be open to the province to authorize a full-scale inquiry into monopoly and other anti-competitive practices which have been dealt with by the Parliament of Canada, with judicial approval, under its criminal law power?

The need, the desirability of an inquiry such as that put on foot by Order-in-Council No. 2821-72 issued by the Lieutenant-Governor in Council of Quebec under s. 19 of the *Police Act*, 1968 (Que.), c. 17, as amended, is beside the point. We are not concerned here with some private inquiry, with a piece of research by a scholar, with a journalistic investigation, but with a state-sanctioned inquiry by a public tribunal with compulsory and punitive powers against those refusing to cooperate in its proceedings.

The provincial case, supported by four other provinces and opposed by the Government of Canada, is founded on the legislative power conferred on the provincial Legislatures by s. 92(14) of the *British North America Act*, assisted by the provisions for sanctions found in s. 92(15). I need not dwell on s. 92(15) in this case. If the Province of Quebec has validly established the inquiry I would not question the grant of authority to the tribunal conducting it to punish for contempt

ici. En bref, la question est la suivante. Le Parlement du Canada ayant l'autorité législative exclusive sur le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle (je parlerai plus loin de la jurisprudence sur la portée de ce pouvoir), une province peut-elle autoriser un tribunal qu'elle a créé, à faire enquête sur le crime et toutes ses ramifications, y compris les organisations et les personnes qui y concourent, et imposer des sanctions en vue de contraindre à comparaître et à témoigner à cette enquête? Si une province possède ce pouvoir en ce qui a trait au crime, ne l'aurait-elle pas aussi en ce qui a trait à la faillite et à l'insolvabilité, à vrai dire, en tout ce qui a trait à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada, telles les matières que je viens de mentionner, simplement parce qu'on pourrait dire qu'un des aspects en est visé par l'art. 92? Pour prendre un autre exemple, soit une disposition législative dont l'objet s'apparente à celui de l'enquête visée en l'espèce, une province pourrait-elle autoriser une enquête générale sur les monopoles et autres pratiques visant à restreindre la concurrence, ce sur quoi, avec l'approbation des tribunaux, le Parlement du Canada a légiféré en vertu de sa compétence en matière de droit criminel?

Nous n'avons pas à considérer la nécessité ou l'utilité d'une enquête comme celle qui a été instituée par l'arrêté en conseil N° 2821-72 émis par le lieutenant-gouverneur en conseil du Québec en vertu de l'art. 19 de la *Loi de police*, 1968 (Qué.), c. 17, et modifications. Il ne s'agit pas d'une enquête privée, du travail d'un chercheur ou d'un journaliste, mais d'une enquête sanctionnée par l'État et menée par un tribunal public investi de pouvoirs de contrainte et avec sanctions envers ceux qui refusent de lui prêter leur concours.

L'argument de la province de Québec, appuyé par quatre autres provinces mais contredit par le gouvernement du Canada, se base sur le pouvoir législatif attribué aux législatures provinciales par le par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, assorti des sanctions prévues au par. (15) de l'art. 92. Il n'est pas nécessaire de traiter de celui-là dans la présente cause. Si la province de Québec a validement institué l'enquête, le pouvoir d'autoriser le tribunal qui la

<sup>1</sup>[1975] C.A. 529.

recalcitrant witnesses or persons properly subpoenaed who refuse to be sworn.

Section 92(14) of the *British North America Act* confers the following legislative power upon provincial Legislatures:

92. . . .

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

A number of issues raised by the relation of this power to other prescriptions of the *British North America Act*, such as ss. 96 and 101, and of course, the prescriptions respecting federal legislative power under s. 91, may be quickly laid to rest. A province may establish Courts or tribunals to administer matters falling within its legislative power, provided that the limitations as to the character and stature of the courts or tribunals arising under s. 96 are observed: see *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*<sup>2</sup>; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*<sup>3</sup>; and see also *Dupont v. Inglis*<sup>4</sup>. A province may establish Courts and endow them with a jurisdictional capacity to administer even federal legislation, subject to the power of the Parliament of Canada to repose exclusive jurisdiction in such matters in a Court of its own creation under s. 101: see *Board v. Board*<sup>5</sup>; *cf. Hellens v. Densmore*<sup>6</sup>; and see *Reference re Divorce Court Act (P.E.I.)*; *Pringle v. Fraser*<sup>7</sup>. Where a province establishes such a Court, the substantive law administered therein, being in relation to matters falling within exclusive federal competence, would have to come from federal enactments; *cf. Attor-*

<sup>2</sup> [1949] A.C. 134.  
<sup>3</sup> [1977] 1 S.C.R. 112.  
<sup>4</sup> [1958] S.C.R. 535.  
<sup>5</sup> [1919] A.C. 956.  
<sup>6</sup> [1957] S.C.R. 768.  
<sup>7</sup> [1952] 2 D.L.R. 513.  
<sup>8</sup> [1972] S.C.R. 821.

mène, à punir pour outrage les témoins récalcitrants ou les personnes régulièrement convoquées qui refusent d'être assermentées, ne me semble pas contestable.

Le paragraphe (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* attribue aux législatures provinciales le pouvoir de légiférer sur:

92. . . .

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux;

On peut rapidement disposer d'un certain nombre de questions concernant l'imbrication de ce pouvoir et de certaines autres dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, comme les art. 96 et 101, et, naturellement, les dispositions de l'art. 91 relatives au pouvoir législatif fédéral. Une province peut établir des cours ou des tribunaux ayant juridiction sur des matières relevant de sa compétence législative pourvu que soient respectées les restrictions découlant de l'art. 96 quant à leur nature et caractère: voir *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*<sup>2</sup>; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*<sup>3</sup>; voir aussi *Dupont c. Inglis*<sup>4</sup>. Une province peut instituer des tribunaux et les investir d'une juridiction leur permettant d'appliquer même des lois fédérales, sous réserve du pouvoir du Parlement du Canada de confier la juridiction exclusive sur ces matières à un tribunal qu'il a lui-même créé en vertu de l'art. 101: voir *Board v. Board*<sup>5</sup>; *cf. Hellens c. Densmore*<sup>6</sup>; et voir *Reference re Divorce Court Act (I.-P.-É.)*; *Pringle c. Fraser*<sup>7</sup>. Si une province établit un tel tribunal, il faut que les règles du fond que celui-ci applique émanent de dispositions législatives fédérales par-

<sup>2</sup> [1949] A.C. 134.  
<sup>3</sup> [1977] 1 R.C.S. 112.  
<sup>4</sup> [1958] R.C.S. 535.  
<sup>5</sup> [1919] A.C. 956.  
<sup>6</sup> [1957] R.C.S. 768.  
<sup>7</sup> [1952] 2 D.L.R. 513.  
<sup>8</sup> [1972] R.C.S. 821.

ney *General of British Columbia v. McKenzie*<sup>9</sup>. The Parliament of Canada could and has, in some cases, fortified this exercise of federal jurisdiction by provincial courts by designating them to be the judicial enforcement agencies. The commonest illustration of this is, of course, in the federal provisions for enforcement of the criminal law.

A provincial Court which administers federal law, be it a superior court or not, may do so through its own procedures unless the federal legislation prescribes the procedure to be followed. An example of this is found in the field of bankruptcy. There is one important qualification to provincial court resort to its own procedure and that is where the procedure is in a criminal matter. This, under s. 91(27) of the *British North America Act*, is within exclusive federal competence: see *In re Storgoff*<sup>10</sup> and *cf. Minister of National Revenue v. Lafleur*<sup>11</sup>.

The submissions on behalf of the Attorney General of Quebec and of the supporting provincial Attorneys General do not, as I appreciate their force, deny the foregoing propositions but rather distinguish them by purporting to find in the legislative power in relation to "the administration of justice in the Province" ample competence to authorize inquiries which do not involve accusations or charges and do not involve prosecutions for offences. The fact that, consequentially, charges may result, or that remedial legislation may be called for which only the Parliament of Canada may enact, is not, according to the provincial contentions, sufficient to deny provincial authority to establish the inquiry. We are thus brought to consider not what s. 92(14) does not cover but rather what it embraces.

<sup>9</sup> [1965] S.C.R. 490.  
<sup>10</sup> [1945] S.C.R. 526.  
<sup>11</sup> [1964] S.C.R. 412.

qu'elles sont relatives à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada; *Cf. Procureur général de la Colombie-Britannique c. McKenzie*<sup>9</sup>. Le Parlement du Canada peut sanctionner cette situation (il l'a d'ailleurs fait en certains cas) en désignant les tribunaux provinciaux ayant juridiction sur des matières de compétence fédérale comme des organismes judiciaires chargés de l'application de la loi. Les dispositions fédérales visant l'application du droit criminel en sont, bien sûr, l'exemple le plus notoire.

Une cour provinciale qui applique la loi fédérale, qu'il s'agisse ou non d'une cour supérieure, peut le faire selon sa propre procédure sauf si la loi fédérale prescrit la procédure à suivre. Citons à titre d'exemple le cas de la faillite. Il existe une exception importante à cette règle: la procédure en matière criminelle, aux termes du par. (27) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada: voir *In re Storgoff*<sup>10</sup> et *Cf. Ministre du Revenu national c. Lafleur*<sup>11</sup>.

Les arguments du procureur général du Québec et des procureurs généraux des provinces qui sont venus appuyer ce dernier, comme je les perçois, ne vont pas à l'encontre des propositions susdites mais visent à établir une distinction. Selon ces arguments, en vertu du pouvoir qui leur est conféré de légiférer sur l'administration de la justice dans la province, les provinces ont pleine compétence pour autoriser des enquêtes où il n'y a ni mise en accusation, ni inculpation, ni poursuite criminelle. Le fait qu'éventuellement il puisse en résulter des inculpations ou que les mesures législatives nécessaires pour corriger la situation soient de la compétence exclusive du Parlement du Canada, ne saurait avoir pour effet, au dire des provinces, de priver ces dernières du pouvoir d'instituer l'enquête. C'est ainsi que nous sommes amenés à considérer non pas ce qui ne fait pas partie de la compétence attribuée par le par. (14) de l'art. 92 mais ce qu'elle embrasse.

<sup>9</sup> [1965] R.C.S. 490.  
<sup>10</sup> [1945] R.C.S. 526.  
<sup>11</sup> [1964] R.C.S. 412.



The argument before this Court, as advanced by the proponents of the validity of this inquiry, appeared to me to rest, to some degree at least, on a distinction between a coercive inquiry into criminality and a coercive inquiry into other fields where there is exclusive federal legislative power. The one is said to relate to the administration of justice in the Province; the others, apparently, not so. I fail to see the distinction. A coercive inquiry, say into the operation of bankruptcy laws, or practices relating to bankruptcy and insolvency is as much an inquiry into the administration of justice, civil justice in fact, as an inquiry into crime and criminality; and if the latter is validly open to a Province, so must be the former; and so must be any coercive inquiry which a Province may wish to mount into fields where exclusive legislative power rests with the Parliament of Canada. Why not, to take another example, an inquiry into penitentiary operations which are within exclusive federal power under s. 91(28) of the *British North America Act*, on the ground that under s. 92(6) public and reformatory prisons are within provincial jurisdiction? No doubt, the Province would not claim power to authorize its tribunal to require the presence of penitentiary inmates at the inquiry, any more than it could require their attendance in the present case but, apart from that, former inmates and anyone else whom the inquiry tribunal wished to hear could be compelled, if the provincial contention is correct.

It seems to be quite plain that if "administration of justice in the Province", within s. 92(14), extends to civil and criminal justice without limitation (and this is the contention here of the Provinces), it must extend to any area of civil law or public law or criminal law, regardless of where the legislative power resides substantively in those various fields. True enough, areas other than the criminal law area are not before us, but they can hardly be ignored when an assertion as command-

La proposition soumise à cette Cour par les tenants de la constitutionnalité de l'enquête, me semble se fonder, jusqu'à un certain point du moins, sur une distinction entre une enquête coercitive sur la criminalité et une enquête coercitive sur d'autres sujets qui relèveraient de la compétence législative exclusive du fédéral. On dit que dans le premier cas l'enquête relève de l'administration de la justice dans la province, mais non pas, semble-t-il, dans les autres. Je ne vois pas la distinction. Une enquête coercitive, par exemple, sur l'application de la loi sur la faillite ou sur des pratiques reliées à la faillite et à l'insolvabilité, est tout autant une enquête sur l'administration de la justice, vraiment la justice civile, qu'une enquête sur le crime et la criminalité. Si ce dernier genre d'enquête relève de la compétence de la province, il faut appliquer la règle au premier et à toute autre enquête coercitive qu'une province pourrait vouloir instituer en des domaines où la législation est de la compétence exclusive du Parlement du Canada. Pourquoi, comme autre exemple, la province ne pourrait-elle pas, sous prétexte que les prisons publiques et les maisons de réforme sont visées par le par. (6) de l'art. 92, enquêter sur le fonctionnement des pénitenciers qui relèvent du pouvoir exclusif du Parlement du Canada en vertu du par. (28) de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique? La province ne prétendrait certes pas pouvoir autoriser son tribunal à citer des détenus à l'enquête, pas plus qu'elle pourrait le faire en l'espèce, mais, sauf cette restriction, des ex-détenus et toutes autres personnes que le tribunal d'enquête désirerait entendre pourraient être contraints de comparaître si la prétention provinciale est bien fondée.

Il semble très clair que si l'administration de la justice dans la province au par. (14) de l'art. 92, comprend la justice en matière civile et criminelle sans restriction (et c'est là la prétention des provinces), cela doit s'étendre à l'ensemble du droit civil, du droit public et du droit criminel, sans égard à la compétence législative en ces différentes matières. Il est vrai que les matières autres que le droit criminel ne sont pas en litige devant nous, mais on peut difficilement les oublier en face d'une affir-

ing as the one made by the Provinces is presented.

"Administration of justice in the Province" within s. 92(14) is not a head of power which has hitherto been closely examined in the case law. It has been regarded, and properly so, as supporting provincial appointment of judicial officers and judges other than those covered by s. 96: see, for example, *Regina v. Bush*<sup>12</sup>. It certainly envisages the provision of facilities through which Courts and like tribunals can carry out their functions, and also, I would say, the appointment of support staff and enforcement officials necessary to assist in the judicial process. In *Valin v. Langlois*<sup>13</sup>, the Supreme Court of Canada took s. 92(14) to relate to the organization of courts of justice for the Province and Henry J. expanded on this to say (at p. 67) that "administration of justice in the Province" means "the power of legislating for the administration of justice in the Province in regard to the subjects given by the [British North American] Act and, to that extent only, to provide for the constitution, maintenance and organization of provincial Courts, including the procedure necessary for the administration of justice in reference to those and kindred subjects". I do not put *Valin v. Langlois* forward as a case that has any direct affinity with the present one, especially when it was concerned with the validity of a federal statute imposing duties on provincial Superior Courts and not, as here, with a provincial statute and Order-in-Council whose validity has to be considered in the absence of competing federal legislation. It is, however, indicative of a view of s. 92(14) which, in my opinion, pays due regard to the scheme of distribution of legislative power and to the limitations on provincial competence that arise out of the catalogue of exclusive federal powers.

Although, like other heads of provincial power, s. 92(14) cannot be used to invade exclusive federal powers, it does nonetheless give the Province a

mation aussi sérieuse que celle des provinces en l'espèce.

«L'administration de la justice dans la province» au par. (14) de l'art. 92, n'est pas une rubrique des pouvoirs législatifs qui ait, jusqu'à présent, été examinée à fond par la jurisprudence. Ce pouvoir a été considéré, et à bon droit, comme justifiant la nomination par la province de magistrats et de juges autres que ceux visés par l'art. 96: voir, par exemple, *R. v. Bush*<sup>12</sup>. Il permet certainement l'organisation matérielle requise par les tribunaux et organismes judiciaires pour l'exercice de leurs fonctions, et, je dirais aussi, la nomination du personnel de soutien et des préposés à l'exécution des jugements, qui sont nécessaires au fonctionnement du système judiciaire. Dans l'arrêt *Valin c. Langlois*<sup>13</sup>, la Cour a décidé que le par. (14) de l'art. 92 visait l'organisation des cours de justice pour la province. Le juge Henry a élaboré sur ce sujet disant (à la p. 67) que [TRADUCTION] «l'administration de la justice dans la province» signifie «le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice dans la province en des matières attribuées par l'Acte [de l'Amérique du Nord britannique] et, dans ce cadre seulement, de prévoir la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, y compris la procédure nécessaire pour administrer la justice en ces matières et d'autres de même nature». Je ne cite pas *Valin c. Langlois* comme touchant directement l'objet du présent litige. Il s'agissait de la validité d'une loi fédérale imposant des devoirs aux cours supérieures des provinces et non pas, comme en l'espèce, d'une loi et d'un arrêté en conseil provinciaux dont la validité est à déterminer en l'absence de législation fédérale à ce sujet. C'est cependant, à mon avis, une indication d'une interprétation du par. (14) de l'art. 92 qui, je crois, respecte le plan de répartition du pouvoir législatif et les restrictions que le catalogue des matières de compétence fédérale impose à la compétence provinciale.

Bien qu'on ne puisse se servir du par. (14) de l'art. 92, tout comme des autres rubriques de pouvoir législatif des provinces, pour empiéter sur

<sup>12</sup>(1888), 15 O.R. 398.  
<sup>13</sup>(1879), 3 R.C.S. 1.

<sup>12</sup>(1888), 15 O.R. 398.  
<sup>13</sup>(1879), 3 R.C.S. 1.

portant que [TRADUCTION] «les raisons qui motivent une législation préventive semblent être les mêmes que celles qui motivent une législation curative».

L'arrêt *Bédard c. Dawson et le Procureur général du Canada*<sup>14</sup>, le précèdent habituellement invoqué à l'appui du pouvoir des provinces d'édicter des lois (selon les mots du juge Duff, alors juge puîné) [TRADUCTION] «visant à supprimer les conditions considérées comme favorables à l'expansion de la criminalité plutôt qu'à imposer des sanctions pour les crimes» (à la p. 684), est un cas où les prétentions constitutionnelles de la province pouvaient se fonder sur l'usage et l'occupation de biens, quoique pour des fins interdites par le *Code criminel*. C'est sous cet angle que la décision de cette Cour a été considérée par l'analyse prudente qu'elle en a faite dans l'arrêt *Switzman, supra*. Je ne connais aucun arrêt, et il n'y en a certainement aucun du Conseil privé ou de cette Cour, qui ait reconnu aux provinces un pouvoir illimité de légiférer en matière de droit criminel, comme on l'a fait en l'espèce, sans pouvoir au moins prétendre à relier l'affaire, du point de vue constitutionnel, à quelque matière de compétence provinciale, comme c'était évidemment le cas dans la récente enquête de la Commission Cliche sur la violence dans l'industrie de la construction au Québec et certaines pratiques dans l'industrie du bâtiment, y compris des activités illégales.

Il me paraît important de garder à l'esprit, en essayant de déterminer l'étendue de la compétence provinciale découlant du par. (14) de l'art. 92, qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir «non obstantes». Au contraire, tant à l'égard des matières énumérées à l'art. 91 qu'à l'égard des pouvoirs conférés par l'art. 101, c'est la compétence fédérale qui est conférée «nonobstant toute disposition du présent acte».

Il n'y a pas de doute que le Parlement du Canada aurait eu le pouvoir d'instituer une

<sup>14</sup> [1923] R.C.S. 681.

on the same basis as legislation for cure».

*Bédard v. Dawson and Attorney General of Quebec*<sup>14</sup>, which is the authority usually relied on to support provincial power to pass legislation (in the words of Duff J., as he then was, in that case) "aimed at suppressing conditions calculated to favour the development of crime rather than at the punishment of crime" (at p. 684), is a case where the Province could claim constitutional support because it was dealing with the use and occupation of property, albeit for purposes prohibited by the *Criminal Code*. That was the view of this Court in its cautious treatment of the *Bédard* case in the *Switzman* case, *supra*. I know of no case, certainly none in the Privy Council or in this Court, which has recognized an untrammelled right of the Province to legislate, as it has done here in relation to the criminal law, without even any pretence of some constitutional anchor in substantive provincial legislative authority, such as was evident in the recent inquiry by the Cliche Commission, in Québec, into violence in the construction industry, and in the recent Waisberg Inquiry in Ontario into practices, including unlawful activities, in the building industry.

It is, I think, important to remember in assessing the scope of provincial competence under s. 92(14) that this is not a "non obstante" power. Rather, it is federal competence, both in respect of the matters enumerated in s. 91 and in respect of the powers conferred by s. 101, that is conferred "notwithstanding anything in this Act".

Had the Parliament of Canada established an inquiry such as the one in question here, and with

<sup>14</sup> [1923] S.C.R. 681.

la compétence fédérale, il leur donne néanmoins une source d'autorité qui leur permet de s'associer à l'exercice du pouvoir fédéral lorsque ce dernier confère à des tribunaux provinciaux une juridiction en des matières de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Toutefois, en ces matières, la primauté du pouvoir fédéral est toujours réservée.

Une province n'a pas à s'appuyer sur le par. (14) de l'art. 92 pour instituer une enquête sur une activité relevant de sa compétence. Elle peut toujours se fonder sur les autres rubriques de l'art. 92 qui visent cette entreprise ou activité. Elle s'appuierait, naturellement, sur le par. (14) de l'art. 92 si l'enquête visait le fonctionnement de cours provinciales ou d'autres tribunaux qui ont à décider des droits et responsabilité civils. Mais, ce qui est en cause en l'espèce n'est pas de cette nature.

Je ne crois pas que les paroles du juge en chef Duff, dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*<sup>14</sup>, à la p. 403, citées par mon collègue le juge Pigeon, s'inscrivent dans le sens des prétentions des provinces en l'espèce. Le savant Juge en chef parlait surtout de l'aspect administratif de l'application des règles de fond du droit criminel promulguées par le Parlement, c'est-à-dire leur application par les corps de police municipaux ou provinciaux; et si, de la généralité des termes employés en parlant de [TRADUCTION] «la suppression des crimes et désordres» et des [TRADUCTION] «situations sociales qui tendent à favoriser le vice et le crime», on peut être porté à conclure à la compétence des provinces pour légiférer de façon dite préventive contre le crime ou les situations qui favorisent son éclosion, il faut se souvenir que ces paroles ont depuis été qualifiées par des décisions ultérieures de cette Cour, par exemple, les arrêts *Johnson c. Le Procureur général de l'Alberta*<sup>15</sup>, et *Switzman c. Elbling et le Procureur général du Québec*<sup>16</sup>. A ce sujet, je peux également citer l'énoncé du Conseil privé dans l'arrêt *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>17</sup>, à la p. 207,

<sup>14</sup> [1938] R.C.S. 398.  
<sup>15</sup> [1954] R.C.S. 127.  
<sup>16</sup> [1957] R.C.S. 285.  
<sup>17</sup> [1946] A.C. 193.

source of authority that enables it to blend with exercises of federal power when the latter is used to invest provincially-established Courts with jurisdiction in matters within exclusive federal competence. Federal overriding authority is in reserve, however, in respect of those matters.

It is unnecessary for a Province to rely on s. 92(14) if it would authorize an inquiry into an industry or an activity that is within provincial competence. The Province can rely for this on other heads of power in s. 92 which embrace the industry or the activity within their scope. It would, of course, rely on s. 92(14) if the inquiry was directed to the operation of provincial Courts or of other tribunals that determine rights and liabilities. What is involved here, however, is not of that order.

I do not think that what was said by Duff C.J. in *Reference re the Adoption Act*<sup>14</sup>, at p. 403, as quoted by my brother Pigeon assists the provincial contentions in this case. The learned Chief Justice was speaking principally of the administrative enforcement of the substantive criminal law enacted by Parliament, enforcement by municipal or provincial police forces; and if the generality of his words as to "the suppression of crime and disorder" and as to "social conditions having a tendency to encourage vice and crime" might suggest a so-called preventive scope for provincial legislation in the field of crime or its incipient conditions, they must be read today as qualified by later decisions of this Court, such as those in *Johnson v. Attorney General of Alberta*<sup>15</sup>, and *Switzman v. Elbling and the Attorney General of Quebec*<sup>16</sup>. I may refer also in this connection to the statement of the Privy Council in *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>17</sup>, at p. 207, that "to legislate for prevention appears to be

<sup>14</sup> [1938] S.C.R. 398.  
<sup>15</sup> [1954] S.C.R. 127.  
<sup>16</sup> [1957] S.C.R. 285.  
<sup>17</sup> [1946] A.C. 193.

the same scope, there would be no doubt of its power to do so, nor of its power to designate a provincial tribunal to carry it out: see *In re Vancini*<sup>19</sup>, *Prince Edward Island Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*<sup>20</sup>, *cf. Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*<sup>21</sup>; *Registrar of Motor Vehicles v. Canadian American Transfer Ltd.*<sup>22</sup> It would certainly be entitled to assert its pre-eminence in relation to criminal law and procedure in criminal matters. I understood counsel for the Attorney General of Ontario to deny that the Parliament of Canada may exercise such authority, and if I am right in that understanding, I am unable to agree with this submission. It appears to be founded on the history of pre-confederation and post-confederation legislation respecting public inquiries (see 1844-46 (Can.), c. 38; C.S.C. 1859, c. 13, s. 1; 1868 (Can.), c. 38, ss. 1 and 2), and the exclusion from post-confederation federal legislation of the words "the administration of justice therein", which were included in the pre-confederation inquiries legislation. This, in my opinion, begs the question because it does not give an answer to the scope of the power in relation to "the administration of justice in the Province" in the context of the *British North America Act*.

Admittedly, prosecution of crime, be it through provincially-organized courts or not, must be based on substantive law and procedure enacted and prescribed by the Parliament of Canada. The provincial contention is that this limitation does not apply if for prosecution of particular charges in particular cases there is substituted a general commission of inquiry, an administrative or quasi-judicial investigation into crime, though surrounded by sanctions against witnesses and potential witnesses of a kind similar to those available in prosecutions.

Section 19 of the *Quebec Police Act*, as enacted in 1968, and amended by 1971 (Qué.), c. 16, s. 4 and 1972 (Qué.), c. 16, s. 1 is a new provision introduced into a new embracing Act respecting

<sup>19</sup> (1904), 34 S.C.R. 621.  
<sup>20</sup> [1952] 2 S.C.R. 392.  
<sup>21</sup> [1968] S.C.R. 569.  
<sup>22</sup> [1972] S.C.R. 811.

enquête comme celle visée en l'espèce, avec la même mission et de désigner un tribunal provincial pour mener cette enquête: voir *In re Vancini*<sup>19</sup>, *Prince Edward Island Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*<sup>20</sup>, *Cf. Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*<sup>21</sup>; *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*<sup>22</sup> Il pourrait certainement se prévaloir de son pouvoir prééminent sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle. L'avocat du procureur général de l'Ontario m'a paru nier que le Parlement du Canada puisse exercer pareil pouvoir mais si je saisis bien son argument, je ne puis y souscrire. Il semble se fonder sur l'histoire des lois sur les enquêtes publiques, antérieures et postérieures à la Confédération, (voir 1844-46 (Can.), c. 38; S.R.C. 1859, c. 13, art. 1; 1868 (Can.), c. 38, art. 1 et 2) et sur l'omission dans la loi fédérale postérieure à la Confédération des mots «sur l'administration de la justice en icelles», qui se trouvaient dans les lois antérieures à la Confédération. A mon avis, c'est une pétition de principe, ce n'est pas un bon critère de la portée du pouvoir relatif à «l'administration de la justice dans la province» dans le contexte de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Il est admis qu'il faut suivre les règles de fond et de procédure décrétées et prescrites par le Parlement du Canada dans les poursuites pénales même devant un tribunal établi par la province. Les provinces prétendent que cette restriction ne s'applique pas si, au lieu de poursuites relatives à des chefs d'accusation déterminés, on procède à faire, par l'intermédiaire d'une commission générale d'enquête, une enquête administrative ou quasi-judiciaire sur le crime, même si l'on y prévoit contre les témoins des sanctions semblables à celles qui sont prévues dans les poursuites pénales.

L'article 19 de la *Loi de police* du Québec édicté en 1968, modifié en 1971 (Qué.), c. 16, art. 4 et en 1972 (Qué.), c. 16, art. 1, est une nouvelle disposition introduite dans une nouvelle loi visant tous les

<sup>19</sup> (1904), 34 R.C.S. 621.  
<sup>20</sup> [1952] 2 R.C.S. 392.  
<sup>21</sup> [1968] R.C.S. 569.  
<sup>22</sup> [1972] R.C.S. 811.

police forces in Quebec, and I regard it as of some significance that s. 19 exists side by side with s. 1 of the *Public Inquiry Commission Act*, R.S.Q. 1964, c. 11, as amended. I set out these two provisions in parallel paragraphs, as follows:

19. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Lieutenant-Governor in Council, respecting any aspect of crime which he indicates. The Commission shall also make an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed by the Lieutenant-Governor in Council whenever he has reason to believe that in the fight against organized crime or terrorism and subversion, it is in the public interest to order such an inquiry to be held.

corps de police au Québec, et je trouve assez significatif la promulgation de l'art. 19 en outre de l'art. 1 de la *Loi des commissions d'enquête*, S.R.Q. 1964, c. 11 et modifications. Je cite les deux en regard.

19. La Commission doit faire enquête, à chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique. La Commission doit aussi faire enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure qu'indique le lieutenant-gouverneur en conseil lorsque ce dernier a des raisons de croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

Section 1 of the *Public Inquiry Commission Act* goes back, in substance, to s. 1 of 1869 (Que.), c. 8. I notice that both the original and the present s. 1 authorize inquiries to be directed into any matter connected with the good government of the province and the administration of justice. It is eminently arguable that if the contentions of the provincial Attorneys General as to the scope of the authority conferred by the words "administration of justice" is as broad as they allege, it would have been unnecessary to introduce the particular provision as to crime investigations found in s. 19 of the *Police Act*. As I read s. 1 of the *Public Inquiry Commission Act*, it is broad enough to authorize the designation of the Quebec Police Commission as an inquiry tribunal under s. 1 and, certainly, its members could be so designated and appointed. The enactment of s. 19, in short, suggests that

L'article 1 de la *Loi des commissions d'enquête* remonte, en substance, à l'art. 1 de 1869 (Qué.), c. 8. Je remarque que l'art. 1 primitif aussi bien que l'art. 1 actuel permet de faire enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement de la province et à l'administration de la justice. On peut sûrement soutenir que, si la compétence conférée par les mots «administration de la justice» est aussi étendue que le prétendent les procureurs généraux des provinces, il n'aurait pas été nécessaire, d'introduire la disposition particulière de l'art. 19 de la *Loi de police* à l'égard des enquêtes sur le crime. Selon mon interprétation de l'art. 1 de la *Loi des commissions d'enquête*, cet article est assez large pour permettre de désigner la Commission de police du Québec comme tribunal d'enquête et il est certain que les membres en pourraient être nommés à ce tribunal. En résumé, l'adoption de

something more than what "the administration of justice in the Province" connotes was introduced, unless it is simply a case of special reference to underline the serious view taken by the Legislature of the matters covered by s. 19.

The competing contentions of counsel brought to the fore a number of cases which call for examination on the constitutional issue in this case. They are, respectively, *Regina v. Coote*<sup>23</sup>; *In re Public Inquiries Act: In re Clement*<sup>24</sup>; *Batary v. Attorney-General of Saskatchewan*<sup>25</sup>; and *Faber v. The Queen*<sup>26</sup>.

*Regina v. Coote* is relied upon for the proposition that a provincial Legislature may provide for an inquiry by a provincially constituted and appointed tribunal into matter that involve or relate to the criminal law, and which therefore are, substantially within exclusive federal legislative jurisdiction. I do not think that the Privy Council's decision says this. The case came to the Privy Council on the question of the admissibility, on a trial for arson, of depositions of the accused taken at a fire marshal's inquiry authorized by provincial legislation. Under this legislation, the fire marshal was required, whenever any building or property was damaged by fire, to institute an inquiry into the cause or origin of the fire, and, in that connection, to ascertain whether it was kindled by design or was the result of negligence or accident. Power to summon witnesses to give information or evidence was conferred upon the fire marshal who also was empowered to commit for contempt for refusal to testify. The Privy Council held, on the main point before it, that the depositions were admissible against the accused, save as to answers to question to which he objected as tending to criminate him but which he was improperly compelled to answer. On the issue allegedly germane

<sup>23</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

<sup>24</sup> [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

<sup>25</sup> [1965] S.C.R. 465.

<sup>26</sup> [1976] 2 S.C.R. 9.

the present case the Privy Council said only this (at p. 605):

... It was held by the whole Court [the Quebec Court of Queen's Bench, Appeal Side] (in their Lordships' opinion rightly) that the constitution of the Court of the "Fire Marshal", with the powers given to it, was within the competency of the Provincial legislature;...

This observation has been regarded as going to a 96 question, namely, whether the fire marshal as a provincial appointee was given powers exercisable only by a superior or county Court Judge or powers analogous thereto: see *Reference re the Adoption Act*<sup>27</sup>. Moreover, having had the advantage of seeing the reasons for judgment of the various members of the Quebec Court of Queen's Bench, Appeal Side, which heard Coote's appeal from a judgment on a reserved question as to the admissibility of the depositions (by a majority of three to two it held them inadmissible), I find that they do not support the unanimous conclusion attributed to the Quebec Court by the Privy Council.

It is true that in his reasons for judgment, Mr. Justice Drummond, one of the five Quebec judges who sat on the appeal, referred to the objection that the legislation respecting inquiries by fire marshals was invalid as encroaching on federal legislative power in respect of criminal matters, and then asserted that "as to this objection all the judges here agreed that the local Act in question gave to the fire marshals power of investigation or inquiry only and did not interfere with the authority of the Federal Legislature in criminal matters". However, Chief Justice Duval concluded his reasons by saying that "I make no remarks on the constitutionality of the Act... limited as it is in its provisions, as no doubt was expressed on the subject". Mr. Justice Caron said that it was unnecessary to decide the constitutional question and he did not propose to deal with it. Mr. Justice Badg-

<sup>27</sup> [1938] S.C.R. 398.

auxquelles il s'était objecté comme pouvant l'incriminer et auxquelles on l'avait contraint, irrégulièrement, de répondre. Sur la question qui aurait rapport avec la présente affaire le Conseil privé a simplement déclaré ceci (à la p. 605):

[TRADUCTION]... Il a été décidé à l'unanimité par la Cour [la Cour du Banc de la Reine du Québec, Division d'appel] (à juste titre selon l'opinion de leurs Seigneuries) que la création de la charge de prévôt des incendies avec les pouvoirs qui lui étaient attribués, relevait de la compétence de la législature provinciale;...

On a considéré cette déclaration comme se rapportant à l'art. 96, à savoir si l'on avait conféré au prévôt des incendies, nommé par le gouvernement provincial, une juridiction que peuvent exercer seulement les juges des cours supérieures ou de comté, ou une juridiction semblable: voir le *Renvoi sur l'Adoption Act*<sup>27</sup>. J'ai eu de plus l'avantage de prendre connaissance des motifs des différents juges de la Cour du Banc de la Reine, Division d'appel, qui ont entendu l'appel de Coote sur la question de recevabilité des dépositions, question qui leur avait été déferée, (par une majorité de trois contre deux, on a décidé qu'elles étaient irrecevables). Je conclus que les motifs ne justifient pas la déclaration du Conseil privé portant sur l'unanimité des conclusions de la Cour de la province de Québec.

Il est vrai que, dans ses motifs de jugement, M. le juge Drummond, un des cinq juges de la province de Québec qui siégeaient en appel, mentionne l'objection quant à la validité de la loi relative aux enquêtes par des prévôts d'incendie, fondée sur l'empiètement sur la compétence fédérale en matière criminelle et qu'il déclare ensuite que [TRADUCTION] «en ce qui a trait à cette objection, tous les juges sur le banc sont d'avis que la Loi locale en question confère au prévôt des incendies des pouvoirs d'enquête et de recherche seulement et n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière criminelle». Toutefois, le juge en chef Duval a terminé ses motifs sur ces mots: [TRADUCTION] «Je ne fais pas d'observations sur la constitutionnalité de la Loi... limitée comme elle l'est dans ses dispositions, aucun doute n'ayant été exprimé à ce sujet». Le juge Caron a dit qu'il

<sup>27</sup> [1938] R.C.S. 393.

ley, who had reserved the question of the admissibility of the depositions for the opinion of the Court, concluded that the fire marshal inquiry legislation was valid provincial legislation which did not encroach on the federal criminal law power in giving authority to inquire into the cause and origin of fires. Mr. Justice Monk concerned himself with the propriety of reserving the evidence question and did not touch the constitutional point.

Apart altogether from any issue as to whether the Privy Council correctly appreciated the views of the members of the Quebec Court of Queen's Bench on the validity of the fire marshal inquiry legislation, there is a vast difference between the enactment under discussion in the *Coote* case and s. 19 of the Quebec *Police Act*. The *Coote* legislation had only an incidental connection with the criminal law; it was rather concerned with the introduction of a procedure for determining the cause and origin of fires, which would go to questions of safety and prevention of accidents, arising through negligence or otherwise, and in that connection embracing also inquiry into whether a fire was deliberately set. In contradistinction to the *Coote* legislation, s. 19 of the *Police Act* has a direct and unqualified thrust into the substantive criminal law. The Commission has no other mandate than to inquire into the existence of crime, in all its ramifications, and it is not expressly limited to what is defined in the federal *Criminal Code*. Yet it cannot be doubted that only the federal Parliament can prescribe what is criminal in Canada for all of Canada.

*Re Public Inquiries Act: re Clement* arose out of a reference to the British Columbia Court of Appeal as to the validity of the provincial *Public Inquiries Act* and as to whether it was within the powers of the Lieutenant-Governor in Council under that Act to establish an inquiry to determine

n'était pas nécessaire de trancher la question constitutionnelle et qu'il n'avait pas l'intention d'en traiter. Le juge Badgley, qui avait déferé à la Cour la question de recevabilité des dépositions, a conclu que la loi relative aux enquêtes par le prévôt des incendies était une loi provinciale valide qui n'empiétait pas sur la compétence fédérale en matière de droit criminel en permettant de faire enquête sur la cause ou l'origine des incendies. Le juge Monk s'est préoccupé du bien-fondé de la décision de déferer la question de recevabilité de la preuve et n'a pas abordé l'aspect constitutionnel.

Indépendamment de la question de la juste appréciation par le Conseil privé des opinions exprimées par les juges de la Cour du Banc de la Reine du Québec sur la constitutionnalité de la loi relative aux enquêtes par le prévôt des incendies, il existe une profonde différence entre le texte législatif sous examen dans l'affaire *Coote* et l'art. 19 de la *Loi de police* du Québec. Dans l'affaire *Coote*, la loi ne touchait qu'incidemment le droit criminel; elle visait plutôt l'institution d'une procédure en vue de déterminer la cause et l'origine des incendies, domaine qui se rattache aux questions de sécurité et de prévention des accidents, résultant de négligence ou autrement et, à cet égard, comprend aussi la tenue d'une enquête en vue de déterminer si un incendie a été allumé délibérément. Contrairement à la loi en cause dans l'affaire *Coote*, l'art. 19 de la *Loi de Police* constitue carrément une disposition de fond en droit criminel. La Commission n'a pour mandat que de faire enquête sur l'existence du crime et sur toutes ses ramifications. La Commission n'est pas formellement limitée aux crimes définis dans le *Code criminel* fédéral. Cependant, on ne peut douter que le Parlement fédéral seul a compétence pour décider au Canada de ce qui est criminel pour l'ensemble du pays.

Dans *Re Public Inquiries Act: re Clement*, il s'agissait d'un renvoi à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur la validité du *Public Inquiries Act* provincial et sur la compétence du lieutenant-gouverneur en conseil, en vertu de cette loi, pour instituer une enquête aux fins de détermi-

(1) whether intoxicating liquor had been unlawfully imported into the province since the passing of a federal Order-in-Council prohibiting any such importation and (2) whether sales of intoxicating liquor had been made in the province contrary to a provincial prohibition statute.

The British Columbia Court of Appeal determined, easily enough, that the *Public Inquiries Act* was valid provincial legislation. On its face it provided (and it was common provincial legislation) for inquiries into, *inter alia*, the good government of the province, the conduct of public business and the administration of justice. Again, there was no doubt of the power of the provincial Government under this legislation to inquire into breaches of provincial law. What troubled the Court was whether the provincial inquiry could lawfully reach into breaches of the criminal law. That law was involved, in the view of the Court, because of the federal Order-in-Council, which was passed on December 22, 1917, at the instance of the War Committee of the Privy Council, prohibiting the importation of liquor into Canada until one year after the end of the war: see 51 *Can. Gaz.*, at p. 2182. I may note here that this policy was put on a more permanent basis on a provincial-support level by an amendment to the *Canada Temperance Act* by 1919 (*Can. 2nd sess.*), c. 8 which provided that upon provincial instigation a vote could be taken to prohibit the importation of liquor into any province in which its sale for beverage purposes was prohibited: see *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co. and Attorney-General of Alberta*<sup>28</sup>. British Columbia, like other provinces at that time, had a prohibition statute and thus it was that the federal legislation and the earlier federal Order-in-Council were (in the words of one of the judges in this British Columbia reference) "merely supplementary to the local law and the effect has not been to displace the local law" (at p. 124 of 33 C.C.C.). This was of a piece with other instances where the federal temperance statute was construed to make allowance for valid provincial legislation: see *Attorney-General of*

ner (1) si des boissons enivrantes avaient été illégalement importées dans la province depuis l'adoption d'un décret fédéral interdisant toute importation et (2) s'il y avait eu dans la province des ventes de boissons enivrantes à l'encontre d'une loi provinciale les interdisant.

Il a été assez facile pour la Cour d'appel de la Colombie-Britannique de décider que la *Public Inquiries Act* était une loi provinciale valide. A sa lecture même, la Loi (et il s'agissait d'une loi provinciale ordinaire) permettait d'instituer des enquêtes sur, entre autres choses, le bon gouvernement de la province, la conduite des affaires publiques et l'administration de la justice. Il n'y a pas de doute encore qu'en vertu de cette loi le gouvernement provincial pouvait faire enquête sur la violation des lois provinciales. Ce qui a tracassé la Cour a été la question de savoir si l'enquête provinciale pouvait légalement porter sur des violations du droit criminel. Cela était en cause, selon l'opinion de la Cour, parce que l'arrêté en conseil fédéral, adopté le 22 décembre 1917, à la demande du Comité de guerre du Conseil privé, prohibait l'importation de boissons au Canada jusqu'à un an après la fin de la guerre: voir 51 *Gazette du Canada*, à la p. 2182. Je peux souligner ici que cette politique institutionnalisée à l'échelle provinciale sur une base plus permanente par une modification à la *Loi de tempérance du Canada* 1919 (*Can. 2<sup>ème</sup> session*), c. 8, décréta qu'à la demande d'une province un vote pouvait être pris pour prohiber l'importation de boissons enivrantes dans une province où la vente pour consommation en était interdite: Voir *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co et le Procureur général de l'Alberta*<sup>28</sup>. La Colombie-Britannique, comme les autres provinces à cette époque, avait une loi de prohibition de sorte que la loi fédérale et l'arrêté en conseil fédéral antérieur n'étaient (selon les mots employés, par l'un des juges dans ce renvoi de la Colombie-Britannique) [TRANSDUCTION] «qu'un complément de la loi locale et n'avait pas pour effet de la remplacer» (à la p. 124 de 33 C.C.C.). Il s'agit d'un cas comme bien d'autres où la loi

<sup>28</sup> (1921), 62 S.C.R. 424.

<sup>29</sup> (1921), 62 R.C.S. 424.

*Ontario v. Attorney General of Canada*<sup>29</sup>.

The characterization of the federal Order-in-Council as involving criminal law may be suspect in view of the judicial history of federal temperance legislation: see *Russell v. The Queen*<sup>30</sup>; *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>31</sup>. However, I am prepared to assume that the British Columbia Court's decision would have been the same, that it would have sustained the reach of the inquiry whatever might have been the characterization of the federal prohibitory provisions. The basis of the judgment was reliance on the words "administration of justice in the Province" in s. 92(14) of the *British North America Act* and in the provincial *Public Inquiries Act*. The matter was dealt with by Macdonald C.J.A. in a passage that has been heavily relied on by the Provinces in the present case. He said this (at pp. 121-2 of 33 C.C.C.):

Under its powers in respect of administration of justice when crime has been committed, the Province puts the machinery of the criminal law in motion. This undoubtedly is one branch of the administration of justice, but the discovery of crime when it is merely suspected may, I think, also fall into that category. Provincial peace officers are charged with that duty amongst others. A provincial detective force might, I think, be organized under provincial laws for the very purpose for which the commissioner was appointed. Now, if I am right in thinking that investigations, extra-judicially, into the commission of crime for the purpose of discovering if and by whom committed are within the subject matters assigned to the Province under the words "administration of justice," is there anything to prevent the Province from making the investigation effective by imposing on individuals an obligation to give evidence under penalty for refusal. I think not. Such a power is not inconsistent, but consistent, with the jurisdiction of the Province to legislate concerning property and civil rights.

<sup>29</sup> [1896] A.C. 348.

<sup>30</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>31</sup> [1946] A.C. 193.

fédérale sur la tempérance a été interprétée de façon à laisser le champ libre à une législation provinciale valide: voir *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*<sup>29</sup>.

Face à l'évolution de la jurisprudence sur la législation fédérale en matière de tempérance (voir *Russell v. The Queen*<sup>30</sup>; *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*<sup>31</sup>), on peut se demander s'il était correct de considérer l'arrêté en conseil fédéral comme ayant trait au droit criminel. Je crois cependant pouvoir présu-mer que la décision de la Cour de la Colombie-Britannique aurait été identique, c'est-à-dire qu'elle aurait maintenu la validité du but visé par l'enquête quel que soit le caractère attribué aux dispositions fédérales visant la prohibition. Cet arrêt se fonde sur les mots "l'administration de la justice dans la province" au par. (14) de l'art. 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et dans la *Public Inquiries Act* provinciale. En Cour d'appel, le juge en chef Macdonald a traité de cette question dans un passage sur lequel les provinces en l'espèce se sont fortement appuyées. Voici ce qu'a dit le Juge en chef (aux pp. 121-2 de 33 C.C.C.):

[TRADUCTION] Lorsqu'un crime a été commis, la province, en vertu de ses pouvoirs sur l'administration de la justice, fait fonctionner ses rouages du droit criminel. Cela fait partie, sans aucun doute, de l'administration de la justice, mais la découverte de crimes, lorsqu'il peut n'exister que des soupçons, peut aussi, à mon avis, en faire partie. Il s'agit là d'un des devoirs incombant aux agents de la paix provinciaux. A mon avis, on pourrait constituer, en vertu des lois provinciales, un corps de détectives dont les fonctions seraient exactement les mêmes que celles attribuées à la Commission. Alors, si j'ai raison de croire que des enquêtes extra-judiciaires sur la perpétration de crimes en vue de découvrir si effectivement des crimes ont été commis et par qui, relèvent des pouvoirs attribués à la province par les mots "administration de la justice", qu'est-ce qui peut empêcher la province d'assurer l'efficacité de l'enquête en contraignant les individus de témoigner sous peine de sanction. Rien, selon moi. Un tel pouvoir n'est pas incompatible, mais compatible avec la compétence de la province pour légiférer sur la propriété et les droits civils.

<sup>29</sup> [1896] A.C. 348.

<sup>30</sup> (1882), 7 App. Cas. 829.

<sup>31</sup> [1946] A.C. 193.

No doubt to concede the power to the Province to make investigations into breaches of Dominion laws would appear at first blush to be an anomaly, and it might well be argued that the powers conferred upon the Province in respect of the administration of justice ought to be interpreted as conferring merely the duty or obligation to put the machinery of the Courts in motion, and to take the requisite steps to prosecute persons accused of crime. That narrow construction would, I think, preclude what has been generally recognised as one of the functions of government in the administration of justice, namely, the ferreting out of crime and identification of criminals. There is nothing novel in compelling a witness to give evidence which may tend to incriminate him. That is done in the civil Courts and is the practice in one of the oldest criminal Courts of the Realm, the Coroner's Inquest. With the justice or expediency of inquiries into crime by an extra-judicial provincial commission I have not to concern myself. The power to appoint such rests somewhere. It is either with the Dominion or the Province, or with each, and hence it is idle to urge as a reason against the validity of the order-in-council that it is inimical to the rights of the subject.

I am of the opinion that the foregoing passage goes much beyond the necessity of the occasion. The fact that a Superior Court judge was appointed to conduct the inquiry did not appear to be a material consideration for the British Columbia Court of Appeal and, in my opinion, rightly so. What appears to me however to have been the focus of the inquiry was the concern with the effectiveness of the provincial prohibition statute and, hence, as in the *Coote* case, I would regard the concern with the unlawful importation of liquor into the province as merely incidental to the issue of effective enforcement within the province of its temperance law.

I do not think that either *Batary v. Attorney-General of Saskatchewan*, *supra*, or *Faber v. The Queen*, *supra*, go to the point which I have been considering. Both were concerned with certain proceedings before coroners under provincial coroners' legislation in Saskatchewan and Quebec. In neither case was the validity of the *Coroners Act* *per se* called into question. In *Batary*, a section of the *Coroners Act*, making a person charged with a criminal offence arising out of a death a compel-

Il semble anormal à première vue, sans doute, de reconnaître aux provinces le pouvoir de faire enquête sur la violation de lois fédérales et l'on peut fort bien prétendre que les pouvoirs assignés à la province à l'égard de l'administration de la justice doivent s'interpréter comme leur conférant simplement le devoir ou l'obligation de faire fonctionner les rouages du système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les personnes inculpées de crime. Cette interprétation étroite exclurait, je crois, ce qui a généralement été reconnu comme l'une des fonctions du gouvernement dans l'administration de la justice, savoir, la recherche des crimes et l'identification des criminels. Obliger un témoin à rendre un témoignage susceptible de l'incriminer n'est pas sans précédent. Cette pratique existe devant les tribunaux civils et devant une des plus anciennes institutions judiciaires du royaume, l'enquête du coroner. Je n'ai pas à me préoccuper du bien-fondé ou de l'à-propos des enquêtes sur le crime par une commission provinciale extra-judiciaire. Le pouvoir de nommer pareille commission est dévolu à quelque autorité. Le Dominion, ou la province, ou les deux sont investis de ce pouvoir et il est par conséquent inutile d'avancer à l'appui de l'invalidité de l'arrêté en conseil qu'il va à l'encontre des droits du citoyen.

Je suis d'avis que ce passage va bien au-delà de ce qu'exigeaient les circonstances. La nomination d'un juge de la Cour supérieure pour mener l'enquête n'a pas semblé, pour la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, un élément important et, à mon avis, elle a eu raison. Il me semble toutefois que l'enquête avait pour but principal de s'assurer de l'efficacité d'une loi provinciale de prohibition et, par conséquent, comme dans l'affaire *Coote*, je considérerais le fait de toucher à l'importation illégale de boissons dans la province comme un simple accessoire de l'application efficace dans la province de sa loi de prohibition.

A mon avis, ni *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan*, *supra*, ni *Faber c. la Reine*, *supra*, ne traitent du point que j'examine. Les deux arrêts touchent certaines procédures devant les coroners en vertu des lois provinciales sur ce sujet en vigueur en Saskatchewan et au Québec. Dans aucun des deux cas la validité de la *Loi du coroner* même n'a été mise en question. Dans *Batary*, un article de la *Coroners Act* contraignant une personne inculpée de crime par suite d'un décès à

lable witness at an inquest directed into the cause of the death, was held to be *ultra vires* the provincial legislature notwithstanding that the challenged provision gave the person the protection of s. 5 of the *Canada Evidence Act* if it was invoked in respect of any question put to him which might tend to criminate him. In *Faber*, the question for decision was whether the Court of Queen's Bench (Crown side) had jurisdiction to issue prohibition to a coroner in respect of an inquest at which *Faber* had refused to testify with the result that there were a number of committals for contempt. The question of jurisdiction, whether it resided in the Superior Court or in the Court of Queen's Bench (Crown side), turned on whether the prohibition proceedings were in a criminal matter, within federal jurisdiction, or were subject to provincial procedures. This Court held, by a majority of five to four, that jurisdiction lay with the Quebec Superior Court.

In my opinion, the fact that contempt issues arising out of statutory compellability to give evidence (and thus raising questions touching the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10 and especially s. 5 thereof) may call for decision is peripheral to the larger question in this case, namely, whether s. 19 of the *Police Act* is invalid as a whole. As both *Batary* and *Faber* show, such peripheral issues may be decided without touching the larger question. I am prepared to consider all the supporting provisions in this case as to compellability and contempt, and enforcement thereof by imprisonment, as neutral provisions which could be found in valid provincial legislation as well as in valid federal legislation. The matter then is s. 19 itself and not any ancillary provisions.

In the course of argument it was contended on behalf of the Provinces that even a police officer could be invested by the Province with authority to carry on an inquiry under s. 19. Although such an officer would then be acting in other than his

témoigner à l'enquête sur la cause de ce décès, a été jugé *ultra vires* de la législature provinciale même si la disposition attaquée donnait à cette personne la protection accordée par l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, s'il le demandait, à l'occasion de toute question dont la réponse pouvait tendre à l'incriminer. Dans *Faber* la question à trancher était de savoir si la Cour du Banc de la Reine (juridiction criminelle) avait juridiction pour émettre un bref de prohibition à l'encontre d'un coroner qui, à plusieurs reprises, avait condamné *Faber* pour outrage au tribunal en raison de son refus de témoigner au cours d'une enquête. La question de savoir qui, de la Cour supérieure ou de la Cour du Banc de la Reine (juridiction criminelle) était compétente se ramenait à décider si l'on devait, dans une instance relative à un bref de prohibition, appliquer la procédure en matière criminelle, relevant de la compétence fédérale, ou la procédure en matière civile relevant de la province. A cinq contre quatre, cette Cour a décidé que la Cour supérieure du Québec avait juridiction.

A mon avis, le fait que la décision a pu être rendue sur des condamnations pour outrage au tribunal fondées sur l'obligation statutaire de témoigner (soulevant ainsi des questions concernant la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10 et particulièrement l'art. 5 de cette loi) constitue un facteur marginal à l'égard de la principale question en litige en l'espèce, c'est-à-dire l'invalidité de l'art. 19 de la *Loi de Police* dans son ensemble. Comme le démontrent les affaires *Batary* et *Faber*, on peut décider des questions marginales sans trancher la question principale. Je suis disposé à considérer toutes les dispositions accessoires en l'espèce, comme celles relatives à la contrainte et à l'outrage ainsi que leur mise en vigueur par l'imposition de peines d'emprisonnement, comme des dispositions sans influence sur la validité, qu'elles fassent partie d'une loi provinciale ou d'une loi fédérale. Il s'agit d'examiner l'art. 19 lui-même et non pas les dispositions accessoires.

Les avocats des provinces ont argué qu'elles pourraient investir même un agent de la paix de l'autorité de mener une enquête en vertu de l'art. 19. Même si cet agent de la paix dépasse alors le cadre de ses fonctions traditionnelles, on souligne

traditional capacity, the submission underlines the close relation between the ordinary functions of the police in the investigation and detection of crime and in assistance in the prosecution of crime, and the function assumed by the Police Commission under the Order-in-Council herein made in pursuance of s. 19. Indeed, it appeared that it was in the functions of police officers and police forces, constituted under provincial legislation, that the Provinces found support for their contention that s. 92(14) embraced coercive investigation into crime and hence, by analogy, an investigation with coercive power such as that provided for under s. 19 of the Quebec *Police Act*. In my view, this is the critical submission in support of s. 19, and I wish to examine it in depth.

The power of a Province, or of a municipality by delegation from a Province, to establish provincial or local police forces is unquestioned, just as is the power of Provinces to establish provincial Courts (subject to the appointing power conferred by s. 96). The mere establishment of a police force, and even the endowment of the police officers with statutory powers under provincial legislation, does not, *ipso facto*, give them authority to exercise those powers if such exercise would take them into the field of criminal law enforcement as contrasted with the enforcement of municipal by-laws or provincial penal laws. A similar situation prevails where a Province endows its Courts with authority to administer criminal law or bankruptcy law. I have already pointed out that this is simply to give them a capacity which must be fed by federal legislation. In fact, it is open to the federal Parliament to invest provincial functionaries or courts with federal functions under federal legislation, regardless of whether they are endowed with capacity by provincial legislation: see *In re Vancini*, *supra*.

What I have said as to police officers and police forces must be placed in historical context, and must take account of pre-confederation common law powers and pre-confederation legislation which survived Confederation. Section 129 of the *British North America Act* provided for the continuation, except as otherwise provided, of all laws in force in the federating Provinces, all Courts and

l'existence de rapports étroits entre les fonctions ordinaires de la police dans la recherche, le dépistage et la répression des crimes et la fonction conférée à la Commission de police par l'arrêté en conseil adopté en vertu de l'art. 19. De fait, il semble que c'est sur la nature des fonctions des agents de la paix et des corps de police établis par législation provinciale, que les provinces fondent leur prétention que le par. (14) de l'art. 92 comprend un pouvoir coercitif d'investigation à l'égard des crimes et par conséquent, par analogie, le pouvoir d'instituer une enquête avec des pouvoirs coercitifs, comme le prévoit l'art. 19 de la *Loi de Police* du Québec. A mon avis, c'est la prétention cruciale au soutien de l'art. 19, et je veux l'examiner à fond.

Le pouvoir d'une province, ou d'une municipalité par délégation du pouvoir provincial, d'établir des corps de police provinciaux ou municipaux est inattaquable, tout comme celui d'établir des tribunaux provinciaux (sous réserve du pouvoir de nomination attribué par l'art. 96). La simple création d'un corps de police, et même le fait d'investir les agents de la paix de pouvoirs déterminés par une loi provinciale, n'a pas pour effet, *ipso facto*, de les autoriser à exercer ces pouvoirs, si cela les amène dans le champ d'application du droit criminel, par opposition à l'application de règlements municipaux ou de lois pénales provinciales. On se retrouve dans une situation semblable lorsqu'une province habilite ses tribunaux à administrer le droit criminel ou la loi sur la faillite. J'ai déjà signalé qu'elle leur donne ainsi uniquement l'aptitude de recevoir une juridiction à être conférée par législation fédérale. De fait, le Parlement fédéral a le pouvoir d'investir les tribunaux ou fonctionnaires provinciaux des fonctions fédérales sans égard à l'aptitude qui peut leur avoir été conférée par la législation provinciale: Voir *In re Vancini*, *supra*.

Il faut situer dans son contexte historique ce que j'ai dit des agents de la paix et des corps de police en prenant en considération les pouvoirs venant de la *common law* et des lois antérieures à la Confédération qui sont demeurées en vigueur après 1867. L'article 129 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* prévoit que, sauf disposition contraire, continueront à exister après la Confédération

all legal commissions, powers and authorities and all officers, judicial, administrative and ministerial, subject however to be repealed, abolished or altered by Parliament or a provincial Legislature according to the distribution of power under the Act. It is plain, therefore, that police forces and police officers continued to exercise their pre-confederation authority, even in relation to what after Confederation were criminal law matters within exclusive federal competence, subject to those powers being taken away or altered by Parliament.

It is simply not arguable that a Province could invest one of its police officers with, for example, some fresh power to arrest for a criminal offence if no such power was conferred by the federal criminal law. The *Criminal Code* defines a "peace officer" very broadly, and municipal or provincial police officers now exercise powers of arrest or of search, in connection with the enforcement of the criminal law, under federal legislation and, especially, under the *Criminal Code*. If there are still some vestigial common law or pre-confederation statute law powers extant, which have not been overtaken or supplanted by federal legislation, they do not affect what I have stated; rather do they support the propositions herein.

In my opinion, the suggestion that there is some independent authority in provincial or municipal police forces, independent that is of federal legislation, to enforce the criminal law, and that this independent authority is fed by s. 92(14) is simply untenable, and there is no basis for finding in the existence of provincial or municipal police forces any analogical support for the validity of the inquiry established under s. 19 of the Quebec *Police Act*. To the extent to which enforcement of the criminal law is left with provincial or municipal police forces, it is there by virtue of federal law or by the continuation of pre-confederation powers left untouched by federal law.

We are asked to agree that a Province could authorize provincial or local police to engage in an inquiry into the criminal law and, for example, in connection therewith to require any citizen under investigation to answer inquiries on pain of liability to incarceration for contempt. Assuming that, whatever be the nature of the inquiry, a citizen may invoke s. 5 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10 and thus protect himself in respect of criminalizing questions (assuming also he is a witness within s. 5), nonetheless he would be disentitled to refuse to answer questions incriminating others. The scope of the inquiry can be heedless of rules of evidence that operate under federal law applicable to criminal matters. On the submissions made by the Provinces, it is only necessary to say that the inquiry is not directed to possible prosecution for a criminal offence; and what the federal Parliament, endowed with exclusive power in relation to criminal law and procedure in criminal matters, has not done the Province may do, riding roughshod over citizens in the process. I am not in the least concerned that only those of allegedly unsavoury character have been or will be interrogated. They are as much entitled to rely on the distribution of legislative power under the *British North America Act*, and on the safeguards prescribed by the Parliament of Canada when crime is being investigated, as are the most unblemished of our citizens.

If the inquiry or investigation were put on foot by the Province with a view to possible prosecution, is there any doubt but that it would amount to an invasion of the federal criminal law power? What we have here is an inquisitorial process, more draconian than what Parliament has prescribed in relation to the investigation, detection and prosecution of crime; and yet it is contended that by stopping at investigation and detection (under the inquiry) and avoiding entry or possible entry into prosecution, the Province may constitutionally take over this large area of the criminal law, save for the minimal restraint of s. 5 of the *Canada Evidence Act*. This, to me, is not only a colourable invasion but a direct invasion of exclusive federal competence. An administrative, quasi-

On nous demande d'admettre qu'une province puisse autoriser la police locale ou provinciale à effectuer une enquête sur une affaire de droit criminel et, par exemple, à exiger de tout citoyen en faisant l'objet qu'il réponde aux questions qui lui sont posées sous peine de condamnation pour outrage au tribunal. Présument que quelle que soit la nature de l'enquête tout citoyen pourrait invoquer l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10, et se protéger ainsi à l'égard de questions incriminantes (présument aussi qu'il est un témoin au sens de l'art. 5) mais, naturellement, il n'aurait pas le droit de refuser de répondre à des questions pouvant en incriminer d'autres. La portée de l'enquête pourrait ne pas tenir compte des règles de preuve qui s'appliquent en matière criminelle sous la loi fédérale. Selon les prétentions des provinces, il suffirait de dire que l'enquête ne vise pas des poursuites probables pour des infractions criminelles; et ce que le Parlement du Canada, investi du pouvoir exclusif relativement au droit criminel et la procédure en matière criminelle, n'a pas fait, la province pourrait le faire, et cela, en foulant aux pieds les droits des citoyens. Il m'importe peu que seuls des gens dont la réputation est présumément équivoque, aient été ou doivent être interrogés. Lorsqu'on fait enquête sur le crime, ils ont autant que les citoyens les plus irréprochables le droit d'invoquer le partage des compétences établi par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et les garanties prescrites par le Parlement du Canada.

Si l'enquête avait été mise sur pied par la province en vue de poursuites, peut-on douter que cela équivaudrait à un empiètement sur la compétence fédérale en matière de droit criminel? Ce que nous avons en l'espèce est un processus inquisitoire, plus draconien que ce que le Parlement a édicté pour la recherche et le dépiage du crime et les poursuites pénales. On prétend cependant, qu'en s'arrêtant à la recherche et au dépiage (par la commission d'enquête) et en évitant de s'engager dans les poursuites ou de les prévoir, la province peut constitutionnellement s'accaparer cette portion considérable du droit criminel, sous réserve de la restriction minimale de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Pour moi cela ne constitue pas un empiètement spécifique mais un empiètement direct



judicial coercive investigation at large into crime has nothing to do with the "administration of justice in the Province".

Those words have never been interpreted to reach into ends which are beyond provincial authority, unless we are to say that an inquiry, however coercive, is an end in itself, and is in relation to "administration of justice", though no charges are involved against particular persons, no courts are involved and no consequences are involved, save as to those who refuse to cooperate in the enterprise.

It has been said time and again, both by the Privy Council when it was Canada's highest Court and by this Court, that the federal criminal law power endowed the Parliament of Canada with that authority in its widest sense. The proposition began with *Attorney General of Ontario v. Hamilton Street Railway*<sup>32</sup>, at p. 529. In my opinion, this view of the power embraces not only the substantive criminal law but also "procedure in criminal matters" which is part of s. 91(27). In *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*<sup>33</sup>, Duff J., as he then was, speaking for himself and for Rinfret and Smith J.J. said (at p. 418) that "the authority in relation to the criminal law and criminal procedure given by s. 91(27) would appear to confer merely, but as an incidental power upon the Dominion, not as an incidental power provide for investigation into crime, actual and potential". (The emphasis is mine.) The learned judge, as Chief Justice, touched this theme again in *Provincial Secretary of P.E.I. v. Egan*<sup>34</sup>, at p. 401, where he said that "the subject of criminal law entrusted to the Parliament of Canada is necessarily an expanding field by reason of the authority of the Parliament to create crimes, impose punishment for such crimes, and to deal with criminal procedure". I point out also that whereas in the grant of authority to the Provinces under s. 92(14) of the *British North America Act*

"procedure in civil matters" is associated with the phrase "in those Courts", there is no such qualification in the reference to "procedure in criminal matters" in s. 91(27).

What is urged upon this Court by the Provinces represented in this case is that it should construe the federal power in relation to criminal procedure in the same way as "procedure" is dealt with in s. 92(14), that is that it should be limited only to what goes into procedure in the prosecution of offences in the courts. The corollary of this submission is that any other mode of inquiry into the operation of the criminal law belongs to the Provinces as falling within the "administration of justice in the Province" under s. 92(14). I do not think that it could be argued successfully that a Province could prescribe a different procedure (or indeed any procedure) for enforcing the criminal law than what Parliament ordains. Merely to change the tribunal of inquiry and to do "wholesale" what, so to speak, is done under the federal *Criminal Code* by "retail" cannot, in my view, change the distribution of exclusive legislative authority in the field of criminal law and criminal procedure. We would be as unjustified in freezing our understanding of what is "criminal procedure" as of 1867 as we have held it to be unjustified to freeze the meaning of "criminal law" according to what was criminal in 1867, and this whether we refer to the substantive criminal law, to investigative procedure, that may or may not be followed by prosecution, or to penalties or sanctions that may be imposed upon a conviction: see *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. v. The Queen*<sup>35</sup>, at p. 308. The comprehensive scope of the criminal law power under s. 91(27) is also shown by *Attorney-General of British Columbia v. Smith*<sup>36</sup>.

raison du pouvoir qu'a le Parlement de créer des crimes, d'en assurer la répression et de pourvoir à la procédure criminelle. Je souligne aussi que le par. (14) de l'art. 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en conférant aux provinces le pouvoir sur «la procédure en matière civile» ajoute ces mots «dans ces tribunaux», tandis que le par. (27) de l'art. 91 qui renvoie à «la procédure en matière criminelle» ne contient pas de qualification semblable.

Ce que demandent à cette Cour les provinces représentées en l'espèce, c'est d'interpréter le pouvoir fédéral en matière de procédure criminelle de la même façon que la «procédure» visée par le par. (14) de l'art. 92, c'est-à-dire de la restreindre à la marche à suivre devant les cours dans les poursuites criminelles. De cette prétention, on déduit que tout autre mode d'enquête sur l'application du droit criminel relève de la compétence des provinces dans le cadre de leur pouvoir relatif à l'administration de la justice dans la province» en vertu du par. (14) de l'art. 92. Je ne crois pas que l'on puisse soutenir à bon droit qu'une province pourrait décréter, pour l'application du droit criminel, une procédure différente de celle prescrite par le Parlement (ou n'importe quelle procédure). Le simple fait de transformer le tribunal d'enquête et de faire «en gros» (pour ainsi dire) ce que fait «au détail» le Code criminel fédéral, ne peut pas modifier le champ de la compétence législative exclusive en ce qui a trait au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Il n'y aurait pas plus de justification de restreindre le sens de la «procédure criminelle» à ce qu'elle était en 1867 qu'il y en eut, selon ce que nous avons décidé, de restreindre le sens du «droit criminel» à ce qui était criminel en 1867, peu importe que l'on vise les règles de fond du droit criminel, les méthodes d'enquête, que ces dernières engendrent ou non des poursuites, ou l'imposition de peines ou de sanctions qui peuvent découler d'une déclaration de culpabilité: voir *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. c. La Reine*<sup>35</sup>, à la p. 308. L'arrêt *Le Procureur général de la Colombie-Britannique c. Smith*<sup>36</sup>, démontre aussi la portée générale du droit criminel en vertu du par. (27) de l'art. 91.

<sup>32</sup> [1903] A.C. 524.

<sup>33</sup> [1929] S.C.R. 409.

<sup>34</sup> [1941] S.C.R. 396.

<sup>35</sup> [1956] S.C.R. 303.

<sup>36</sup> [1956] S.C.R. 303.

What is presented here under s. 19 of the *Police Act* is a provincial adoption of a new form of procedure for inquiring into crime, a procedure in a criminal matter, within s. 91(27), and although there is no direct attempt under s. 19 and under the implementing Order-in-Council to change the existing criminal law, a different method of examining its operation is prescribed from the method laid out in the *Criminal Code* and in allied federal legislation. As I have already noted, Parliament could authorize a wholesale inquiry of that kind in addition to the individualized enforcement that has been traditional with us. For the Province to do it, however, is for it to provide a type of supplementary administration which, in my opinion, is beyond its powers. I borrow and adapt the words of Rand J. in *Johnson v. Attorney-General of Alberta*<sup>37</sup>, at p. 138 where, speaking it is true in another context, he said that "any local legislation of a supplementary nature that would tend to weaken or confuse [the] enforcement [of the criminal law] would be an interference with the exclusive power of Parliament".

It is evident from the submissions of the Provinces that they would read s. 92(14) as if the words in it were "administration of criminal justice as well as of civil justice". I am satisfied on such authorities as there are, as well as on the scheme of the *British North America Act*, that administration of criminal justice, whatever be the form that it takes, is for Parliament alone to prescribe. The sweeping nature of the inquiry power into crime and criminality, conferred by s. 19, is underlined not only by its terms, already quoted, but as well by the terms of Order-in-Council No. 2821-72. I set them out here because they emphasize why, in my view, the federal power in relation to criminal law and procedure in criminal matters is usurped by what has been prescribed under provincial authority.

The relevant provisions of the Order-in-Council are as follows:

<sup>37</sup> [1954] S.C.R. 127.

Ce que l'art. 19 de la *Loi de police* nous présente en l'espèce est le résultat d'une promulgation par la province d'une nouvelle méthode de procédure visant à faire enquête sur le crime; et même l'art. 19 et l'arrêté en conseil visant son application ne cherchent pas directement à modifier le droit criminel existant, on procède à l'examen de l'application du droit criminel par une méthode différente de celle prescrite par le *Code criminel* et les lois fédérales connexes. Comme je l'ai déjà mentionné, le Parlement du Canada pourrait autoriser une enquête générale de cette nature qui compléterait les méthodes individuelles que nous connaissons. Si c'est une province qui le fait, cela revient à introduire une méthode d'administration complémentaire qui, à mon avis, dépasse sa compétence. Même si ses paroles se situent dans un autre contexte, j'emprunte et je fais miens les mots du juge Rand qui déclarait dans *Johnson c. Le Procureur général de l'Alberta*<sup>37</sup>, à la p. 138 [TRADUCTION] « toute législation locale qui viendrait compléter et tendrait de la sorte à affaiblir ou à compliquer son administration constituerait une immixtion dans le pouvoir exclusif du Parlement.

Il ressort clairement des arguments des provinces que celles-ci interprètent le par. (14) de l'art. 92 comme si celui-ci comprenait les mots « l'administration de la justice en matière criminelle ainsi qu'en matière civiles ». Me fondant sur les précédents existants ainsi que sur le régime de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, je suis convaincu que le Parlement fédéral seul peut légiférer en matière d'administration de la justice criminelle, quelles qu'en soient les modalités. La généralité du pouvoir d'enquête sur le crime et la criminalité, que confère l'art. 19, ressort non seulement des termes de ce dernier article, déjà cité, mais aussi des termes de l'arrêté en conseil n° 2821-72. J'énonce ici ces derniers parce qu'ils font bien voir pourquoi, selon moi, il y a usurpation du pouvoir fédéral ayant trait au droit criminel et à la procédure en matière criminelle, par ce qu'a prescrit l'autorité provinciale.

Voici les dispositions pertinentes de l'arrêté en conseil:

<sup>37</sup> [1954] R.C.S. 127.

[TRANSLATION] Upon the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General, IT IS HEREBY ORDERED:

THAT in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an inquiry into the activities of any organizations or systems, including their ramifications and the persons involved, where such organizations or systems operate in illegal gaming and betting, usurious loans practices (shylocking), extortion, illegal trafficking in drugs and narcotics, counterfeiting, commercial fraud, fraudulent bankruptcies, arson, fraudulent stock manipulation or promotion, fraudulent dealings of corporations, illegal pressure on businessmen or officers or members of associations or corporations to control them or to extort from them money or property, theft of bonds, theft of stamps and precious metals, theft and dismantling of automobiles, sale of stolen goods, prostitution, illegal stills and distribution of adulterated liquor, illegal consumers exploitation, blackmail, intimidation and corruption, and illegal or fraudulent obtaining of any permits issued by or decisions made by any public body.

THAT the Quebec Police Commission shall submit to the Attorney General, on or before December 31, 1975, the written report setting forth the findings" which it will have made, and that the Commission shall be authorized to submit, in its discretion, to the Attorney General, written reports whenever the Commission deems it appropriate.

The foregoing terms point to another consideration that to me is decidedly relevant. Public commissions of inquiry, launched by a particular level of Government, are normally designed to bring to light facts and issues upon which the particular Government can propose curative or protective legislation to the Legislature to which it is accountable, if the report of the inquiry justifies the introduction of such legislation. That would not be possible here when it is conceded that only Parliament can enact criminal law and prescribe criminal procedure, and when it is clear from the terms of the Order-in-Council that they point to issues that are, substantively, beyond provincial competence. Moreover, if governmental powers are to be exercised coercively against individuals, the latter are entitled to have at least such protection

IL EST ORDONNÉ sur la proposition du ministre de la Justice et Procureur général:

QUE dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, les ramifications de ces organisations ou réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans les domaines du jeu et du pari illégaux, dans les domaines du prêt usuraire (shylocking), de l'extorsion, du trafic illégal de la drogue et des stupéfiants, de la contrefaçon, de la fraude commerciale, des faillites frauduleuses et des incendies criminels, de la manipulation illégale d'actions ou de l'agiotage et des agissements frauduleux de corporations, des pressions exercées illégalement sur les hommes d'affaires ou officiels ou membres d'associations ou de corporations afin de les contrôler ou de leur extorquer de l'argent ou des biens, du vol d'obligations, du vol de titres et de métaux précieux, du vol et du démantèlement d'automobiles, du commerce des effets volés, de la prostitution, des alambics clandestins et du trafic d'alcool frelaté, de l'exploitation illégale des consommateurs, du chantage, de l'intimidation et de la corruption, et de l'obtention illégale ou par des moyens illégaux de permis émis ou des décisions adoptées par des organismes publics.

QUE la Commission de Police du Québec soumette au Procureur général, au plus tard le 31 décembre 1975, « le rapport écrit exposant les constatations » qui auront été faites et qu'il lui soit loisible de soumettre, par écrit, au Procureur général, des rapports chaque fois qu'elle l'estimera approprié.

L'extrait susmentionné fait ressortir un autre élément qui selon moi est décisivement pertinent. Les commissions d'enquête publiques, établies par le gouvernement à un échelon particulier, visent normalement à mettre en lumière des faits et des questions qui peuvent faire l'objet de mesures législatives curatives ou protectrices que le gouvernement à cet échelon peut soumettre à la législature à laquelle il est responsable si le rapport de la commission d'enquête justifie la présentation de pareilles mesures législatives. Cela ne serait pas possible, en l'espèce, puisqu'il est admis que seul le Parlement fédéral peut légiférer en matière de droit criminel et de procédure criminelle et qu'il apparaît clairement que les termes de l'arrêté en conseil réfèrent à des sujets qui substantiellement dépassent la compétence provinciale. De plus, si le

as is provided by the distribution of legislative power under the *British North America Act*, in the sense that the *Act* should be construed as far as possible to preclude both levels of governmental authority from being entitled to converge on an individual for the same purpose and possibly even at the same time.

The convenience of having a local inquiry, if there is a serious problem of crime, whether organized or not, in the Province can easily be met by federal intervention to direct it. And if there are extra-provincial ramifications or, indeed, other Provinces or areas therein where there are such problems, it is not difficult to enlarge the terms of reference or to prescribe similar inquiries to be undertaken by other tribunals.

For the reasons I have given, I would allow the appeal and declare that s. 19 of the *Police Act* is *ultra vires* the Legislature of Quebec, that Order-in-Council No. 2821-72 falls with it and that the appellants are entitled to the relief sought by them. Since the issue of constitutional validity was posed directly to this Court under a question formulated by Beetz J., there is no need to remit the case to a provincial court to make the declaration of invalidity and to give the consequential relief sought by the appellants.

Martland, Judson and Ritchie J.J. concurred with reasons delivered by

PIGEON J.—Di Iorio and Fontaine appeal from the judgments of the Court of Appeal of the Province of Quebec affirming the judgments of the Court of Queen's Bench, Crown side, dismissing their petitions for writs of *habeas corpus* with *certiorari* in aid. The appellants had been called as witnesses to testify before the Quebec Police Commission at an enquiry into organized criminal activities. This enquiry was requested by the Lieutenant-Governor in Council pursuant to s. 19 of the *Police Act* (S.Q. 1968, c. 17 as amended). The

gouvernement doit exercer ses pouvoirs de façon coercitive contre des citoyens, ces derniers ont au moins droit à la protection prévue par le partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, dans le sens que l'*Acte* doit être interprété, dans la mesure du possible, de façon à empêcher que les autorités gouvernementales à deux échelons puissent viser parallèlement un individu dans le même but et possiblement au même moment.

Si, pour faire face au problème sérieux que peut poser dans une province le crime, organisé ou non, il semble avantageux d'enquêter localement, le Parlement du Canada peut facilement ordonner une telle enquête. Et si les ramifications ont un caractère extra-provincial ou si effectivement les mêmes problèmes se posent dans d'autres provinces ou dans certaines régions, il n'est pas difficile d'étendre le mandat de l'enquête ou de décréter que d'autres tribunaux entreprennent des enquêtes semblables.

Pour les motifs susdits, j'accueillerais le pourvoi et déclarerais que l'art. 19 de la *Loi de police est ultra vires* de la Législature du Québec, que cela entraîne l'invalidité de l'arrêté en conseil n° 2821-72 et que les appelants ont droit au redressement demandé. Puisque la question constitutionnelle a été posée directement à cette Cour par une question formulée par le juge Beetz, il n'est pas nécessaire de renvoyer l'affaire à une cour provinciale pour que celle-ci prononce l'invalidité et accorde le redressement qui en résulte et que demandent les appelants.

Les juges Martland, Judson et Ritchie ont souscrit aux motifs exprimés par

LE JUGE PIGEON—Di Iorio et Fontaine attaquent les arrêts de la Cour d'appel de la province de Québec qui ont confirmé les jugements de la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) rejetant leurs requêtes pour bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire. Les appelants ont été cités devant la Commission de police du Québec comme témoins à une enquête sur les activités de crime organisé ordonnée par le lieutenant-gouverneur en conseil conformément à l'art. 19 de la *Loi de police* (S.Q. 1968, c. 17 et modifications).

appellants having refused to testify were found guilty of contempt by the commissioners holding the enquiry namely, the mis en cause Rhéal Brunet, Marc Cordeau and Roméo Courtemanche. They were both sentenced to one year in jail, this being the maximum provided under art. 51 of the *Code of Civil Procedure*. The principal ground on which they attack the validity of their committal is a challenge of the Order-in-Council and of s. 19 of the *Police Act* on constitutional grounds. In fact, notice of such challenge was at the outset given to the Attorney general of Canada and to the Attorney general of Quebec.

In this Court, notice of the constitutional question was given to all attorneys general. The Attorney general of Canada has intervened to support the challenge against s. 19. The attorneys general of Ontario, New Brunswick, British Columbia and Alberta have intervened to support the submissions of the Attorney general of Quebec in favour of the validity of the impugned enactment. Although several provisions other than s. 19 were attacked by the appellants, these are only accessory enactments which are really attacked only as related to s. 19. Consequently, it seems unnecessary to consider those subordinate provisions. Section 19 as amended reads:

19. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Lieutenant-Governor in Council, respecting any aspect of crime which he indicates.

The Commission shall also make an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed by the Lieutenant-Governor in Council, whenever he has reason to believe that in the fight against organized crime or terrorism and subversion, it is in the public interest to order such an inquiry to be held.

The conclusions of the Order-in-Council requesting the Commission to make the enquiry are in the following terms:

[TRANSLATION] Upon the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General, IT IS HEREBY ORDERED:

THAT in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an inquiry into the activities of any organisations or systems, including

Ayant refusé de témoigner, ils ont été déclarés coupables d'outrage au tribunal par les commissaires-enquêteurs, les mis en cause Rhéal Brunet, Marc Cordeau et Roméo Courtemanche. Ils ont tous deux été condamnés à un an d'emprisonnement, ce qui est la peine maximale prévue à l'art. 51 du *Code de procédure civile*. Pour attaquer la validité de leur condamnation, ils contestent d'abord la constitutionnalité de l'arrêté en conseil et de l'art. 19 de la *Loi de police*. De fait, dès l'institution des procédures, ils ont donné avis de cette contestation au procureur général du Canada et au procureur général de la province de Québec.

En cette Cour, un avis de la question constitutionnelle a été donné à tous les procureurs généraux. Le procureur général du Canada est intervenu pour appuyer la contestation de la validité de l'art. 19. Les procureurs généraux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sont intervenus pour appuyer les arguments du procureur général du Québec au soutien de la loi contestée. Bien que plusieurs dispositions au res que l'art. 19 aient été attaquées par les appelants, ce ne sont que des accessoires qui ne sont vraiment contestés qu'en relation avec l'art. 19. Il ne semble donc pas nécessaire d'examiner ces dispositions-là. L'article 19, modifié, se lit comme suit:

19. La Commission doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique.

La Commission doit aussi faire enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure qu'indique le lieutenant-gouverneur en conseil lorsque ce dernier a des raisons de croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

Voici les conclusions de l'arrêté en conseil enjoignant à la Commission de tenir l'enquête:

IL EST ORDONNÉ sur la proposition du ministre de la Justice et Procureur général:

QUE dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, les ramifications

their ramifications and the persons involved, where such organisations or systems operate in illegal gaming and betting, usurious loans practices (shylocking), extortion, illegal trafficking in drugs and narcotics, counterfeiting, commercial fraud, fraudulent bankruptcies, arson, fraudulent stock manipulation or promotion, fraudulent dealings of corporations, illegal pressure on businessmen or officers or members of associations or corporations to control them or to extort from them money or property, theft of bonds, theft of stamps and precious metals, theft and dismantling of automobiles, sale of stolen goods, prostitution, illegal stills and distribution of adulterated liquor, illegal consumers exploitation, blackmail, intimidation and corruption, and illegal or fraudulent obtaining of any permits issued by or decisions made by any public body.

THAT the Quebec Police Commission shall submit to the Attorney General, on or before December 31, 1975, "the written report setting forth the findings" which it will have made, and that the Commission shall be authorized to submit, in its discretion, to the Attorney General, written reports whenever the Commission deems it appropriate.

The constitutional basis of appellants' contentions is that, by s. 91 of the *B.N.A. Act* it is declared "that notwithstanding anything in this Act, the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extends to..."

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

The constitutional provisions relied on by the Attorney general for Quebec and for the intervening provinces are heads 14 and 15 of s. 92:

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

15. The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.

It is noteworthy that the first Canadian constitutional case (*Reg. v. Coote*<sup>38</sup>) heard by the Privy Council after the enactment of the *B.N.A. Act* (this was before the establishment of this Court), had reference to a Quebec statute concerning public enquiries, *The Fire Marshal's Act* of 1868 (31 Vict., c. 32). Coote had been convicted of arson. Depositions taken of him at an enquiry before a fire marshal had been admitted in evidence at his trial although objected to. On appeal, a new trial had been ordered on the basis that although *The Fire Marshal's Act* was constitutionally valid, the deposition had been improperly admitted in evidence because the accused had not been cautioned that whatever he said might be given in evidence against him. The Privy Council restored the conviction holding that depositions so taken are admissible evidence on a subsequent trial of the witness except those to which objection has been made by the witness as tending to criminate him. The Privy Council explicitly approved (at p. 605) the opinion expressed by the Court of Appeal "that the constitution of the Court of the 'Fire Marshal' with the powers given to it was within the competency of the provincial legislature". Sections 3 and 4 of the statute under consideration in that case were in the following terms:

3. Whenever any fire has occurred in such cities, where by any house or other building, or any property whatever therein, has been or is exposed to be wholly or in part consumed or injured by such fire, it shall be the duty of the fire marshal to institute an enquiry into the cause or origin of such fire, and whether it was kindled by design or was the result of negligence or accident, and in so far as the same is practicable, either in person or by some competent person employed by him for that purpose.

4. The fire marshal shall *ex officio* possess all the power, authority and jurisdiction of any judge of sessions, recorder or coroner for all purposes connected with the said enquiry, and shall have power to summon before him all persons whom he deems capable of giving information or evidence touching or concerning such fire.

Il convient de noter que la première cause canadienne en matière constitutionnelle (*Reg. v. Coote*<sup>38</sup>), entendue par le Conseil privé après l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (c'était avant l'institution de cette Cour), concernait une loi de la province de Québec ordonnant des enquêtes publiques, la *Loi des Prévôts des Incendies* de 1868 (31 Vict., c. 32). Coote avait été déclaré coupable du crime d'incendie. Malgré ses objections, on avait admis comme preuve à son procès le témoignage qu'il avait rendu à une enquête tenue par le prévôt des incendies. On avait ordonné en appel un nouveau procès que, même si la *Loi des Prévôts des Incendies* était constitutionnellement valide, le témoignage aurait été irrégulièrement admis en preuve, l'inculpé n'ayant pas été avisé qu'une telle déposition pourrait faire preuve contre lui. Le Conseil privé a rétabli la déclaration de culpabilité, décidant que le témoignage ainsi reçu était recevable comme preuve au procès subséquent du témoin s'il n'avait pas objecté que cela pouvait l'incriminer. Le Conseil privé a approuvé explicitement (à la p. 605) l'opinion exprimée par la Cour d'appel [TRADUCTION] que la création de la charge de prévôt des incendies avec les pouvoirs qui lui étaient attribués, relevait de la compétence de la législature provinciale. Les articles 3 et 4 de la loi sous examen en cette affaire-là se lisaient comme suit:

3. Chaque fois qu'un incendie aura lieu en ces cités, et qu'une maison, ou autre bâtisse, ou propriété quelconque aura été, ou sera exposée à être, entièrement ou partiellement consumée ou détériorée par ce feu, il sera du devoir du prévôt des incendies d'instituer une enquête sur la cause ou l'origine de ce feu, et pour constater s'il a été allumé avec préméditation, ou s'il n'est que le résultat de la négligence ou d'un accident, et en autant que la chose est praticable, soit en personne, ou par quelque personne compétente qui sera par lui employée pour cet objet.

4. Le prévôt des incendies possèdera, *ex officio*, tous les pouvoirs, autorités, et juridiction d'aucun juge de sessions, recorder ou coronaire, pour toutes les fins se rapportant à ladite enquête, et il aura le pouvoir d'assigner à comparaître devant lui toutes les personnes qu'il jugera en état de lui donner des renseignements ou des preuves touchant ou concernant tel incendie.

<sup>38</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

<sup>38</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

In 1919, the British Columbia Court of Appeal had to consider the validity of a provincial Order-in-Council passed under *The Public Inquiries Act* (R.S.B.C. 1911, c. 110) directing the enquiry into the importation of liquor prohibited by an order of the Governor general in council. The Court was unanimous in holding the Act and the Order-in-Council valid (*In Re Public Inquiries Act: In re Clement*<sup>39</sup>). Macdonald C.J.A. said (at pp. 238-240):

... The inquiry in this respect is not I think one connected with good government, or the conduct of public business, and must be supported, if at all, as being connected with the administration of justice in the Province, as that phrase is used in No. 14 of s. 92 of the B.N.A. Act. The making of the criminal laws of Canada is assigned exclusively to the Dominion, so is the regulation of procedure in criminal matters. "Criminal matters" are, in my opinion, proceedings in the criminal Courts, and "procedure" means the steps to be taken in prosecutions or other criminal proceedings in such Courts. The commission in question here is extra-judicial. The commissioner is not a Court, and his proceedings are not proceedings in a criminal matter, or in any matter in the legal sense of the term. Provincial legislation authorizing his appointment is therefore not in conflict with the exclusive legislative authority assigned to the Dominion Parliament by s. 91, No. 27 of the B.N.A. Act. ...

No doubt to concede the power to the Province to make investigations into breaches of Dominion laws would appear at first blush to be an anomaly, and it might well be argued that the powers conferred upon the Province in respect of the administration of justice ought to be interpreted as conferring merely the duty or obligation to put the machinery of the Courts in motion, and to take the requisite steps to prosecute persons accused of crime. That narrow construction would, I think, preclude what has been generally recognised as one of the functions of government in the administration of justice, namely, the ferreting out of crime and identification of criminals. There is nothing novel in compelling a witness to give evidence which may tend to incriminate him.

<sup>39</sup> [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

In 1919, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a eu à examiner la validité d'un arrêté en conseil provincial adopté en vertu de la *Public Inquiries Act*, (R.S.B.C. 1911, c. 110) ordonnant une enquête sur l'importation de boissons prohibées par un arrêté en conseil du gouverneur général. La Cour unanimement a décidé que la Loi et l'arrêté en conseil étaient valides (*In re Public Inquiries Act: In re Clement*)<sup>39</sup>. En Cour d'appel, le juge en chef Macdonald a dit (aux pp. 238-240):

[TRANSDUCTION] ... L'enquête à cet égard ne se rapporte pas, à mon avis, au bon gouvernement ou à la conduite des affaires publiques, et on ne peut la justifier qu'en disant qu'elle touche l'administration de la justice de la province, selon le sens de cette expression au par. (14) de l'art. 92 de l'A.N.B. Au Canada, le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel est assigné exclusivement au gouvernement fédéral de même que la procédure en matière criminelle. A mon avis, l'expression «matière criminelle» désigne les instances devant les tribunaux criminels et la «procédure», les différentes étapes à suivre dans les poursuites ou autres instances criminelles devant ces tribunaux. La commission dont il est ici question est extra-judiciaire. Le commissaire n'est pas un tribunal et les instances qu'il préside ne sont pas des instances en matière criminelle, ou en quelque matière que ce soit selon le sens juridique de l'expression. La loi provinciale qui autorise la nomination du commissaire ne vient donc pas en conflit avec l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. (27) de l'art. 91 de l'A.N.B. ...

Il semble anormal à première vue, sans doute, de reconnaître aux provinces le pouvoir de faire enquête sur la violation de lois fédérales et l'on peut fort bien prétendre que les pouvoirs assignés à la province à l'égard de l'administration de la justice doivent s'interpréter comme leur conférant simplement le devoir ou l'obligation de faire fonctionner le rouage du système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les personnes inculpées de crime. Cette interprétation étroite exclurait, je crois, ce qui a généralement été reconnu comme l'une des fonctions du gouvernement dans l'administration de la justice, savoir, la recherche des crimes et l'identification des criminels. Obliger un témoin à rendre un témoignage susceptible de l'incriminer n'est pas sans précédent.

<sup>39</sup> [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

In 1938, in *Reference re the Adoption Act*<sup>40</sup>, Duff C.J. stating the reasons for the answers given by all the judges who participated in the decision, said (at p. 403):

The responsibility of the state for the care of people in distress (including neglected children and deserted wives) and for the proper education and training of youth, rests upon the province; ...

Moreover, while, as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of the provinces and has been discharged at great cost to the people; so also, the provinces, sometimes acting directly, sometimes through the municipalities, have assumed responsibility for controlling social conditions having a tendency to encourage vice and crime.

Ten years ago, in *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*<sup>41</sup> this Court had to consider the constitutional validity of a provision in the *Coroners' Act* of Saskatchewan purporting to compel a person charged with murder to testify at an enquiry over the death of his alleged victim. Although the statute provided that such person would, if he objected to answer, be entitled to the protection afforded by s. 5 of the *Canada Evidence Act*, this Court held with a single dissent that the legislation was ineffective in such situation. The conclusions expressed by Cartwright J. (as he then was) are as follows (at p. 478):

I think the conclusion inescapable that by enacting s. 15 in its present form the legislature intended to change the law and to render a person charged with murder compellable to give evidence at the inquest on the body of his alleged victim. Such legislation trenches upon the rule expressed in the maxim *nemo tenetur seipsum accusare* which has been described (by Coleridge J. in *R. v. Scott*, 169 E.R. 909) as "a maxim of our law as settled, as important and as wise as almost any other in it." This rule has long formed part of the criminal law of England and of this country. With great respect for the contrary view expressed in the Court of Appeal, I am of

<sup>40</sup> [1938] S.C.R. 398.

<sup>41</sup> [1965] S.C.R. 465.

En 1938, dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*<sup>40</sup>, le juge en chef Duff, énonçant les motifs des réponses données par tous les juges qui ont participé à la décision, a dit (à la p. 403):

[TRANSDUCTION] Le devoir de l'État de prendre soin des personnes dans le besoin (y compris les enfants négligés et les épouses abandonnées) et de fournir à la jeunesse une instruction et une éducation adéquates, incombe à la province; ...

De plus, bien que le droit criminel soit, sous l'aspect législatif, assigné au Parlement du Canada, on a, depuis le début de la Confédération, reconnu que l'administration de la justice et, généralement parlant, le maintien de l'ordre dans le pays, l'application du droit criminel ainsi que la suppression des crimes et désordres, sont la responsabilité des provinces dont les contribuables en assument les frais considérables; de même, les provinces ont soit directement, soit par l'intermédiaire des municipalités, assumé la responsabilité du contrôle des situations sociales qui tendent à favoriser le vice et le crime.

Il y a dix ans, dans *Batary c. Le Procureur général de la Saskatchewan*<sup>41</sup>, cette Cour a eu à examiner la validité constitutionnelle d'une disposition de la *Coroners' Act* de la Saskatchewan visant à contraindre une personne inculpée de meurtre à témoigner à une enquête sur la mort de sa prétendue victime. Bien que la loi décrétât que cette personne pouvait, si elle s'opposait à répondre, jouir de la protection accordée par l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, cette Cour a décidé, avec une seule dissidence, que cette loi était sans effet dans une pareille situation. Le juge Cartwright (alors juge puîné) a énoncé les conclusions de la Cour comme suit (à la p. 478):

[TRANSDUCTION] Je crois qu'il faut inéluctablement conclure qu'en édictant l'art. 15 dans sa forme actuelle, la législature avait l'intention de changer la loi et de rendre une personne accusée de meurtre contraignable à témoigner à l'enquête sur le décès de sa prétendue victime. Une telle législation enfreint la règle exprimée par la maxime *nemo tenetur seipsum accusare* qui a été décrite (par le juge Coleridge dans *R. v. Scott*, 169 E.R. 909) comme «une maxime de notre droit aussi bien établie, aussi importante et aussi sage que pratiquement n'importe quelle autre». Cette règle est partie intégrante du droit criminel anglais et canadien depuis très long-

<sup>40</sup> [1938] R.C.S. 398.

<sup>41</sup> [1965] R.C.S. 465.

opinion that any legislation, purporting to make the change in the law referred to in the first sentence of this paragraph or to abrogate or alter the existing rules which protect a person charged with crime from being compelled to testify against himself, is legislation in relation to the Criminal Law including the Procedure in Criminal Matters and so within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada under head 27 of s. 91 of the *British North America Act*.

In 1968, the courts of British Columbia were called upon to decide whether the principle established in *Batary* is applicable to a person who may be, but has not been, charged with an offence under the *Criminal Code*. The reluctant witness was the driver of an automobile which collided with pedestrians. A child was killed in the mishap. At the coroner's inquest, it was contended that the unfortunate driver was not compellable because he was a person who might be charged with the commission of an offence related to the child's death. A writ of prohibition was granted by *Munroe J. (R. v. Coroner of Langley)*<sup>42</sup>. On appeal, the writ was quashed it being held that a coroner's court is not a criminal court in the sense of a court administering "the Criminal Law" or dealing with "Criminal Matters" within the meaning of s. 91 (27) of the *B.N.A. Act (Reg. v. McDonald)*<sup>43</sup>.

Very recently, a similar question came before this Court in a case where the person who refused to testify at a coroner's inquest held under the *Coroners' Act* of Quebec was not a person charged with murder of the deceased (*Faber v. The Queen*<sup>44</sup>). The appeal from the judgment of the Court of Appeal<sup>45</sup> affirming the refusal of a writ of prohibition was dismissed. In the Court of Appeal in the present case, Montgomery J.A. noted that it is only after our judgment in *Faber* was rendered that the judgments herein were pronounced, saying:

<sup>42</sup> (1968), 67 D.L.R. (2d) 541.

<sup>43</sup> (1968), 2 D.L.R. (3d) 298.

<sup>44</sup> [1976] 2 S.C.R. 9.

<sup>45</sup> [1969] Que. Q.B. 1017.

temps. Avec respect pour l'opinion contraire exprimée en Cour d'appel, je suis d'avis que toute législation tendant à faire le changement dans la loi décrit dans la première phrase du présent alinéa ou à abroger ou modifier les règles actuelles qui protègent une personne accusée d'un crime contre l'obligation de témoigner contre elle-même, est une législation sur le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle, et relève donc de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. (27) de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

En 1968 les tribunaux de la Colombie-Britannique ont eu à décider si le principe établi dans *Batary* s'applique à une personne qui n'a pas été accusée d'infraction au *Code criminel* mais est susceptible de l'être. Le témoin récalcitrant était le conducteur d'une voiture qui avait heurté des piétons. Un enfant avait été tué dans l'accident. A l'enquête du coroner, on a prétendu que le malheureux conducteur n'était pas contraignable parce qu'il pouvait être accusé d'une infraction relative à la mort de l'enfant. Un bref de prohibition a été accordé par le juge *Munroe (R. v. Coroner of Langley)*<sup>42</sup>. En appel, le bref a été annulé. On a décidé qu'une cour du coroner n'était pas un tribunal de juridiction criminelle au sens d'un tribunal qui applique le «droit criminel» ou qui dispose de «matières criminelles» au sens du par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B. (Reg. v. McDonald)*<sup>43</sup>.

Une question semblable a été soulevée tout récemment devant cette Cour. Il s'agissait d'une personne qui n'avait pas été accusée du meurtre du défunt mais avait néanmoins refusé de témoigner à une enquête du coroner tenue en vertu de la *Loi des coroners* du Québec (*Faber c. La Reine*<sup>44</sup>). Le pourvoi à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec<sup>45</sup> confirmant le refus d'un bref de prohibition a été rejeté. Dans la présente cause, le juge *Montgomery* souligne que ce n'est qu'après que notre décision dans *Faber* eut été rendue, que la Cour d'appel a prononcé les arrêts attaqués:

<sup>42</sup> (1968), 67 D.L.R. (2d) 541.

<sup>43</sup> (1968), 2 D.L.R. (3d) 298.

<sup>44</sup> [1976] 2 R.C.S. 9.

<sup>45</sup> [1969] B.R. 1017.

At the hearing before this court, it was pointed out that our court had recently, in the case of *Faber v. R.*, 1969 Q.B. 1017, confirmed a decision of a judge of the Court of Queen's Bench (Crown Side) holding that only the Superior Court had jurisdiction to restrain by writ of prohibition proceedings before a coroner. This decision had been appealed to the Supreme Court and was then pending. It was decided that it would be desirable to await the decision of the Supreme Court, which was rendered on 26th March 1975. By a majority of 5 to 4, the Supreme Court confirmed the decision of this court.

While the question is obviously not free from difficulty, in view of the dissents in the Supreme Court, the fact remains that the unanimous decision of five judges of this court, holding that only the Superior Court has a right of supervision and control over a coroner conducting an inquest under the Coroners Act (115-16 Eliz. II c. 19), has been confirmed by the Supreme Court. The remaining question is therefore whether there is a distinction to be made between an inquest under the Coroners Act and an inquiry under the Police Act. It has not been suggested to us that, for the present purposes, there is any such distinction, and I see no reason to make one.

I can see no reason for disagreeing with this conclusion. It is clear that in *Faber*, as in *Coote*, the enquiry was essentially directed to the purpose of finding who was the author of a crime that had been committed. Before resuming the inquest in *Faber*, the coroner had earlier stated the death to be, in his opinion, due to a crime. His open verdict dated January 8, 1969, read:

[TRANSLATION] That, in my opinion, a crime was committed, that the facts of that crime are those described above and that an unknown person or unknown persons should be held responsible. Recommendation to the Police to investigate further and to file a report at the proper time.

It is at the resumption of the inquest, some two months later, that *Faber* was for the last time, committed for contempt in refusing to testify. Thereupon he applied for a writ of prohibition to the Court of Queen's Bench, Crown side. In the reasons for the majority of this Court upholding the denial of the writ, the following pronouncement by *Bull J.A. in McDonald* (at p. 305) was quoted and adopted:

[TRANSLATION] A l'audition, on a souligné que cette Cour avait récemment, dans l'affaire *Faber c. R.*, 1969 B.R. 1017, confirmé une décision d'un juge de la Cour du Banc de la Reine (juridiction criminelle) qui a statué que la Cour supérieure seule était compétente pour mettre fin, par bref de prohibition, à l'enquête du coroner. Un pourvoi à la Cour suprême contre cet arrêt était alors pendante. Nous avons décidé qu'il serait alors préférable d'attendre le jugement de la Cour suprême qui a été rendu le 26 mars 1975. A 5 contre 4, notre arrêt a été confirmé.

Bien que la question ne soit évidemment pas exempte de difficultés, vu les dissidences en Cour suprême, le fait demeure que la décision unanime de cinq juges de cette Cour, portant que seule la Cour supérieure a un droit de surveillance et de contrôle sur le coroner tenant une enquête en vertu de la Loi des coroners (115-16 Eliz. II c. 19), a été confirmée par la Cour suprême. Il reste donc à décider s'il y a lieu de faire une distinction entre une enquête faite en vertu de la Loi des coroners et une enquête en vertu de la Loi de police. On ne nous a pas suggéré qu'il existe pareille distinction aux fins des présentes et je ne vois aucune raison d'en faire une.

Je ne vois aucun motif de ne pas souscrire à cette conclusion. Il est évident que dans *Faber*, comme dans *Coote*, l'enquête avait essentiellement pour but de découvrir qui était l'auteur d'un crime qui avait été commis. Dans *Faber*, avant de rouvrir l'enquête, le coroner avait déclaré que, selon lui, le décès était dû à un crime. Son premier verdict, rendu public le 8 janvier 1969, se lit comme suit:

Qu'à mon avis, il y a eu crime, que les faits qui le constituent sont ceux décrits ci-dessus et qu'une ou des personnes inconnues devraient être tenues responsables. Recommandation à la police de continuer ses recherches et de faire rapport en temps opportun.

C'est à la réouverture de l'enquête, quelque deux mois plus tard, que *Faber* a été pour la dernière fois condamné pour outrage au tribunal pour refus de témoigner. Il a alors présenté à la Cour du banc de la reine (division criminelle) une requête pour l'émission d'un bref de prohibition. Dans les motifs exposés par la majorité de cette Cour pour maintenir le refus du bref, la proposition suivante du juge *Bull* dans *McDonald* (à la p. 305) a été citée et adoptée.

I therefore conclude that the very nature of the inquiry held by the Coroner in Canada, which is not a trial and at which there is no party or person accused and the function of which is to investigate many other matters than to find that murder or manslaughter has been committed, is such that this Court cannot fairly be said to be a 'Court of Criminal Jurisdiction' whose proceeds before such a verdict, if any, are with respect to 'Criminal Matters' or 'criminal law' in order to come under the exclusive authority of Parliament.

Similarly, the following opinion expressed by McFarlane J.A. (at p. 308) following a quotation from *Wolfe v. Robinson*<sup>46</sup> was also quoted and endorsed:

To this apt description I would add that at a Coroner's inquest, under the Act, there is no *lis*, no accused and no charge. The statute does not purport to confer jurisdiction to try any person accused of any wrongful act, to acquit, convict or punish. Where the jury's verdict is that the deceased came to his death by murder or manslaughter their inquisition shall certify the persons (if any) guilty of the murder or manslaughter or of being accessories before the fact of such murder (s. 15). This is an incidental or ancillary function and does not of itself set the criminal law in motion. Coroners are also required to hold inquests in many cases where there is no suggestion or suspicion of wrongdoing. It may be said fairly that one of the salutary results of inquests is to allay suspicions and remove doubts.

In my opinion the legislation in its pith and substance is enacted in relation to the administration of justice in the Province, thus being within the exclusive legislative jurisdiction of the Province under head 14 of s. 92.

It must be observed that in *Faber*, the only question considered in the Court of Appeal and in this Court was the jurisdiction of the Court of Queen's Bench, Crown side. The conclusion affirmed by the majority in this Court was that the coroner's inquest is not "a procedure in a criminal matter". This was said in a case where, after an open verdict of death due to a crime by a person or persons unknown, the coroner resumed the inquest for the sole purpose of ascertaining who might be

<sup>46</sup> [1962] O.R. 132.

[TRANSLATION] Par conséquent, je conclus que la nature même de l'enquête du coroner au Canada, qui ne constitue pas un procès et où il n'y a aucun accusé et dont le rôle est d'enquêter sur plusieurs autres aspects que celui de déterminer si un meurtre ou un homicide involontaire coupable a été commis, est telle que cette Cour ne peut à bon droit être qualifiée de «cour de juridiction criminelle» dont la procédure antérieure à un tel verdict, s'il y en a un, viserait des «matières criminelles» ou le «droit criminel» et serait ainsi sujette à l'autorité exclusive du Parlement.

De la même façon, l'opinion suivante exprimée par le juge McFarlane (à la p. 308), après une citation de l'arrêt *Wolfe v. Robinson*<sup>46</sup>, a également été citée et approuvée:

[TRANSLATION] A cette excellente description j'ajouterais qu'à l'enquête du coroner, aux termes de la Loi, il n'y a aucun litige, aucun accusé et aucune accusation. La loi n'a pas pour but d'accorder une juridiction qui permet de faire subir un procès à toute personne accusée d'avoir commis un acte illicite, de l'acquitter, de la déclarer coupable ou de la punir. Lorsque le verdict du jury est à l'effet que le décès résulte d'un meurtre ou d'un homicide involontaire coupable, son enquête doit attester l'identité des personnes (s'il y en a) coupables de ce meurtre ou de cet homicide involontaire coupable, ou d'avoir été complices de ce meurtre avant le fait (art. 15). Il s'agit d'une tâche incidente ou accessoire qui ne peut, d'elle-même, mettre en jeu le droit criminel. Les coroners sont également requis d'instituer des enquêtes dans de nombreux cas où l'accomplissement d'un acte illicite n'est ni suggéré ni soupçonné. On peut dire à juste titre que les enquêtes ont, entre autres, l'avantage de dissiper les soupçons et les doutes.

A mon avis, la loi, selon son caractère véritable, vise l'administration de la justice dans la province, de sorte qu'elle relève de la juridiction législative exclusive de la province en vertu du par. (14) de l'art. 92.

Il faut remarquer que dans *Faber*, la compétence de la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) était la seule question débattue en Cour d'appel et en cette Cour. La majorité de cette Cour en est venue à la conclusion que la procédure à l'enquête du coroner n'était pas «une procédure en matière criminelle» et cela, dans une affaire où, après avoir rendu un verdict de décès dû à un crime par une personne ou des personnes inconnues, le coroner avait rouvert l'enquête dans le seul

<sup>46</sup> [1962] O.R. 132.

charged with such crime. This could not be considered incidental only, the only reason for the continuation of the enquiry was the gathering of evidence which would make it possible for the coroner to render a further verdict alleging that a named person had committed murder or manslaughter, whereupon it would become the coroner's duty, under s. 462 of the *Criminal Code*, to direct that such person be taken into custody or enter into a recognizance to appear before a justice. If an inquest carried out with a view to such a consequence can be said not to be a "procedure in a criminal matter", it appears to me that the same must *a fortiori* be said of an enquiry in conclusion of which no more can be done than the making of a report to the provincial attorney general who may then, either have charges laid or take the exceptional step of laying a preferred indictment.

That in many cases a coroner's inquest is not concerned with any criminal aspect may be of some importance in considering the general character of the office of coroner and of the procedure at inquests. It cannot, however, be a material consideration in appreciating the nature of the conclusion reached in *Faber*. What was there submitted by the appellant, as by the present appellants, was essentially that the matter was one coming within the description of "procedure in a criminal matter" because it was an enquiry into allegedly criminal activities. If it must be said that such an enquiry prior to any charge being laid under the *Criminal Code* comes within the description of "Administration of Justice in the Province", not of "Procedure in a Criminal Matter", I cannot appreciate how one may take a different view where the object of the enquiry, instead of being the gathering of information sufficient to lay a charge for criminally causing the death of a person, is the gathering of information identifying persons engaged in organized crime and describing their activities.

Thus, although the constitutional question was not raised in *Faber*, the decision rendered on

but de découvrir qui pouvait être accusé de ce crime. On ne peut dire que cette recherche n'était qu'accessoire, puisque la réouverture de l'enquête avait pour seul but de recueillir des éléments de preuve qui permettraient au coroner de rendre un nouveau verdict alléguant qu'une personne déterminée avait commis un meurtre ou un homicide involontaire coupable, de sorte que le coroner aurait eu le devoir, en vertu de l'art. 462 du *Code criminel*, d'ordonner que cette personne soit mise sous garde ou qu'elle contracte un engagement de comparaître devant un juge de paix. Si l'on peut dire qu'une enquête tenue dans un tel but n'est pas une «procédure en matière criminelle», il me paraît qu'il faut *a fortiori* considérer de la même façon une enquête en conclusion de laquelle on ne pourra rien faire de plus que de soumettre un rapport au procureur général de la province, lequel pourra alors soit porter des accusations soit opter pour la mesure exceptionnelle de l'inculpation directe.

Le fait que, dans de nombreux cas, l'enquête du coroner ne touche à aucun aspect criminel, peut être de quelque importance dans l'examen du caractère général de la fonction de coroner et de la procédure aux enquêtes. Cela ne peut toutefois être considéré comme un facteur déterminant de la conclusion tirée dans *Faber*. La prétention essentielle de l'appelant en cette cause-là, comme celle des appelants en l'espèce, c'est que l'affaire tombe sous la désignation de «procédure en matière criminelle» parce qu'il s'agit d'une enquête sur des activités présumément criminelles. Si l'on doit accepter qu'une enquête tenue avant qu'aucune accusation ne soit portée en vertu du *Code criminel* tombe sous la désignation de «administration de la justice dans la province» et non sous celle de «procédure en matière criminelle», je ne puis voir comment on puisse adopter un point de vue différent lorsque l'enquête, au lieu de viser à recueillir des renseignements suffisants pour porter une accusation d'avoir criminellement causé la mort d'une personne, vise à recueillir des renseignements permettant l'identification des personnes qui concourent au crime organisé et la description de leurs activités.

Ainsi, bien que la question constitutionnelle n'ait pas été soulevée dans *Faber*, la décision

forensic jurisdiction is equally conclusive on the constitutional issue because the division of jurisdiction between the Court of Queen's Bench, Crown side, and the Superior Court of the Province of Quebec follows the constitutional division of authority between "Criminal Law and Procedure in Criminal Matters" and all other matters. It is now firmly established that extraordinary remedies by *habeas corpus*, *certiorari* and prohibition are to be classified from every jurisdictional point of view in this same way by reference to the matter to which they relate (*Minister of National Revenue v. Lafleur*<sup>47</sup>; *In re Storgoff*<sup>48</sup>).

In my view, the decision in *Faber* is conclusive against appellants' contention that the matter is "criminal" because the enquiry was concerned with criminal activities. It is obvious that, in s. 91(27) *B.N.A. Act*, the scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal, which has consistently been held to include the detection of criminal activities. The judgment in *Batary* shows that once a charge is laid under the *Criminal Code* an accused may be said to be subject to criminal proceedings, but *Faber* and the other cases cited show that a person who is merely exposed to a charge is not in the same situation. The conclusion reached in *Faber* cannot be viewed as proceeding on the basis that the detection of crime was not the principal object of the coroner's inquest. The fact is that this was the sole object of the inquest at the particular time when the proceedings were initiated.

Appellants contended that if they were compelled to testify at the enquiry, they would not have the benefit of the protection contemplated in the *Canada Evidence Act* (R.S.C. c. E-10) because s. 2 under the heading "PART I, Application", reads:

<sup>47</sup> [1964] S.C.R. 412.

<sup>48</sup> [1945] S.C.R. 526.

rendue sur la question de la compétence judiciaire se trouve également concluante à l'égard de la question constitutionnelle puisque le partage de compétence entre la Cour du banc de la reine (jurisdiction criminelle) et la Cour supérieure de la province de Québec suit le partage constitutionnel des pouvoirs entre «le droit criminel et le procédure en matière criminelle», d'une part, et toutes les autres matières, d'autre part. Il est maintenant bien établi que les recours extraordinaires par *habeas corpus*, *certiorari*, et prohibition doivent, sous tous les aspects inhérents à la compétence, être classés de la même façon selon la matière à laquelle ils se rattachent (*Ministre du Revenu national c. Lafleur*<sup>47</sup>; *In re Storgoff*<sup>48</sup>).

Selon moi, la décision dans *Faber* est concluante à l'encontre de la prétention des appelants qu'il s'agit d'une matière «criminelle» parce que l'enquête vise des activités criminelles. Il est évident que dans le par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, la portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles, ce que l'on a constamment jugé comprendre la recherche des activités criminelles. Le jugement dans *Batary* montre qu'après qu'une accusation a été portée en vertu du *Code criminel*, on peut considérer l'accusé comme faisant l'objet de procédures criminelles, mais *Faber* et les autres arrêts cités démontrent qu'une personne qui est simplement susceptible d'être accusée n'est pas dans la même situation. On ne peut pas dire que la conclusion tirée dans *Faber* repose sur le motif que la recherche du crime n'était pas le but principal de l'enquête du coroner. De fait, c'était le seul objet de l'enquête au moment où les procédures ont été entamées.

Les appelants ont prétendu que s'ils étaient contraints de témoigner à l'enquête, ils ne jouiraient pas de la protection prévue dans la *Loi sur la preuve au Canada* (S.R.C. c. E-10) parce que l'art. 2, sous la rubrique «PARTIE I, Application», décreète:

<sup>47</sup> [1964] R.C.S. 412.

<sup>48</sup> [1945] R.C.S. 526.

2. This Part applies to all criminal proceedings, and all civil proceedings and other matters whatever respecting which the Parliament of Canada has jurisdiction in this behalf.

Little need be said against this submission beyond quoting the section granting the protection, namely, s. 5:

5. (1) No witness shall be excused from answering any question upon the ground that the answer to such question may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person.

(2) Where with respect to any question a witness objects to answer upon the ground that his answer may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person, and if but for this Act, or the Act of any provincial legislature, the witness would therefore have been excused from answering such question, then although the witness is by reason of this Act, or by reason of such provincial Act, compelled to answer, the answer so given shall not be used or receivable in evidence against him in any criminal trial, or other criminal proceeding against him thereafter taking place, other than a prosecution for perjury in the giving of such evidence.

It would be absurd to suppose that when Parliament, in subs. 2, made reference to the "Act of any provincial legislature", it intended that those words be devoid of any application. They can be given full meaning without doing violence to the wording of s. 2; it is only necessary to construe it as meaning that the application of Part I is intended to control the admissibility of evidence only in matters of federal jurisdiction.

Furthermore, it should be noted that the reference to provincial legislation in s. 5 was introduced in 1901 that is after s. 2 which dates from 1893. If there was any conflict, s. 5 would therefore govern. However, a look at the legislation as originally enacted shows that the intention was completely unequivocal. Section 5 as re-enacted in 1898 (61 Vict., c. 53) read:

5. No witness shall be excused from answering any question upon the ground that the answer to such question may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the

2. La présente Partie s'applique à toutes les procédures criminelles et à toutes les procédures civiles, ainsi qu'à toutes les autres matières de la compétence du Parlement du Canada.

A l'encontre de cette prétention il suffit presque de citer l'article accordant la protection, à savoir, l'art. 5:

5. (1) Nul témoin n'est exempté de répondre à une question pour le motif que la réponse à cette question pourrait tendre à l'incriminer, ou pourrait tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit.

(2) Lorsque, relativement à quelque question, un témoin s'oppose à répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer ou tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit, et si, sans la présente loi, ou sans la loi de quelque législature provinciale, ce témoin eût été dispensé de répondre à cette question, alors bien que ce témoin soit en vertu de la présente loi ou d'une loi provinciale, forcé de répondre, sa réponse ne peut pas être invoquée et n'est pas admissible à titre de preuve contre lui dans une instruction ou procédure criminelle exercée contre lui par la suite, hors le cas de poursuite pour parjure en rendant ce témoignage.

Il serait absurde de supposer que lorsqu'au par. 2 le Parlement mentionne une «loi de quelque législature provinciale», il ne veut pas que ces mots aient un effet. Or, on peut leur donner plein effet sans aller à l'encontre du texte de l'art. 2; il suffit d'interpréter ce dernier comme signifiant que l'application de la Partie I vise à réglementer la recevabilité de la preuve seulement dans les matières de compétence fédérale.

De plus, il convient de considérer que le renvoi à la loi provinciale dans l'art. 5 a été introduit en 1901, c'est-à-dire après l'adoption de l'art. 2, qui remonte à 1893. En cas de conflit, l'art. 5 devrait donc avoir préséance. Toutefois, si l'on se reporte au texte primitif, on voit que celui-ci révèle une intention tout à fait dépourvue d'ambiguïté. L'article 5 révisé en 1898 (61 Vict., c. 53) se lisait en effet comme suit:

5. Aucun témoin ne sera dispensé de répondre à une question parce que la réponse à cette question pourrait tendre à l'incriminer, ou pourrait tendre à établir qu'il est sujet à une poursuite criminelle.



Crown or of any person; provided, however, that if with respect to any question the witness objects to answer upon the ground that his answer may tend to criminate him or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person, and if but for this section the witness would therefore have been excused from answering such question, then, although the witness shall be compelled to answer yet the answer so given shall not be used or receivable in evidence against him in any criminal trial or other criminal proceeding against him thereafter taking place other than a prosecution for perjury in giving such evidence.

The provision making this rule applicable to the case where a witness was compelled to answer by virtue of provincial legislation was originally enacted as follows by c. 36 of the statutes of 1901:

1. Section 5 of *The Canada Evidence Act*, 1893, as that section is enacted by chapter 53 of the statutes of 1898, is hereby amended by adding thereto the following subsection:

2. The proviso to subsection 1 of this section shall in like manner apply to the answer of a witness to any question which pursuant to an enactment of the legislature of a province such witness is compelled to answer after having objected so to do upon any ground mentioned in the said subsection, and which, but for that enactment, he would upon such ground have been excused from answering.

The appellants also submitted that the matter was "criminal" because they were sentenced to a year in jail. On this point, it should be noted first that provincial legislatures are empowered to inflict punishment by fine or imprisonment for violation of provincial laws. Such punishment is unrestricted and is not "criminal" in the constitutional sense (*Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*<sup>49</sup>). In the present case, the sentence was explicitly based on provincial enactments, namely: the Order-in-Council directing the inquiry, the *Police Act* (Statutes of Quebec 1968, c. 17), the *Public Inquiry Commission Act* (R.S.Q. 1964, c. 11), and the *Code of Civil Procedure*, arts. 49-54. It is immaterial that there are provisions in the *Criminal Code* respecting criminal contempt of court. Even if these provisions were susceptible of

<sup>49</sup> [1921] 2 A.C. 417.

bonne ou de quelque personne; néanmoins, si le témoin ne veut pas répondre à une question parce que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer, ou à établir qu'il est sujet à une poursuite civile à l'instance de la Couronne ou de quelque personne, et si, en l'absence du présent article, ce témoin eût été dispensé de répondre à la question,—en ce cas, encore qu'il soit forcé de répondre, sa réponse ne pourra être invoquée ni ne sera admissible comme preuve contre lui dans aucune instruction criminelle ou autre procédure criminelle qui viendrait à être exercée contre lui, hors le cas de poursuite pour parjure commis en rendant ce témoignage.

La disposition rendant cette règle applicable au cas où un témoin est forcé de répondre en vertu d'une loi provinciale a été originellement décrétée par le c. 36 des lois de 1901 comme suit:

1. L'article 5 de l'*Acte de la preuve en Canada*, 1893, tel que formulé au chapitre 53 des statuts de 1898, est modifié par addition à ses dispositions du paragraphe suivant:

2. Le proviso du paragraphe 1 du présent article s'appliquera pareillement à la réponse du témoin à une question à laquelle, d'après quelque loi rendue par la législature d'une province, il serait forcé de répondre après s'y être refusé pour l'un des motifs énoncés au dit paragraphe, et à laquelle, en l'absence de cette loi, il eût été pour ce motif dispensé de répondre.

Les appellants ont aussi argué qu'il s'agissait d'une «matière criminelle» parce qu'ils ont été condamnés à un an d'emprisonnement. Sur ce point, il faut noter d'abord que les législatures provinciales ont le pouvoir d'imposer des sanctions par voie d'amende ou d'emprisonnement pour violation des lois provinciales. La gravité de ces sanctions n'est pas restreinte et elles ne sont pas «criminelles» au sens constitutionnel (*Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*<sup>49</sup>). En l'espèce, la peine imposée est explicitement basée sur des textes législatifs provinciaux, à savoir: l'arrêté en conseil ordonnant l'enquête, la *Loi de police* (Statuts du Québec 1968, c. 17), la *Loi des commissions d'enquête* (S.R.Q. 1964, c. 11), et le *Code de procédure civile*, art. 49-54. Peu importe qu'il existe dans le *Code criminel* des dispositions relatives à l'outrage

<sup>49</sup> [1921] 2 A.C. 417.

application, it is clear in the present case that they have not been applied. The sentences passed against the appellants are based exclusively on enactments of the provincial legislature and they cannot possibly be supported by reference to *Criminal Code* provisions because the tribunal that passed those sentences does not have jurisdiction under the *Criminal Code*.

Thus, the situation is completely unlike that which obtained in *Re Poje*<sup>50</sup>. In that case, civil proceedings for an injunction and other relief had been settled and the plaintiff had agreed to abandon its application for contempt by violation of the injunction. It was the Chief Justice of the Supreme Court of British Columbia who, being a judge of a superior court of general jurisdiction civil and criminal, decided to enquire into the contempt and to punish the guilty parties. Under those circumstances, this Court held that those proceedings were to be considered as proceedings for a criminal contempt and as purely punitive. In the present case, the proceedings before the Police Commission were not completed but continuing when the appellants were sentenced and the appellants' commitment was coercive not punitive. It was ordered under art. 51 of the *Code of Civil Procedure* which reads:

51. Except where otherwise provided, anyone who is guilty of contempt of court is liable to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a period not exceeding one year.

Imprisonment for refusal to obey any process or order may be repeatedly inflicted until the person condemned obeys.

Although this is not explicitly stated in the *Code*, it appears to me that the principle enunciated by Vaughan Williams J. in *Re Armstrong*<sup>51</sup>, (cited in *Poje*, at p. 518) would be applicable and the imprisonment would determine *ex debito justitiae* as soon as the person committed yielded obedience to the order of the tribunal, just as it could be

<sup>50</sup> [1953] 1 S.C.R. 516.

<sup>51</sup> [1892] 1 Q.B. 327.

au tribunal. Même si ces dispositions étaient applicables, il est clair qu'elles ne l'ont pas été en l'espèce. Les peines imposées aux appelants sont fondées exclusivement sur des lois de la législature provinciale et l'on n'aurait pas pu les baser sur des dispositions du *Code criminel* puisque le tribunal qui a imposé ces sentences n'avait aucune compétence en vertu du *Code criminel*.

Ainsi, la situation est complètement différente de celle qui a fait l'objet de l'arrêt *Re Poje*<sup>50</sup>. En cette affaire-là, des procédures civiles en injonction et autres recours avaient été réglées entre les parties et le demandeur avait convenu de se désister de sa demande de condamnation pour outrage au tribunal par violation de l'injonction. C'est le Juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui, à titre de juge d'une cour supérieure de compétence générale en matières civiles et criminelles, a décidé d'enquêter sur l'outrage commis et d'imposer une sanction aux coupables. Dans les circonstances, cette Cour a décidé que ces procédures devaient être considérées comme des procédures d'outrage au tribunal de nature criminelle et essentiellement punitives. Dans le cas présent, les procédures devant la Commission de Police n'étaient pas terminées mais en cours lorsque les appelants ont été condamnés et ils ont été incarcérés dans un but de contrainte et non de punition. La sentence a été rendue en vertu de l'art. 51 du *Code de procédure civile*, qui se lit comme suit:

51. Sauf dans les cas où il est autrement prévu, celui qui se rend coupable d'outrage au tribunal est passible d'une amende n'excédant pas cinq mille dollars ou d'un emprisonnement pour une période d'un plus un an.

L'emprisonnement pour refus d'obtempérer à une ordonnance ou à une injonction peut être imposé derechef jusqu'à ce que la personne condamnée ait obéi.

Bien que le *Code* ne le mentionne pas expressément, il me semble que le principe énoncé par le juge Vaughan Williams dans *Re Armstrong*<sup>51</sup> (cité dans *Poje*, à la p. 518) s'appliquerait et que l'emprisonnement devrait cesser *ex debito justitiae* dès que la personne incarcérée accepterait de se conformer à l'ordonnance du tribunal, tout comme la

<sup>50</sup> [1953] 1 R.C.S. 516.

<sup>51</sup> [1892] 1 Q.B. 327.

inflicted again and again if the contempt was persisted in.

This does not mean that the appellants would be without redress if the legislation was unconstitutional as they contend, but, because they were committed under provincial legislation, such provincial legislation, even when it deals with the infliction of penalties by fine or imprisonment, is not "criminal" in the constitutional sense nor in the sense in which the jurisdiction of courts is defined in the *Criminal Code*. As is established by the judgment in *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, the procedure in respect of the infliction of such penalties falls within the scope of "Procedure in Civil Matters" before provincial courts that is to say, within provincial jurisdiction. Assuming the provincial legislation was constitutionally invalid because it really dealt with a criminal matter, it would nevertheless be for the provincial court of civil jurisdiction to declare it invalid as was held in *Birks v. City of Montreal*<sup>52</sup> and *Switzman v. Eibling*<sup>53</sup>. A provincial statute can never be a criminal law in the constitutional sense. If, in fact, it deals with criminal law, it is totally void and is no law at all. Therefore, the appellants are not restrained of their liberty for "some criminal or supposed criminal matter" and their remedy by *habeas corpus* is before the Superior Court of the Province of Quebec under art. 851 of the *Code of Civil Procedure*:

851. Any person who is confined or otherwise restrained of his liberty except under an order in civil matters granted by a court or a judge having jurisdiction, or for some criminal or supposed criminal matter, or any other person on his behalf, may apply to a judge of the Superior Court to obtain a writ of *habeas corpus* ordering the person under whose custody he is detained to bring him forthwith before a judge of the court and to show the cause of his detention, so that it may be decided whether such detention is justified.

The demand is made by motion supported by an affidavit affirming the truth of the facts on which it is based.

I would dismiss the appeal.

<sup>52</sup> [1955] S.C.R. 799.

<sup>53</sup> [1957] S.C.R. 285.

peine peut être imposée derechef tant que l'outrage persiste.

Cela ne signifie pas que les appelants seraient sans recours si la loi était inconstitutionnelle comme ils le prétendent, mais, puisqu'ils ont été incarcérés en vertu d'une loi provinciale, pareille loi provinciale, même si elle traite de l'imposition de sentence par voie d'amende ou d'emprisonnement, n'est pas de nature « criminelle » au sens constitutionnel ni au sens du *Code criminel* lorsqu'il détermine la compétence des tribunaux. Comme l'établit le jugement dans *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, la procédure à l'égard de l'imposition de telles sanctions relève de la « procédure en matière civile » devant les tribunaux provinciaux, c'est-à-dire les tribunaux du ressort de la province. En supposant que la loi provinciale serait constitutionnellement invalide parce qu'elle traite effectivement d'une matière criminelle, il appartiendrait néanmoins aux tribunaux provinciaux de juridiction civile de prononcer son invalidité, comme il a été décidé dans l'arrêt *Birks c. Ville de Montréal*<sup>52</sup> et *Switzman c. Eibling*<sup>53</sup>. Une loi provinciale ne peut jamais être du droit criminel au sens constitutionnel. Si, de fait, elle est du droit criminel, elle est complètement invalide et elle n'est pas véritablement une loi. Les appelants ne sont donc pas privés de leur liberté « pour une matière criminelle ou supposée telle » et leur recours par voie d'*habeas corpus* est devant la Cour supérieure de la province de Québec en vertu de l'art. 851 du *Code de procédure civile*:

851. Toute personne qui est emprisonnée ou autrement privée de sa liberté, si ce n'est pas en vertu d'une ordonnance rendue en matière civile par un tribunal ou par un juge compétent, ni pour une matière criminelle ou supposée telle, peut, de même qu'un tiers pour elle, s'adresser à un juge de la Cour supérieure pour obtenir un bref d'*habeas corpus* ordonnant à celui sous la garde de qui elle est détenue de la conduire sans délai devant un juge de la Cour et de lui rapporter la cause de la détention, pour qu'il voie si elle est justifiée.

La demande est faite par requête appuyée d'un affidavit établissant la vérité des faits sur lesquels elle est fondée.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

<sup>52</sup> [1955] R.C.S. 799.

<sup>53</sup> [1957] R.C.S. 285.

Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ. concurred with reasons delivered by

DICKSON J.—

I

This appeal, in my opinion, must be dismissed, essentially for two reasons. First, I cannot subscribe to the view that administration of criminal justice is for Parliament alone to prescribe. Section 92(14) of the *British North America Act, 1867* gives the provinces power over "Administration of Justice within the Province." To confine the meaning of "Justice" to civil justice alone is to give to s. 92(14) a strained and truncated effect at war with the plain words of the section and with what would appear to have been the clear intent of the Fathers of Confederation. Secondly, as to the contempt power, from earliest times coroners inquiring into deaths occurring from other than natural causes, fire marshals inquiring into mysterious fires and countless commissioners holding public inquiries pursuant to federal or provincial Public Inquiries Acts have had power to summon witnesses, to require them to give evidence on oath and to punish them for contempt for refusal to be sworn. The Quebec Inquiry Commission into Organized Crime has the same powers, no more and no less. There is nothing in the record to sustain the view that in the exercise of those powers the Inquiry Commission has acted in any way differently from coroners, fire marshals or commissioners holding public inquiries in the past.

This case arises out of the Quebec Inquiry into Organized Crime established in 1972 pursuant to the *Police Act*, S.Q. 1968, c. 17. Section 19 of that Act requires the Quebec Police Commission to make an inquiry, whenever requested to do so by the Lieutenant-Governor in Council, respecting any aspect of crime. The section also makes provision for an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed, whenever there is reason to believe that in the fight against organ-

Les juges Martland, Judson, Ritchie et Spence ont souscrit aux motifs exprimés par

LE JUGE DICKSON—

I

A mon avis, ce pourvoi est à rejeter pour deux principaux motifs. Tout d'abord, je ne puis partager l'opinion que seul le Parlement fédéral a le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice criminelle. Le paragraphe (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, assigne aux provinces la compétence sur « l'administration de la justice dans la province ». Limiter le sens de « justice » à la seule justice civile équivaut à restreindre et à tronquer la portée du par. (14) de l'art. 92 à l'encontre du texte parfaitement clair de l'article et de ce qui semble avoir été l'intention manifeste des Pères de la Confédération. En second lieu, quant à l'outrage au tribunal, de tout temps les coroners faisant enquête sur les décès suspects, les prévôts des incendies agissant de même pour les incendies d'origine mystérieuse, de même que toutes sortes de commissaires effectuant des enquêtes conformément aux lois fédérales ou provinciales sur les enquêtes publiques, ont exercé le pouvoir de citer des témoins à comparaître, d'exiger qu'ils déposent sous serment et de leur imposer des sanctions pour outrage s'ils s'y refusent. La Commission d'enquête du Québec sur le crime organisé a les mêmes pouvoirs, ni plus ni moins. Rien au dossier ne permet de soutenir que, dans l'exercice de ces pouvoirs, la Commission d'enquête a agi autrement que les coroners, prévôts d'incendie ou commissaires qui ont tenu des enquêtes publiques dans le passé.

Le présent litige vise la Commission d'enquête du Québec sur le crime organisé, établie en 1972, conformément à la *Loi de police* S.Q. 1968, c. 17. L'article 19 de cette loi exige que la Commission de Police du Québec fasse enquête chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité. L'article prévoit aussi la tenue d'une enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure indiquée lorsqu'il y a raison de

ized crime or terrorism and subversion it is in the public interest to order such an inquiry.

The Inquiry was established by Order in Council No. 2821/72, dated September 27, 1972, the relevant portions of which read:

[TRANSLATION] Upon the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General, IT IS HEREBY ORDERED:

THAT in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an inquiry into the activities of any organizations or systems, including their ramifications and the persons involved, where such organizations or systems operate in illegal gaming and betting, usurious loans practices (shylocking), extortion, illegal trafficking in drugs and narcotics, counterfeiting, commercial fraud, fraudulent bankruptcies, arson, fraudulent stock manipulation or promotion, fraudulent dealings of corporations, illegal pressure on businessmen or officers or members of associations or corporations to control them or to extort from them money or property, theft of bonds, theft of stamps and precious metals, theft and dismantling of automobiles, sale of stolen goods, prostitution, illegal stills and distribution of adulterated liquor, illegal consumers exploitation, blackmail, intimidation and corruption, and illegal or fraudulent obtaining of any permits issued by or decisions made by any public body.

THAT the Quebec Police Commission shall submit to the Attorney General, on or before December 31, 1975, "the written report setting forth the findings" which it will have made, and that the Commission shall be authorized to submit, in its discretion, to the Attorney General, written reports whenever the Commission deems it appropriate.

The immediate question is whether s. 19 of the *Police Act* and the Order in Council are beyond the constitutional competence of the Province of Quebec to enact. At issue also is a question of more profound implication, namely, whether the conduct of inquiries, unconnected with specific criminal proceedings, into the state of public order within a province is beyond the competence of provincial authority.

croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

L'enquête a été ordonnée par l'arrêté en conseil n° 2821/72, en date du 27 septembre 1972, dont les passages suivants sont pertinents:

IL EST ORDONNÉ sur la proposition du ministre de la Justice et Procureur général:

QUE dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, les ramifications de ces organisations ou réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans les domaines du jeu et du pari illégaux, dans les domaines du prêt usuraire (shylocking), de l'extorsion, du trafic illégal de la drogue et des stupéfiants, de la contrefaçon, de la fraude commerciale, des faillites frauduleuses et des incendies criminels, de la manipulation illégale d'actions ou de l'agiotage et de agissements frauduleux de corporations, des pressions exercées illégalement sur les hommes d'affaires ou officiers ou membres d'associations ou de corporations afin de les contrôler ou de leur extorquer de l'argent ou des biens, du vol d'obligations, du vol de titres et de métaux précieux, du vol et du démantèlement d'automobiles, du commerce des effets volés, de la prostitution, des alcools clandestins et du trafic d'alcool frelaté, de l'exploitation illégale des consommateurs, du chantage, de l'intimidation et de la corruption, et de l'obtention illégale ou par des moyens illégaux de permis émis ou des décisions adoptées par des organismes publics.

QUE la Commission de Police du Québec soumette au Procureur général au plus tard le 31 décembre 1975, «le rapport écrit exposant les constatations» qui auront été faites et qu'il lui soit loisible de soumettre, par écrit, au Procureur général, des rapports chaque fois qu'elle l'estimera approprié.

La première question qui se pose est si l'art. 19 de la *Loi de police* et l'arrêté en conseil dépassent la compétence législative constitutionnelle de la province de Québec. Une question beaucoup plus complexe est aussi en litige, savoir, si, hors le cadre de procédures criminelles spécifiques, la tenue d'enquêtes sur l'ordre public dans les limites de la province, dépasse la compétence de l'autorité provinciale.

In each province, the Legislature may "exclusively" make laws in relation to the "Administration of Justice in the Province." Section 92(14) of the *British North America Act, 1867*, in part so provides. This plenary power is plainly very wide, but subtracted therefrom, by s. 91(27), in favour of federal authority, is "The Criminal Law, except the Constitution of the Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters".

The scheme of the *Act* under ss. 91(27) and 92(14) contemplates that jurisdiction over the Administration of Justice in a Province will remain with the provinces; the provinces are invested with a plentitude of powers in this area but subject to the reservation of criminal law and procedure as an exception to the general principle.

Establishment of provincial superior, district or county courts is a co-operative matter between federal and provincial authority. Section 92(14), which gives the provinces exclusive legislative power over "The Administration of Justice in the Province", continues "including the Constitution, Maintenance and Organization of Provincial Courts, both of civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts." Section 96 provides for the appointment by the Governor General of the Judges of the Superior, District and County Courts in each Province. Thus procedure in criminal matters rests with the federal authority whereas, generally speaking, procedure in civil matters in provincial courts, as well as the constitution, maintenance and organization of these courts, falls under provincial jurisdiction.

The question in the present case is whether the words "The Administration of Justice in the Province" are to be given a fair, large and liberal construction or, whether by reason of the abstraction of criminal law and criminal procedure, they must receive such attenuated interpretation as would confine "administration of justice" to nothing more than "administration of civil justice". In my opinion, Canadian legislative history, as well as the development of legal institutions within the Provinces since Confederation, favour the broader

Dans chaque province, la législature peut «exclusivement» légiférer sur «l'administration de la justice dans la province». C'est le par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, qui y pourvoit entre autres choses. Ce plein pouvoir est manifestement très étendu, mais le par. (27) de l'art. 91 en soustrait au profit de l'autorité fédérale, «le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle mais y compris la procédure en matière criminelle».

Selon le plan général de l'*Acte*, les provinces conservent, en vertu du par. (27) de l'art. 91 et du par. (14) de l'art. 92, la compétence en matière d'administration de la justice dans chaque province; elles ont en ce domaine la plentitude des pouvoirs sauf quant au droit criminel et à la procédure en matière criminelle qui constituent des exceptions à la règle générale.

L'établissement des cours supérieures, de district et de comté, se fait en coopération par les autorités fédérales et provinciales. Le paragraphe (14) de l'art. 92, après avoir assigné aux provinces l'autorité législative exclusive sur «l'administration de la justice dans la province», poursuit: «y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux». L'article 96 décreète que le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. Ainsi la procédure en matière criminelle relève de l'autorité fédérale alors que, de façon générale, la procédure en matière civile dans les tribunaux provinciaux ainsi que la création, le maintien et l'organisation de ces derniers relèvent de la compétence des provinces.

La question à résoudre en l'espèce est s'il faut interpréter de façon juste, large et libérale les mots «l'administration de la justice dans la province» ou, si en raison de la soustraction du droit criminel et de la procédure en matière criminelle, on doit les interpréter si restrictivement que «l'administration de la justice» s'applique uniquement à «l'administration de la justice en matière civile». Selon moi, l'histoire de la législation canadienne, aussi bien que l'évolution des institutions juridiques à l'intérieur de la province depuis la Confédération, favo-

construction as do, by and large, the authorities, admittedly few in number, which touch upon the subject under consideration.

## II

Since Confederation, the provincial departments of the Attorney General have in practice "administered justice" in the broadest sense, at great expense to the taxpayers, and irrespective of whether the laws being administered fell legislatively within the purview of provincial legislatures or the federal Parliament. This is reflected in the provision of police services and other enforcement agencies responsible to the provincial Attorneys General for the investigation, detection and control of crime within the respective provinces and in the maintenance of staffs for the prosecution of all types of infractions whether within the purview of provincial legislatures or the federal Parliament. In this way the provinces have perpetuated since Confederation the comprehensive powers in the administration of justice which they enjoyed and exercised in pre-Confederation times and which the framers of the *B.N.A. Act* would seem to have intended them to continue to have. Explaining the British North America Bill in the British Parliament, the Earl of Carnarvon stated on February 19, 1867:

To the Central Parliament will also be assigned the enactment of criminal law. The administration of it indeed is vested in the local authorities; but the power of general legislation is very properly reserved for the Central Parliament.

It is a well-recognized rule of construction that if words in a statute are fairly susceptible of two constructions of which one will result in the statute being *intra vires* and the other will have the contrary result the former is to be adopted: *McKay et al. v. The Queen*<sup>54</sup>, at p. 804. We should not lightly decide that enabling legislation is beyond the constitutional competence of the enacting body.

The fight against organized crime has been a responsibility of the law enforcement agencies of the Province of Quebec. Although the tentacles of organized crime reach far beyond provincial or

<sup>54</sup> [1965] S.C.R. 798.

rise l'interprétation large. Dans l'ensemble, les précédents peu nombreux, il est vrai, vont dans le même sens.

## II

Depuis la Confédération, ce sont les procureurs généraux des provinces qui, en pratique, ont vu à l'administration de la justice au sens le plus large de l'expression. Ce sont les contribuables provinciaux qui en ont assumé les frais élevés, sans égard aux lois appliquées, que celles-ci relèvent de la compétence des législatures provinciales ou du Parlement du Canada. Cela s'est traduit par l'organisation de corps de police et autres organismes visant à l'application des lois, sous la direction des procureurs généraux des provinces, pour la recherche, le dépiage et la répression des crimes dans leur province respective et par le recrutement du personnel nécessaire aux poursuites pour toutes infractions, qu'elles découlent de lois provinciales ou de lois fédérales. Ainsi les provinces ont continué d'exercer depuis la Confédération les pouvoirs généraux d'administration de la justice qu'elles exerçaient avant et que les auteurs de l'*A.A.N.B.* ne semblent pas avoir voulu modifier. Donnant des explications sur le projet d'Acte de l'Amérique du Nord britannique au Parlement anglais, le comte de Carnarvon déclarait le 19 février 1867:

[TRADUCTION] Le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel sera aussi assigné au Parlement central. L'administration en est cependant attribuée aux autorités locales; mais le pouvoir législatif général est à juste titre réservé au Parlement central.

C'est un principe bien reconnu d'interprétation que si un texte d'une loi est également susceptible de deux interprétations, dont l'une aurait pour effet de rendre la loi *intra vires* et l'autre de la rendre invalide, la première doit prévaloir: *McKay et al. c. La Reine*<sup>54</sup>, à la p. 804. Il ne faut pas décider à la légère qu'une loi autorisant des décisions administratives dépasse la compétence constitutionnelle du corps législatif qui l'a adoptée.

Les organismes chargés de l'application des lois dans la province de Québec sont responsables de la lutte contre le crime organisé. Même si les tentacules du crime organisé dépassent les limites des

<sup>54</sup> [1965] R.C.S. 798.

even national boundaries, the Inquiry is *bona fide* directed against acts done within the Province of Quebec where escalating levels of crime and violence have taken an increasing toll of lives and property.

The Inquiry by its terms is directed into the activities of organizations and systems and to the ramifications of those organizations and systems and the persons involved, to the extent that those organizations or systems operate in areas notoriously inviting to organized crime, such as illegal gambling, extortion, shylocking, drug traffic, prostitution and corruption.

The Inquiry does not act as a criminal court or exercise criminal jurisdiction. The conduct of the Inquiry is not part of a criminal prosecution under the *Criminal Code* nor is it an investigation into a particular crime or transaction which later might be the subject of a criminal charge. We are not here concerned with a criminal trial, structured as a dispute between two sides, the Crown and the accused. The function of the Inquiry is merely to investigate and report; no person is accused; those who appear do so as witnesses; there is no *lis*; there is no attempt to alter criminal procedure. The proceedings of the Commission are not criminal proceedings in the sense that punishment is their aim. The legislation under attack establishes an inquiry into the nature and prevalence of certain types of illegal conduct within the Province of Quebec but does not seek to create new crimes or to alter old ones.

## III

There is nothing new in a province setting up a body to enquire into matters connected with the public business, with the power of summoning witnesses and compelling those witnesses to give evidence on oath and to produce such documents as might be requisite. In the Statutes of the Province of Canada (1846), 9 Vict., c. 38 one finds just such legislation. The striking similarity between

provinces et même les frontières du pays, l'enquête vise de bonne foi des actes faits dans la province de Québec où l'escalade dans le crime et la violence a provoqué un accroissement des pertes de vie et des dommages aux biens.

Selon les propres termes de l'arrêté, l'enquête vise les activités des organisations et réseaux, les ramifications de ces organisations et réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans des domaines qui de façon notoire sont reliés au crime organisé comme le jeu et le pari illégaux, l'extorsion, le prêt usuraire, le trafic de la drogue, la prostitution et la corruption.

La Commission n'enquête n'agit pas comme une cour criminelle : elle n'exerce aucune juridiction en matière criminelle. La tenue de l'enquête ne fait pas partie d'une poursuite criminelle en vertu du *Code criminel* et ne constitue pas non plus une recherche d'un crime ou d'une infraction spécifique qui pourrait plus tard faire l'objet d'une inculpation criminelle. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un procès criminel, sous la forme d'un litige entre deux parties, le ministère public et l'accusé. Le rôle de la Commission d'enquête est simplement de faire enquête et de soumettre un rapport; personne n'est inculpé; ceux qui comparaissent le font à titre de témoins; il n'y a pas litige; on ne vise aucunement à modifier la procédure en matière criminelle. Les procédures devant la Commission ne sont pas des procédures criminelles au sens qu'elles auraient pour but l'imposition de sanctions. La loi contestée institue une enquête sur la nature et la fréquence de certaines activités illégales dans la province de Québec, mais elle ne cherche pas à définir de nouvelles infractions ni à modifier celles qui sont déjà définies par la loi.

## III

Qu'une province établisse un organisme pour faire enquête en des domaines reliés à la conduite des affaires publiques et lui donne le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître, à déposer sous serment et à produire les documents qui peuvent être jugés nécessaires, n'a rien de neuf. Dans les Statuts de la province du Canada (1846), 9 Vict., c. 38, on peut trouver une loi à cet effet.

that Act and the legislation by which the Province of Quebec established the Inquiry into Organized Crime warrants recital of the 1846 Act:

Whereas it frequently becomes necessary for the Executive Government to institute inquiries on certain matters connected with the good government of this Province; And whereas the power of procuring evidence under oath in such cases would greatly tend to the public advantage as well as to afford protection to Her Majesty's subjects from false and malicious testimony or representations: Be it therefore enacted by the Queen's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Council and of the Legislative Assembly of the Province of Canada, constituted and assembled by virtue of and under the authority of an Act passed in the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and intitled, *An Act to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada*, and it is hereby enacted by the authority of the same, That whenever the Governor, Lieutenant Governor or person administering the Government of this Province, acting by and with the advice of the Executive Council thereof, shall cause injury to be made into and concerning any matter connected with the good government of this Province, or the conduct of any part of the public business thereof, or the administration of justice therein, and such inquiry shall not be regulated by any special Act, it shall be lawful for the Governor, Lieutenant Governor, or person administering the Government as aforesaid, by the Commission to confer upon the Commissioners or persons by whom such inquiry is to be conducted, the power of summoning before them any party or witnesses, and of requiring them to give evidence on oath, orally or in writing, (or on solemn affirmation if they be parties entitled to affirm in civil matters), and to produce such documents and things, as such Commissioners shall deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine, and the Commissioner shall then have the same power to enforce the attendance of such witnesses and to compel them to give evidence, as is vested in any Court of Law in civil cases; And any wilfully false statement made by any such witness on oath or solemn affirmation, shall be a misdemeanor punishable in the same manner as wilful and corrupt perjury: Provided always, that no such party or witness shall be compelled to answer any question, by his answer to which he might render himself liable to a criminal prosecution. (Emphasis added.)

It will be noted (1) that the Inquiry for which the 1846 Act provides is directed to "any matter

La ressemblance manifeste entre cet Acte et la loi selon laquelle la province de Québec a établi la Commission d'enquête sur le crime organisé, mérite que l'on cite l'Acte de 1846:

Attendu qu'il devient souvent nécessaire pour le gouvernement exécutif d'instituer des enquêtes sur certaines matières qui se rattachent au bon gouvernement de cette province; et attendu que l'autorisation d'interroger les témoins sous serment en pareil cas, contribuerait puissamment à promouvoir l'intérêt public et à protéger les sujets de Sa Majesté contre les faux témoignages et les représentations malicieuses: qu'il soit en conséquence statué par la Très-Excellente Majesté de la Reine, par et de l'avis et consentement du conseil législatif et de l'assemblée législative de la province du Canada, constitués et assemblés en vertu et sous l'autorité d'un acte passé dans le parlement du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, intitulé: *Acte pour réunir les provinces du Haut et du Bas-Canada, et pour le gouvernement du Canada*; et il est par le présent statué par la dite autorité, que chaque fois que le gouverneur, le lieutenant-gouverneur, ou la personne chargée de l'administration du gouvernement de cette province, fera instituer une enquête, par et de l'avis du conseil exécutif d'icelle, sur quelque matière qui se rattache au bon gouvernement de cette province, ou sur la direction d'aucune partie des affaires publiques, ou sur l'administration de la justice en icelle, et que telle enquête ne sera régie par aucun acte spécial, il sera loisible au gouverneur, lieutenant-gouverneur, ou à la personne chargée de l'administration du gouvernement comme susdit, d'autoriser, par la commission, les commissaires ou les personnes chargées de conduire et diriger l'enquête, d'assigner devant eux toute personne ou témoin et de les contraindre à rendre témoignage sous serment, soit de bouche soit par écrit (ou d'affirmer solennellement, si les parties ont droit d'affirmer solennellement, et de produire tels documents et choses que les commissaires jugeront nécessaires pour la pleine investigation des matières dont ils seront chargés de s'enquérir; et dans ce cas, le commissaire aura les mêmes pouvoirs pour contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, que ceux dont sont revêtues les cours de loi, en matière civile; et tout exposé faux et volontaire, ou affirmation solennelle fautive de la part d'un témoin, sera un délit punissable de la même manière qu'un parjure volontaire et corrompu: pourvu toujours, qu'aucune telle personne ou témoin ne sera tenu de répondre à une question, dont la réponse pourrait l'exposer à une poursuite criminelle. (Les italiques sont de moi.)

Il faut souligner (1) que l'enquête prévue par l'Acte de 1846 peut porter «sur quelque matière

connected with the good government of this province or the conduct of any part of the public business thereof or the administration of justice therein." At that epoch, the distribution of legislative powers was not an issue, but the use of the phrase "administration of justice" is significant as obviously embracing much more than mere establishment of, or regulation of proceedings in, the Courts. (2) The concluding sentence of the Act allays a concern expressed in the present case, that a compelled answer might render the witness liable to criminal prosecution. I shall advert to this later. I wish at the moment only to emphasize that many early statutes of Canada dealt with Administration of Justice, in connection with both civil and criminal matters. Reference to some of these will be found in the judgment of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Pelletier*<sup>55</sup>, at p. 684; (1843), 7 Vict., c. 16; (1846), 9 Vict., c. 29; (1853), 16 Vict., c. 176; (1857), 20 Vict., c. 60; (1860), 23 Vict., c. 57.

An Act respecting Inquiries concerning Public Matters and Official Notices, Consolidated Statutes of Canada, 1859, 22 Vict., c. 13, a pre-Confederation statute, empowered the Governor in Council to make inquiries concerning "any matter connected with the good government of this Province, or the conduct of any part of the public business thereof, or the administration of justice therein". The legislative history of The Inquiries Act of Canada indicates that the Governor General in Council following Confederation continued to have the power to cause inquiries to be made, but no longer the power to order inquiries into matters connected with the administration of justice. During the year following Confederation, an Act respecting Inquiries concerning Public Matters, S.C. 1868, 31 Vict., c. 38, was enacted which empowered the Governor in Council to cause inquiry to be made concerning "any matters connected with the good government of Canada, or the conduct of any part of the Public business thereof", the words "or the administration of justice therein" appearing in the earlier acts having been dropped. The same limited phraseology is to

<sup>55</sup> (1974), 4 O.R. (2d) 677.

qui se rattachera au bon gouvernement de cette province, ou sur la direction d'aucune partie des affaires publiques, ou sur l'administration de la justice en icelle». A l'époque, la question du partage des pouvoirs législatifs ne se posait pas, mais l'emploi de l'expression «administration de la justice» est significatif car il fait voir qu'elle embrasse beaucoup plus que le simple établissement de tribunaux ou la réglementation de leur procédure. (2) La dernière phrase de l'Acte répond à une préoccupation que l'on retrouve en l'espèce, c'est-à-dire la crainte qu'une réponse qu'un témoin est obligé de donner puisse l'exposer à une poursuite criminelle. Je reviendrai sur ce sujet plus loin. Tout ce que je désire faire ressortir pour l'instant, c'est que plusieurs anciennes lois du Canada traitent de l'administration de la justice, en relation avec les matières civiles et criminelles à la fois. L'arrêt *R. v. Pelletier*<sup>55</sup>, à la p. 684, renvoie à plusieurs de ces lois: (1843), 7 Vict., c. 16; (1848), 9 Vict., c. 29; (1853), 16 Vict., c. 176; (1857), 20 Vict., c. 60; (1860), 23 Vict., c. 57.

Un Acte concernant les enquêtes relatives aux affaires publiques, et les avis officiels, Statuts refondus du Canada, 1859, 22 Vict., c. 13, une loi antérieure à la Confédération, donnait au gouverneur en conseil le pouvoir d'instituer des enquêtes «sur quelque matière qui se rattache au bon gouvernement de cette province, ou sur la direction d'aucune partie des affaires publiques, ou sur l'administration de la justice en icelle». L'historique de la législation fédérale sur les enquêtes démontre que le gouverneur général en conseil a conservé, après la Confédération, le pouvoir de faire effectuer des enquêtes, mais non en des matières touchant l'administration de la justice. Durant l'année qui a suivi la Confédération, on a adopté l'Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques, S.C. 1868, 31 Vict., c. 38, qui autorisait le gouverneur en conseil à faire instituer des enquêtes «sur quelque objet ayant trait au bon gouvernement du Canada, ou sur la gestion de quelque partie des affaires publiques», les mots «ou sur l'administration de la justice en icelle» qui figuraient dans les lois antérieures ont été retranchés. Le même texte ainsi libellé se trouve dans les lois sur les enquêtes

<sup>55</sup> (1974), 4 O.R. (2d) 677.

be found in the federal Inquiries Acts of 1886, 1906, 1927, 1952 and in the present *Act*, R.S.C. 1970, c. I-13.

Before Confederation, the Provinces exercised untrammelled powers in respect of the Administration of Justice, both civil and criminal. The preamble to the *Quebec Act* 1774 refers to Ordinances "relative to Civil Government and Administration of Justice in the said Province." That *Act* provided also that the criminal law of England, of course then uncodified, would be observed as law in the Province of Quebec. Following Confederation, criminal law and criminal procedure fell under federal power but "justice" continued to mean "criminal justice" as well as "civil justice."

Provincial Public Inquiries Acts since Confederation have reserved to the provincial authority the power to order inquiries into matters connected with the Administration of Justice in the Provinces and associated therewith the power to compel witnesses to give evidence under oath.

If it had been the intention of the Parliament at Westminster to confine "administration of justice" in s. 92(14) to establishment and constitution of courts it would have been a simple matter to have used the language which that Parliament had adopted two years earlier in the *Colonial Laws Validity Act* (1865), 28-29 Vict., c. 63, s. 5:

Every Colonial Legislature shall have, and be deemed at all Times to have had, full power within its Jurisdiction to establish Courts of Judicature, and to abolish and reconstruct the same, and to alter the Constitution thereof, and to make provision for the Administration of Justice therein . . .

We would do well to compare that language with the language of s. 92(14).

The words "administration of justice" in s. 92(14) are intended to have wide meaning. They include, but are not limited to, the constitution, maintenance and organization of provincial courts of civil and criminal jurisdiction and they include procedure in civil matters. Any interpretation

de 1886, 1906, 1927, 1952 et dans la loi actuelle, S.R.C. 1970, c. I-13.

Avant la Confédération, les pouvoirs des provinces en matière d'administration de la justice, tant civile que criminelle, étaient sans restriction. Le préambule de l'*Acte de Québec* 1774 se réfère aux ordonnances «qui concernent le gouvernement civil et l'administration de la justice de la dite province». L'*Acte* prévoit aussi que le droit criminel anglais, qui évidemment n'était pas alors codifié, sera observé comme loi dans la province de Québec. Après la Confédération le droit criminel et la procédure en matière criminelle relèvent de la compétence du parlement fédéral mais «la justice» s'entend toujours de la «justice en matière criminelle» aussi bien que de la «justice en matière civile».

Les lois provinciales sur les enquêtes publiques depuis la Confédération ont réservé à l'autorité provinciale le pouvoir d'ordonner la tenue d'enquêtes sur des matières se rapportant à l'administration de la justice dans les provinces en y associant le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître et à y témoigner sous serment.

Si le Parlement de Westminster avait voulu au par. (14) de l'art. 92 restreindre «l'administration de la justice» à l'établissement et la création de tribunaux il aurait pu tout simplement formuler l'article selon les termes qu'il avait employés deux ans auparavant en adoptant la *Colonial Laws Validity Act* (1865), 28-29 Vict., c. 63, art. 5:

[TRANSCRIPTION] Chaque législature coloniale aura, et sera considérée comme ayant toujours eu, le plein pouvoir dans les limites de sa compétence de créer des tribunaux et de les abolir et rétablir, et d'en modifier la constitution, et d'édicter des dispositions pour l'administration de la justice devant ces tribunaux . . .

Il est sûrement à propos de comparer ce texte avec le par. (14) de l'art. 92.

Les mots «l'administration de la justice» au par. (14) de l'art. 92 sont destinés à avoir une portée étendue. Ils comprennent, mais non exclusivement, la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle et ils comprennent la procédure en

which would limit s. 92(14) to the setting up of the courts ignores the plain meaning of the words in the section and the plain meaning of the order in which those words appear as well as history and legislative intent. The use of the word "including" in s. 92(14) is no more intended to confine the "Administration of Justice" to "the constitution, maintenance and organization of the Courts" than the use of the same word "including" in s. 91(27) is intended to limit "The Criminal Law" to "procedure in criminal matters." As Mr. Justice Estey observed in *R. v. Pelletier*, *supra*, at p. 685, the words following "including" in s. 92(14) seek to amplify rather than restrict.

## IV

Both the federal and provincial governments have accepted for over a century the status of the provincial governments to administer criminal justice within their respective boundaries. The provincial mandate in that field has consistently been recognized as part and parcel of the responsibility of a provincial government for public order within the province.

Under head 92(14) of our Constitution, as I understand it, law enforcement is primarily the responsibility of the Province and in all provinces the Attorney General is the chief law enforcement officer of the Crown. He has broad responsibilities for most aspects of the Administration of Justice. Among these within the field of criminal justice, are the court system, the police, criminal investigation and prosecutions, and corrections. The provincial police are answerable only to the Attorney General as are the provincial Crown Attorneys who conduct the great majority of criminal prosecutions in Canada.

At the federal level one finds a prosecution service answerable to the Attorney General of Canada, but s. 2 of the *Criminal Code*, defining "Attorney General", limits the authority of such service to the Northwest Territories and the Yukon Territory and to proceedings instituted at the instance of the Government of Canada in respect of a violation of any act or regulation of

matière civile. Toute interprétation qui restreint le par. (14) de l'art. 92 à l'établissement de tribunaux fait fi de la signification manifeste des termes de l'article et de l'ordre dans lequel ils y figurent, ainsi que de l'historique et l'esprit de la loi. L'emploi des mots «y compris» n'y a pas plus pour but de restreindre «l'administration de la justice» à «la création, le maintien et l'organisation des tribunaux» que les mêmes mots «y compris» ont pour but au par. (27) de l'art. 91 de restreindre «le droit criminel» à «la procédure en matière criminelles». Comme le juge Estey le fait remarquer dans *R. v. Pelletier*, *supra*, à la p. 685, le texte du par. (14) de l'art. 92 après «y compris» sert à amplifier plutôt qu'à limiter.

## IV

Depuis plus d'un siècle les gouvernements fédéral et provinciaux ont accepté que l'administration de la justice en matière criminelle soit le fait des gouvernements provinciaux dans leurs limites territoriales respectives. Le rôle des provinces en ce domaine a toujours été reconnu comme partie intégrante de la responsabilité du gouvernement provincial pour l'ordre public dans la province.

En vertu du par. (14) de l'art. 92 de notre Constitution, comme je le comprends, la responsabilité de l'application des lois repose avant tout sur les provinces et dans chacune, le procureur général est le chef du ministère public. Ses responsabilités, quant à la plupart des aspects de l'administration de la justice, sont très étendues. Entre autres, dans le domaine de la justice criminelle, il a charge de l'organisation des tribunaux, de la police, des investigations et poursuites criminelles et des prisons. Les corps de police provinciaux sont sous sa direction de même que les substituts qui agissent comme poursuivants dans la plupart des poursuites criminelles au Canada.

Nous avons à l'échelon fédéral un ministère public sous la direction du procureur général du Canada, mais l'art. 2 du *Code criminel*, dans sa définition de «procureur général», limite la compétence de ce ministère aux territoires du Nord-Ouest et au territoire du Yukon ainsi qu'aux procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada et qui sont relatives à la violation d'une

the Parliament of Canada other than the *Criminal Code*. *Tremear* (1964-1975 Supplement) and *Cranksshaw* (1959-1971 Permanent Supplement) both speak of the "broadening" in the role of the Attorney General of Canada reflected in the re-enactment of this definition in 1968-69, c. 38, s. 2(1). It is also interesting to observe that the learned author of *Tremear* (6th ed. p. 14) refers to the position of the Attorney General of Canada in these words:

Since the statement in *R. v. St. Louis* (1897), 6 Que. Q.B. 389, 1 C.C.C. 141 by the late Mr. Justice Wurtle: As the conduct or supervision of criminal prosecutions before the Courts devolves upon the provincial law officers, the Attorney General of Canada has no ministerial duties or official legal functions to perform in that connection, and consequently, when he, with the consent of a judge or under an order of the Court, prefers a bill of indictment, and conducts a prosecution before the petit jury in which the Government of the Dominion is interested he occupies a position which is analogous to that of a private prosecutor, the Attorney General of Canada has been given explicit status in Code ss. 54, 100, 229, 420, 601, 679, 720, 724 and 743.

It seems late in the day to strip the provinces of jurisdiction in respect of criminal justice which they have exercised without challenge for well over one hundred years. That is not to say that jurisdiction in the strict sense can come through consent or laches; however, history and governmental attitudes can be helpful guides to interpretation. As Lord Atkin said in *Proprietary Articles Trade Association v. A-G. Can.*<sup>56</sup>, at 317:

Both the Act and the section have a legislative history, which is relevant to the discussion. Their Lordships entertain no doubt that time alone will not validate an Act which when challenged is found to be *ultra vires*; nor will a history of a gradual series of advances till this boundary is finally crossed avail to protect the ultimate encroachment. But one of the questions to be considered is always whether in substance the legislation falls within an enumerated class of subject, or whether on the contrary in the guise of an enumerated class it is an encroachment on an excluded class. On this issue the

<sup>56</sup> [1931] A.C. 310.

loi du Parlement du Canada autre que le *Code criminel*. Dans *Tremear* (1964-1975 Supplement) comme dans *Cranksshaw* (1959-1971 Permanent Supplement) on parle de l'extension donnée au rôle du procureur général du Canada, qui se traduit par l'adoption de cette nouvelle définition dans 1968-69, c. 38, art. 2(1). Il est aussi intéressant de remarquer que le savant auteur de *Tremear* (6<sup>e</sup> éd., à la p. 14) parle du statut du procureur général du Canada en ces termes:

[TRADUCTION] Feu le juge Wurtle a dit dans *R. v. St. Louis* (1897), 6 B.R. 389, 1 C.C.C. 141: Comme la direction ou la surveillance des poursuites criminelles devant les tribunaux relève du procureur général de la province, le Procureur général du Canada n'a en ce domaine aucune fonction administrative, aucun rôle officiel à remplir. En conséquence, lorsque, du consentement d'un juge ou par suite d'une ordonnance du tribunal, il dépose un acte d'accusation et dirige devant le petit jury une poursuite où le gouvernement du Canada est intéressé, sa situation est semblable à celle d'un poursuivant privé. depuis cet énoncé, on a donné au Procureur général du Canada des pouvoirs explicites aux art. 54, 100, 229, 420, 601, 679, 720, 724 et 743 du Code.

Il semble qu'il soit bien tard pour dépourvoir les provinces de leur compétence sur la justice criminelle, après qu'elles l'ont exercée sans contestation durant plus d'un siècle. Cela ne veut pas dire qu'une compétence proprement dite s'acquiert par consentement ou inaction; toutefois l'histoire et l'attitude du gouvernement peuvent nous fournir des indications utiles en matière d'interprétation. Comme le dit lord Atkins dans *Proprietary Articles Trade Association v. A-G. Can.*<sup>56</sup>, à la p. 317:

[TRADUCTION] La loi et l'article du Code ont une histoire législative qui est pertinente en l'espèce. Leurs Seigneuries n'ont aucun doute que le temps seul ne saurait justifier la validité d'une loi qui s'avère *ultra vires* lorsqu'on la conteste, pas plus que l'ultime empêtement ne saurait se justifier par l'histoire des étapes successives qui ont finalement conduit au-delà de la ligne de démarcation. Mais il convient toujours de se demander si la législation, en substance, tombe dans une catégorie donnée de sujets énumérés, ou si elle constitue au contraire, sous le couvert d'une législation sur un

<sup>56</sup> [1931] A.C. 310.

legislative history may have evidential value.

#### V

Implicit in the grant to the provinces of exclusive legislative authority in respect of Administration of Justice and in the grant to the federal government of exclusive legislative authority in respect of criminal law and procedure is an acceptance of a certain degree of overlapping. One should not expect to be able to draw a fine line between the two heads of power nor should one attempt to do so. Time and again the courts have given effect to what was said by Duff C.J. in *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*<sup>57</sup>, at p. 413:

Matters, however, which in one aspect and for one purpose fall within the jurisdiction of a province over the subjects designated by one or more of the heads of s. 92, may in another aspect and for another purpose, be proper subjects of legislation under s. 91, and in particular under head 27.

Thus, a matter which for some purpose may fall within the scope of the federal power over criminal law and criminal procedure may also fall within the legitimate concern of the provinces as pertaining to the Administration of Justice. An argument has been advanced to the effect that if a province can inquire into what is said to be criminal law, it could equally inquire into other fields of exclusive federal jurisdiction such as banking or postal service or penitentiaries. In these proceedings, it is unnecessary to express any concluded view on the right of a provincial government to inquire into some subject of local concern, other than criminal law, touching upon one of the subjects of exclusive federal authority. It should not, however, be overlooked that a provincial inquiry into some aspect of exclusive federal power, such as banking, may not be on the same footing as an inquiry into some aspect of criminal activity, for in the latter inquiry the Province has a special source of exclusive power, administration of justice, upon which it can

<sup>57</sup> [1929] S.C.R. 409.

sujet énuméré dans une catégorie, un empiètement sur une catégorie interdite. Sur ce point, l'histoire de la législation peut nous fournir quelques éléments de preuve.

#### V

En conférant aux provinces l'autorité législative exclusive sur l'administration de la justice et au gouvernement fédéral l'autorité législative exclusive sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle, on a accepté par le fait même un certain chevauchement. On ne peut pas s'attendre à pouvoir tracer une ligne de démarcation bien précise entre ces deux rubriques et on ne devrait pas tenter de le faire. Les tribunaux ont appliqué tant et plus ce qu'avait déclaré le juge en chef Duff dans le *Renvoi sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*<sup>57</sup>, à la p. 413:

[TRADUCTION] Certaines matières qui, sous un aspect donné ou pour une certaine fin, peuvent tomber sous une des rubriques de l'art. 92 et relever ainsi de la compétence des provinces, peuvent, sous un autre aspect ou pour une autre fin, faire l'objet, à juste titre, de législation édictée en vertu de l'art. 91, spécialement sous la rubrique 27.

Ainsi, une matière qui pour certaines fins relève de la compétence fédérale sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle, peut aussi faire l'objet légitime de législation provinciale par rapport à l'administration de la justice. On prétend que si une province peut faire enquête sur ce que l'on tient pour du droit criminel, elle pourrait faire la même chose dans d'autres domaines qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral comme les banques, le service postal ou les pénitenciers. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur le droit d'un gouvernement provincial d'enquêter sur un sujet d'intérêt local autre que le droit criminel, qui se rattache lui-même à une matière relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Il ne faudrait pas oublier toutefois qu'une enquête provinciale portant sur quelque aspect d'une matière de la compétence exclusive du Parlement du Canada, comme les banques, pourrait bien ne pas se situer sur le même pied qu'une enquête portant sur un aspect de

<sup>57</sup> [1929] R.C.S. 409.

draw, which may not be available to it in other inquiries.

## VI

The Order in Council establishing the Commission of Inquiry requires the Commission only to inquire and report to the Attorney General. The action taken will rest with the Attorney General. It could take the form of establishing new and different techniques or organization within the bodies charged with law enforcement. It could take the form of prosecutions, subject to the protection afforded witnesses by the *Canada Evidence Act*. Changes to the *Police Act* or other provincial legislation might be required in which the provincial government could act within its constitutional capacity. A provincial commission of inquiry, inquiring into any subject, might submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable. There is nothing novel in this. Changes to the *Criminal Code* might seem warranted in which event one would expect the Attorney General to act in liaison with the federal government, as is done daily. There are only two questions to engage our attention: (1) Is the establishment of the Inquiry within the constitutional competence of the Province of Quebec? (2) Are the constitutional rights against self-incrimination of any witness appearing before the Inquiry infringed or likely to be infringed? The wisdom of the Inquiry is not our concern. The novelty of the approach taken by the Province does not affect constitutional validity and the approach taken was no doubt considered by the Legislature of the Province of Quebec to be warranted to meet the new and malign menace presented by organized crime.

## VII

The phrase "criminal procedure" does not lend itself to precise definition. In one sense, it is con-

certaines activités criminelles car, en ce dernier cas, la province peut s'appuyer sur un sujet relevant de sa compétence exclusive, soit l'administration de la justice, ce qui peut ne pas s'appliquer à d'autres enquêtes.

## VI

L'arrêté en conseil instituant la Commission d'enquête ordonne seulement à la Commission de faire enquête et de soumettre un rapport au procureur général. Les mesures à prendre dépendent de ce dernier. Celles-ci peuvent consister en l'établissement de méthodes nouvelles et différentes ou une réorganisation à l'intérieur des organismes chargés de l'application de la loi. Elles peuvent consister en des poursuites, sous réserve de la protection accordée aux témoins par la *Loi sur la preuve au Canada*. Il peut s'avérer nécessaire de modifier la *Loi de police* ou d'autres lois provinciales, ce que le gouvernement de la province peut faire dans le cadre de son autorité constitutionnelle. Une commission d'enquête provinciale, *quel que soit l'objet* indique qu'il y aurait lieu de modifier certaines lois fédérales. Cela ne serait pas une innovation. Il peut sembler désirable d'apporter des modifications au *Code criminel*: en pareil cas, on peut s'attendre que le procureur général agisse en liaison avec le gouvernement fédéral, comme cela se fait quotidiennement. Pour nous, il n'y a que deux questions à retenir: (1) L'établissement de la Commission d'enquête était-il constitutionnellement de la compétence de la province de Québec? (2) Y a-t-il eu transgression, ou y a-t-il transgression à redouter du droit des témoins devant la Commission à la protection constitutionnelle contre l'incrimination par leur propre témoignage? Nous n'avons pas à juger de la sagesse de la décision d'instituer l'enquête. La nouveauté de la méthode adoptée par la province ne touche pas la constitutionnalité et la Législature de la province de Québec a sans doute considéré cette mesure nécessaire pour faire face à la menace nouvelle et pernicieuse que constitue le crime organisé.

## VII

Les mots «procédure en matière criminelle» ne prêtent pas en eux-mêmes à une définition précise.

cerned with proceedings in the criminal courts and such matters as conduct within the courtroom, the competency of witnesses, oaths and affirmations, and the presentation of evidence. Some cases have defined procedure even more narrowly in finding that it embraces the three technical terms—pleading, evidence and practice. In a broad sense, it encompasses such things as the rules by which, according to the *Criminal Code*, police powers are exercised, the right to counsel, search warrants, interim release, procuring attendance of witnesses.

The words of Mr. Justice Taschereau, as he then was, in *A. G. Que. v. A. G. Can.*<sup>38</sup>, at p. 603 would suggest that the narrow construction is the more appropriate:

The power given to the federal Parliament to legislate in criminal law and criminal procedure is the power to determine what shall or what shall not be "criminal", and to determine the steps to be taken in prosecutions and other criminal proceedings before the courts."

Macdonald, C.J.A. in *In re Public Inquiries Act: In re Clement*<sup>39</sup>, at p. 117 wrote to the same effect:

The making of the criminal laws of Canada is assigned exclusively to the Dominion, so is the regulation of procedure in criminal matters. "Criminal matters" are, in my opinion, proceedings in the criminal courts, and "procedure" means the steps to be taken in prosecutions or other criminal proceedings in such courts.

It is not necessary and perhaps impossible, to find a satisfactory definition of "criminal procedure." Although I would reject the view which would confine criminal procedure to that which takes place within the courtroom on a prosecution, I am equally of the opinion that "criminal procedure" is not co-extensive with "criminal justice" or that the phrase "criminal procedure" as used in the *B.N.A. Act* can drain from the words "administration of justice" in s. 92(14) that which

<sup>38</sup> [1945] S.C.R. 600.

<sup>39</sup> [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

Dans un sens, ils visent la procédure devant les tribunaux criminels et des matières comme le comportement dans la salle d'audience, la qualification des témoins, la prestation du serment ou les déclarations solennelles, et la présentation de la preuve. Quelques arrêts ont défini la procédure de façon plus étroite et conclu qu'elle embrasse trois choses — les plaidoiries, la preuve et les règles de pratique. Dans un sens plus large, elle comprend certaines matières comme la réglementation par le *Code criminel* de l'exercice des pouvoirs des agents de la paix, le droit de consulter un avocat, les mandats de perquisition, la libération provisoire, l'assignation de témoins.

Les termes employés par M. le juge Taschereau, alors juge puiné, dans l'arrêt *Proc. gén. du Qué. c. Proc. gén. du Can.*<sup>38</sup>, à la p. 603 semblent indiquer que le sens le plus restreint est préférable:

[TRADUCTION] Le pouvoir attribué au Parlement du Canada de légiférer sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle est celui de définir ce qui est ou ce qui n'est pas «criminel» et de déterminer les étapes à suivre dans les poursuites ou autres procédures criminelles devant les tribunaux.

Le juge Macdonald dans l'arrêt *In re Public Inquiries Act: In re Clement*<sup>39</sup>, parle dans le même sens à la p. 117:

[TRADUCTION] Au Canada, le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel est assigné exclusivement au gouvernement fédéral de même que la procédure en matière criminelle. À mon avis, l'expression «matière criminelle» désigne les instances devant les tribunaux criminels et la «procédure», les différentes étapes à suivre dans les poursuites ou autres instances criminelles devant ces tribunaux.

Il n'est pas nécessaire et il est peut-être impossible de rechercher une définition satisfaisante de la «procédure en matière criminelle». Même si je rejette l'opinion qui limiterait la procédure criminelle à ce qui se passe dans la salle d'audience lors d'une poursuite, je suis également d'avis que «procédure en matière criminelle» n'est pas synonyme de «justice criminelle» et que l'expression «procédure en matière criminelle» employée dans l'*A.A.N.B.* ne retranche pas des mots «l'adminis-

<sup>38</sup> [1945] R.C.S. 600.

<sup>39</sup> [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.



gives those words much of their substance—the element of “criminal justice.”

The courts have long distinguished between procedure and substantive law, and it would be wrong to take the form for the substance.

It would also seem that a valid distinction can be made between criminal procedure and an inquiry into criminal acts. What is in issue here is an inquiry into specific matters encompassed by the term, Administration of Justice in the Province. The Inquiry possesses purposes and functions which are separate and distinct from the procedures which accompany the investigation and prosecution in a criminal matter. Accepting that police investigation of an individual must comply with federal standards of criminal procedure, it is not immediately apparent why an investigative overview of crime on a collective basis should be open to constitutional attack.

It has been argued that “Administration of Justice” relates only to administration in respect of heads of exclusive provincial power. I cannot accept that view. The phrase “administration of justice” is free standing and an independent source of provincial power which would be shorn of meaning if reliance had to be placed always on some other head of power to give it effect.

## VIII

None of the cases to which the Court has been referred save *In re Public Inquiries Act: In re Clement, supra*, touches directly upon the constitutional question which we face. Practically all of the cases can be distinguished for one reason or another, but several of those cited are helpful as reflecting the opinions held by jurists in the past as to the scope of the criminal law power or the Administration of Justice power. The first in time is *R. v. Coote*<sup>60</sup> in which the Privy Council held to be *intra vires* provincial legislation empowering provincially appointed Fire Commissioners to compel the attendance of witnesses, to examine

<sup>60</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

tration de la justice» au par. (14) de l’art. 92 une partie essentielle de leur signification—l’élément «justice criminelle».

Les tribunaux ont depuis longtemps fait la distinction entre la procédure et les règles de droit et il ne faudrait pas prendre la forme pour le fond.

Il semble aussi qu’on peut établir une distinction valable entre la procédure en matière criminelle et une enquête sur des actes criminels. Ce qui, en l’espèce, est en litige est une enquête sur des sujets donnés compris dans l’expression, administration de la justice dans la province. Le but et le rôle de l’enquête sont différents et distincts des procédures d’enquête et de poursuite dans une affaire criminelle. Même en admettant que toute enquête policière sur un citoyen doit respecter les normes fédérales de la procédure criminelle, je ne vois pas bien pourquoi on pourrait attaquer la constitutionnalité d’une enquête générale sur le crime, faite sur une base collective.

On prétend que «l’administration de la justice» ne concerne que l’administration relative aux matières comprises dans les rubriques des pouvoirs exclusifs des provinces. Je ne puis accepter cette manière de voir. L’expression «l’administration de la justice» est autonome et elle constitue une source de compétence provinciale qui perdrait toute sa valeur si, pour avoir quelque effet, elle devait toujours s’appuyer sur quelque autre rubrique.

## VIII

Aucun des arrêts cités à la Cour sauf *In re Public Inquiries Act: In re Clement, supra*, ne touche directement la question constitutionnelle que nous avons à trancher. On peut, pour une raison ou pour une autre, faire des distinctions dans presque tous les cas; néanmoins plusieurs arrêts cités sont utiles car ils reflètent les opinions jadis exprimées par les juristes sur la portée de la compétence sur le droit criminel et de la compétence sur l’administration de la justice. Chronologiquement le premier arrêt est *R. v. Coote*<sup>60</sup>, où le Conseil privé a décidé qu’une loi provinciale autorisant les prévôts des incendies nommés par la

<sup>60</sup> (1873), L.R. 4 P.C. 599.

witnesses under oath, and to commit to prison any witness refusing to answer without just cause.

It has been said that the Privy Council was mistaken in stating that all members of the Court from which the appeal was taken, the Court of Queen’s Bench for the Province of Quebec, held that the constitution of the Court of the Fire Marshal was within the competency of the provincial Legislature. Even if the Board erred in this view, the important thing is that the Board erred in no doubt as to the provincial competence to enact the impugned legislation.

In one of the early cases, *In re Prohibitory Liquor Laws*<sup>61</sup>, Mr. Justice Sedgewick considered the jurisdictional basis of the right or duty of maintaining peace and order and of seeing that law, whether of federal or local origin, was enforced and obeyed. The learned judge is reported as having said, at p. 248:

But it is argued that what is called “the police power” is possessed by the provinces under “municipal institutions”, and that the right in question is a mere incident of the “police power”. Now, if by “police power” is meant the right or duty of maintaining peace and order and of seeing that law, all law whether of imperial, federal or local origin is enforced and obeyed, then I agree that that power is wholly with the provinces. But as with them, however, not because it specially belongs to “municipal institutions” but because they are charged with the “administration of justice.” The legislatures may delegate this duty to municipal functionaries, but the mode of administration is purely a matter of provincial concern.

I can find little of assistance in *Valin v. Langlois*<sup>62</sup>. The issue in that case was the capacity of the federal Parliament to confer authority on provincial Superior Courts and the judges thereof to try controverted elections of Members of the House of Commons. In coming to the unanimous decision that the statute was *intra vires*, the judges of the Supreme Court of Canada considered *inter alia* the scope of s. 92(14) of the *B.N.A. Act*. They

<sup>61</sup> (1895), 24 S.C.R. 170.

<sup>62</sup> (1879), 3 S.C.R. 1.

province, à contraindre des témoins à comparaître, à les questionner sous serment et à les condamner à la prison s’ils refusent de répondre sans motif légitime, relève de la compétence provinciale.

On a dit que le Conseil privé avait fait erreur en affirmant que tous les membres de la Cour d’où l’appel était porté, la Cour du Banc de la Reine de la province de Québec, avaient décidé que la création de la charge de prévôts des incendies relevait de la compétence législative provinciale. Même si le Conseil privé s’est trompé à cet égard, l’important est qu’il n’ait manifesté aucun doute sur le pouvoir de la province d’adopter la loi dont la validité était contestée.

Dans un des premiers arrêts, *In re Prohibitory Liquor Laws*<sup>61</sup>, le juge Sedgewick a fait l’examen de la source des pouvoirs de police provinciaux, de leur droit ou devoir de maintenir la paix et l’ordre ainsi que de réprimer les contraventions à toutes les lois, tant fédérales que locales. On rapporte à la p. 248 les paroles suivantes du savant juge:

[TRANSCRIPTION] Mais on prétend que ce qu’on appelle «les pouvoirs de police» relèvent des provinces du chef des «institutions municipales» et que le droit en question n’est qu’un accessoire des «pouvoirs de police». Si par «pouvoirs de police» on entend le droit ou devoir de maintenir la paix et l’ordre ainsi que de réprimer les contraventions à toutes les lois, tant impériales, fédérales que locales, je suis alors d’accord que ces pouvoirs relèvent entièrement des provinces. Toutefois celles-ci possèdent ces pouvoirs non pas parce qu’ils relèvent particulièrement des «institutions municipales», mais parce que les provinces sont responsables de «l’administration de la justice». Les législatures peuvent déléguer ces pouvoirs à des fonctionnaires municipaux, mais le choix des méthodes administratives est exclusivement l’affaire des provinces.

Je ne trouve rien de bien utile dans l’arrêt *Valin c. Langlois*<sup>62</sup>. La question en litige y était le pouvoir du Parlement fédéral de conférer aux cours supérieures et à leurs juges, la juridiction sur les contestations d’élections à la Chambre des communes. Pour conclure unanimement que la loi était *intra vires*, les juges de la Cour suprême du Canada ont examiné, entre autres, le par. (14) de l’art. 92 de l’*A.A.N.B.* Ils ont été d’accord que la

<sup>61</sup> (1895), 24 R.C.S. 170.

<sup>62</sup> (1879), 3 R.C.S. 1.

were agreed that the provincial authority to legislate with regard to the administration of justice and civil procedure did not derogate from federal power to legislate regarding procedure in matters over which it had exclusive legislative jurisdiction. (See *Ritchie C.J.* at pp. 15 & 22; *Henry J.* at p. 67; *Taschereau J.* at p. 81). Parliament thus has the power to legislate regarding procedure in matters over which it has exclusive jurisdiction, such as criminal law (although that power is specified in s. 91(27) regarding criminal procedure) and bankruptcy. Such a holding does not affect the present case unless the Crime Inquiry is characterized as a matter of criminal law or criminal procedure—the very issue in controversy.

The appellants argue that "criminal law" must be interpreted in its "widest sense" adopting those words from the decision of the Privy Council in *A.G. Ont. v. Hamilton Street Railway Company*<sup>63</sup>, at p. 529. It would be well, however, to recall that *Duff J.*, in *Reference re Validity of Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*<sup>64</sup>, stated at p. 411 after commenting upon the *Hamilton Street Railway Company* judgment:

Nevertheless, some limitation upon the general words of s. 91(27) is necessarily implied by (1) the fact itself that co-ordinate exclusive authority in respect of a variety of subjects is vested in the provincial legislatures, and executive authority of the same order in the provincial governments, and (2) character of the enactments of s. 92.

Reliance is also placed by appellants on a statement of *Locke J.* in *Goodyear Tire & Rubber Co. v. The Queen*<sup>65</sup>, at p. 308.

The power to legislate in relation to criminal law is not restricted, in my opinion, to defining offences and providing penalties for their commission. The power of Parliament extends to legislation designed for the prevention of crime as well as to punishing crime.

While *Locke J.* does say that the federal government has powers to prevent crime, his words must

<sup>63</sup> [1903] A.C. 524.

<sup>64</sup> [1929] S.C.R. 409.

<sup>65</sup> [1956] S.C.R. 303.

compétence législative provinciale sur l'administration de la justice n'écarte pas la compétence du Parlement fédéral de légiférer sur la procédure en des matières relevant de son autorité législative exclusive. (Voir le juge en chef *Ritchie*, aux pp. 15 et 22; le juge *Henry*, à la p. 67; le juge *Taschereau*, à la p. 81). Le Parlement peut donc légiférer sur la procédure en des matières sur lesquelles il a l'autorité législative exclusive, comme le droit criminel et la faillite (quoique le par. (27) de l'art. 91 le précise quant à la procédure en matière criminelle). Cette conclusion ne saurait s'appliquer en l'espèce à moins que l'enquête sur le crime ne soit classée comme une affaire de droit criminel ou de procédure criminelle—ce qu'est le cœur même du litige.

Les appelants prétendent que «droit criminel» doit s'interpréter en son «sens le plus large», comme on le dit dans l'arrêt du Conseil privé *A.G. Ont. v. Hamilton Street Railway Company*<sup>63</sup>, à la p. 529. On ferait bien toutefois de se rappeler que le juge *Duff* dans le *Renvoi sur les coalitions et la Loi relative aux enquêtes sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*<sup>64</sup>, déclare à la p. 411, après avoir commenté l'arrêt *Hamilton Street Railway Company*:

[TRADUCTION] Il n'en reste pas moins que le sens général du par. (27) de l'art. 91 est nécessairement limité par (1) le fait même que les législatures provinciales possèdent à l'égard d'un certain nombre de sujets une autorité exclusive coordonnée avec celle du Parlement et les gouvernements provinciaux, un pouvoir exécutif or- relatif et (2) la nature des dispositions de l'art. 92.

Les appelants s'appuient également sur un énoncé du juge *Locke* dans *Goodyear Tire & Rubber Co. v. La Reine*<sup>65</sup>, à la p. 308:

[TRADUCTION] Le pouvoir de légiférer en matière criminelle ne se borne pas, à mon avis, à définir les infractions et à en prévoir les peines. Le pouvoir de légiférer s'étend aux lois qui ont pour but de prévenir le crime aussi bien qu'à celles qui ont pour but de le punir.

Il est bien vrai que le juge *Locke* dit que le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer

<sup>63</sup> [1903] A.C. 524.

<sup>64</sup> [1929] R.C.S. 409.

<sup>65</sup> [1956] R.C.S. 303.

be read in context. The issue was the power to create prohibitory orders under the *Combines Investigation Act* to prevent repeated violations. The issue was not crime investigation.

The respondent and provincial intervenants can equally cite Supreme Court authorities for provincial authority to legislate to prevent crime. The provincial authority, derived from s. 92(14), over policing and the suppression of crime, was the subject of comment by *Duff C.J.* in the case of *Reference re the Adoption Act*<sup>66</sup>, at p. 403:

Moreover, while, as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of Confederation and has been discharged at great cost to the people; so that the provinces, sometimes acting directly, sometimes through the municipalities, have assumed responsibility for controlling social conditions having a tendency to encourage vice and crime.

The next case which might be mentioned is *Lalick v. The King*<sup>67</sup>, in which one finds language supportive of the provincial position. The issue was whether a bribe given in order to induce a police officer not to proceed against a party for violation of the *Saskatchewan Temperance Act* was given with intent to interfere with the "administration of justice" under s. 157 of the *Criminal Code*. *Duff J.* said at p. 182:

It seems clear that giving a bribe to prevent prosecution for an offence is *prima facie* an interference with the administration of justice.

Later in the argument, after adverting to the argument that the application of the section was limited to offenders suspected of offending the criminal law strictly so-called, that is to say,

<sup>66</sup> [1938] S.C.R. 398.

<sup>67</sup> (1920), 61 S.C.R. 175.

pour prévenir le crime, mais il faut le lire dans le contexte. La question en litige était le pouvoir de rendre des ordonnances d'interdiction en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* afin d'empêcher la récidive. La recherche du crime n'était pas l'objet du litige.

L'intimé et les gouvernements provinciaux intervenants peuvent également citer des arrêts de la Cour suprême reconnaissant la compétence des provinces à légiférer pour prévenir le crime. Les pouvoirs provinciaux de police et de répression, en vertu du par. (14) de l'art. 92, ont fait l'objet d'un commentaire du juge en chef *Duff* dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*<sup>66</sup>, à la p. 403:

[TRADUCTION] De plus, bien que le droit criminel soit, sous l'aspect législatif, assigné au Parlement du Canada, on a depuis le début de la Confédération reconnu que l'administration de la justice et, généralement parlant, le maintien de l'ordre dans le pays, l'application du droit criminel ainsi que la suppression des crimes et désordres, sont la responsabilité des provinces et des contribuables en assumant les frais considérables: de même, les provinces ont soit directement, soit par l'intermédiaire des municipalités, assumé la responsabilité du contrôle des situations sociales qui tendent à favoriser le vice et le crime.

Un autre arrêt qu'on pourrait mentionner est *Kalick c. Le Roi*<sup>67</sup>, où l'on peut trouver des déclarations à l'appui de la prétention des provinces. La question en litige était de savoir si un pot de vin donné à un agent de la paix dans le but de l'induire à ne pas interdire de poursuite contre une personne qui avait enfreint la *Saskatchewan Temperance Act*, avait été offert avec l'intention d'entraver «l'administration de la justice» en vertu de l'art. 157 du *Code criminel*. Le juge *Duff* déclare à la p. 182:

[TRADUCTION] Il semble évident que donner un pot de vin afin d'empêcher une poursuite pour une infraction est *prima facie* une entrave à l'administration de la justice.

Plus loin dans son argumentation, après avoir fait allusion à la prétention que l'application de l'article se limite aux suspects d'infractions relevant du droit criminel proprement dit, c'est-à-dire, du droit

<sup>66</sup> [1938] R.C.S. 398.

<sup>67</sup> (1920), 61 R.C.S. 175.

against the criminal law as falling within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada, the learned judge said:

While the word "crime" in the Criminal Code generally speaking applies only to crimes strictly so-called and probably has that restricted meaning in this section, I think there is nothing requiring us to limit the meaning of the words administration of justice in the way suggested.

At p. 186 Brodeur J. said:

The work which the police officer was carrying out was authorized by the law and was absolutely necessary to put the wheels of justice in motion.

I am of opinion that the "administration of justice" mentioned in section 157 of the Criminal Code should not be restricted to what takes place after an information had been laid; but it includes the taking of necessary steps to have a person who has committed an offence brought before the proper tribunal, and punished for his offence. It is a very wide term covering the detection, prosecution and punishment of offenders.

In *Bédard v. Dawson*<sup>68</sup>, the question was whether a Quebec statute authorizing a judge to order the closing of a disorderly house was *intra vires*, the argument against validity being that the statute dealt with criminal law by aiming at the punishment of a crime. The Court held the statute to be *intra vires* the provincial Legislature. Idington J. said, at p. 684:

... in a very wide sense it is the duty of the legislature to do the utmost it can within its power to anticipate and remove, so far as practicable, whatever is likely to tend to produce crime: ...

and on the same page Duff J. delivered the following brief judgment:

The legislation impugned seems to be aimed at suppressing conditions calculated to favour the development of crime rather than at the punishment of crime. This is an aspect of the subject in respect of which the provinces seem to be free to legislate. I think the legislation is not invalid.

The final case I would touch upon before going on to deal with what might be termed the "coroner" cases, is *In re Public Inquiries Act: In re*

<sup>68</sup> [1923] S.C.R. 681.

*Clement, supra*, a decision of the Court of Appeal of British Columbia. Mr. Justice Clement had been appointed a Commissioner to inquire whether intoxicating liquor had been unlawfully imported into the Province. The appointment was made pursuant to the *Public Inquiries Act*, R.S.B.C. 1911, c. 110 which empowered the Lieutenant-Governor in Council to appoint a Commissioner to inquire into matters connected with the good government of the Province, the conduct of public business and the administration of justice in the Province. The Court was unanimous in upholding the appointment. Chief Justice Macdonald, early in his judgment, said, at p. 117:

I may say, at the outset that I have no doubt his appointment for the purpose of inquiring into breaches of the *British Columbia Prohibition Act* is not open to objection, and to that extent at least the order in council appointing him is valid; but is that valid which directed him to inquire into breaches of the criminal law of Canada? The inquiry in this respect is not I think one connected with good government, or the conduct of public business, and must be supported, if at all, as being connected with the administration of justice in the province, as that phrase is used in No. 14 of sec. 92 of the *B.N.A. Act*.

Later Chief Justice Macdonald said, at p. 118:

Under its powers in respect of administration of justice when crime has been committed, the province puts the machinery of the criminal law in motion. This undoubtedly is one branch of the administration of justice, but the discovery of crime when it is merely suspected may, I think, also fall into that category. Provincial peace officers are charged with that duty amongst others. A provincial detective force might, I think, be organized under provincial laws for the very purpose for which the commissioner was appointed. Now, if I am right in thinking that investigations, extra-judicially, into the commission of crime for the purpose of discovering if and by whom committed are within the subject-matters assigned to the province under the words, "administration of justice," is there anything to prevent the province from making the investigation effective by imposing on individuals an obligation to give evidence under penalty for refusal? I think not. Such a power is not inconsistent, but consistent with the jurisdiction of the province to legislate concerning property and civil rights.

*Act: In re Clement, supra*, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. M. le juge Clement avait été nommé commissaire pour faire enquête afin de déterminer si des boissons enivrantes avaient été illégalement importées dans la province. La nomination avait été faite conformément à la *Public Inquiries Act*, R.S.B.C. 1911, c. 110, qui autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à nommer un commissaire pour faire enquête sur des sujets relatifs au bon gouvernement de la province, la conduite des affaires publiques et l'administration de la justice dans la province. La Cour a unanimement maintenu la validité de la nomination. Le juge en chef Macdonald dit vers le début de son jugement à la p. 117:

[TRADUCTION] Je puis dire d'abord que je n'ai aucun doute que sa nomination pour faire enquête sur des infractions à la *British Columbia Prohibition Act* n'est pas contestable et, dans cette mesure du moins, l'arrêté en conseil le nommant commissaire est valide; mais est-il valide lorsqu'il lui ordonne de faire enquête sur des infractions au droit criminel fédéral? L'enquête à cet égard ne se rapporte pas, à mon avis, au bon gouvernement ou à la conduite des affaires publiques, et on ne peut le justifier qu'en disant qu'elle touche l'administration de la justice de la province, selon le sens de cette expression au par. (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.*

Un peu plus loin, à la p. 118, le juge en chef Macdonald dit:

[TRADUCTION] Lorsqu'un crime a été commis, la province, en vertu de ses pouvoirs sur l'administration de la justice, fait fonctionner les rouages du droit criminel. Cela fait partie, sans aucun doute, de l'administration de la justice, mais la découverte de crimes, lorsqu'il peut n'exister que des soupçons, peut aussi, à mon avis, en faire partie. Il s'agit là d'un des devoirs incombant aux agents de la paix provinciaux. A mon avis, on pourrait constituer, en vertu des lois provinciales, un corps de détectives dont les fonctions seraient exactement les mêmes que celles attribuées à la Commission. Alors, si j'ai raison de croire que des enquêtes extra-judiciaires sur la perpétration de crimes en vue de découvrir si effectivement des crimes ont été commis et par qui, relèvent des pouvoirs attribués à la province par les mots «administration de la justice», qu'est-ce qui peut empêcher la province d'assurer l'efficacité de l'enquête en contraignant les individus de témoigner sous peine de sanction. Rien, selon moi. Un tel pouvoir n'est pas incompatible, mais compatible avec la compétence de la province pour légiférer sur la propriété et les droits civils.

and then continued with these words, which bear cogently:

No doubt to concede the power to the province to make investigations into breaches of Dominion laws would appear at first blush to be an anomaly, and it might well be argued that the powers conferred upon the province in respect of the administration of justice ought to be interpreted as conferring merely the duty or obligation to put the machinery of the Courts in motion, and to take the requisite steps to prosecute persons accused of crime. That narrow construction would, I think, preclude what has been generally recognized as one of the functions of government in the administration of justice, namely, the ferreting out of crime and identification of criminals. There is nothing novel in compelling a witness to give evidence which may tend to incriminate him. That is done in the civil Courts and is the practice in one of the oldest criminal Courts of the realm, the coroner's inquest. With the justice or expediency of inquiries into crime by an extra-judicial provincial commission I have not to concern myself. The power to appoint such rests somewhere. It is either with the Dominion or the province, or with each, and hence it is idle to urge as a reason against the validity of the order in council that it is inimical to the rights of the subject.

The other members of the Court expressed themselves in a similar vein.

There is little enlightenment, as to the scope of provincial legislative power under s. 92(14), to be drawn from cases dealing with the Coroners' Acts. Neither of the Supreme Court of Canada cases, *Batary v. A.G. Sask.*<sup>69</sup>, and *Faber v. The Queen*<sup>70</sup> deals with the constitutionality, in general, of such legislation.

The *Batary* case is of assistance in the present appeal only on the issue of compellability of witnesses. In that case, a majority of the Supreme Court (Fautoux J. dissenting) held that s. 15 of the Saskatchewan Coroners' Act, which purported to compel the appellant, charged with non-capital murder, to testify at the inquest into the death of his alleged victim, was *ultra vires*. *Batary* is of little use to the appellants here, for they have not been charged with any crime. Although one might

<sup>69</sup> [1965] S.C.R. 465.

<sup>70</sup> [1976] 2 S.C.R. 9.

argue that the protection against self-incrimination extended to those who *might* be charged with a crime, this contention was rejected by the majority of the British Columbia Court of Appeal in *Re Wilson Inquest*<sup>71</sup>, and by a majority of this Court in *Faber, supra*.

*Faber* is more helpful to this case, but it, too, is only peripherally so. In that case, the sole issue before this Court was the jurisdiction of the Court of Queen's Bench (Crown side) to grant a writ of prohibition to a coroner who had sentenced the appellant for contempt for refusing to testify at an inquest. The hearing had been adjourned after the coroner held that death had been caused by crime perpetrated by unknown persons. The proceedings were resumed two months later to determine their identity.

Although constitutionality of the Coroners' Act of Quebec was clearly not in issue, Mr. Justice de Grandpré did discuss the criminal nature of the inquest so as to decide the proper court for judicial review. One should not unquestioningly transfer comments on "criminal law" in this context to criminal law in the constitutional context, although they can be of assistance.

Mr. Justice de Grandpré (writing on behalf of a majority of the Court), held that a coroner's inquest was not a matter of criminal law. While an ancillary or incidental result of the inquest might be a finding that a crime was committed and that a specified individual was responsible, this was not the sole or primary aim of the inquest. Thus the coroner's role is not restricted to criminal matters, but extends to broader social questions such as the determination of general trends endangering the public interest and the reassurance to the public that the state is concerned with the danger and doing something about it. Broad social interests underline the establishment of the Quebec Crime Inquiry.

<sup>71</sup> (1968), 66 W.W.R. 522.

cun crime. On pourrait peut-être soutenir que la protection contre l'auto-incrimination s'étend à ceux qui sont *susceptibles* d'être accusés d'une infraction, mais cette prétention a été rejetée par la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Re Wilson Inquest*<sup>71</sup> et par une majorité de cette Cour dans *Faber, supra*.

*Faber* est plus utile, en l'espèce, mais il traite aussi de questions périphériques. En cette affaire-là, la seule question que cette Cour avait à trancher était de savoir si la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) avait la compétence d'émettre un bref de prohibition à l'encontre d'un coroner qui avait condamné l'appelant pour outrage au tribunal en raison de son refus de témoigner à une enquête. L'audition avait été ajournée après que le coroner eut décidé que le décès était dû à un crime par des personnes inconnues. L'enquête a été rouverte deux mois plus tard dans le but de découvrir leur identité.

Même si la validité constitutionnelle de la *Loi des coroners* du Québec n'était manifestement pas en litige, M. le juge de Grandpré a examiné le caractère de l'enquête afin de décider quel tribunal avait juridiction pour réviser les décisions des coroners. On ne doit pas transposer aveuglément des observations sur ce qui est «droit criminel» ce contexte à ce qui est «droit criminel» dans le contexte constitutionnel, quoique cela puisse être d'une certaine utilité.

M. le juge de Grandpré (qui a rédigé les motifs au nom de la majorité de la Cour) a conclu que l'enquête du coroner n'est pas une matière criminelle. Même si comme conséquence accessoire ou incidente de l'enquête, on peut conclure qu'un crime a été commis et qu'un individu donné en est responsable, cela n'est pas le but unique ou premier visé par l'enquête. Ainsi la fonction du coroner n'est pas limitée à des matières criminelles mais elle embrasse des questions ayant davantage une portée sociale comme l'étude des facteurs qui sont un danger pour l'intérêt public et le besoin d'assurer la population que l'État est conscient du danger et qu'il s'en occupe. L'intérêt collectif de la société est à l'origine de l'établissement de l'enquête sur le crime au Québec.

<sup>71</sup> (1968), 66 W.W.R. 522.

Mr. Justice de Grandpré also analyzed the organization of the coroners' inquest to show that it was not a matter of criminal law. There is, as in the present case, no accused, no *lis*, and no adjudication of rights or guilt. If one applies *Faber* to the present case, one can argue that the Inquiry does not deal with criminal law. Again there is no *lis*, no accused; the concern is the gathering of information, not adjudication. One might seek to distinguish *Faber* with the argument that the multi-purpose nature of the coroners' inquest has no counterpart in the Crime Inquiry where the sole concern is to identify the scope and operation of organized crime. Arguably that is a federal matter either because a province cannot inquire into a subject of federal jurisdiction (criminal law) or because it is a colourable attempt to legislate regarding criminal procedure but in my opinion neither of these grounds is tenable.

The *Wilson Inquest* case, *supra*, is the only one which deals with the constitutionality of the *Coroners' Act*. A majority of the British Columbia Court of Appeal found the *Act* constitutional as relating to the administration of justice, largely for the reasons enumerated by Mr. Justice de Grandpré in *Faber*. The *Wilson Inquest* case aids in showing that an inquiry which deals to some degree with criminal matters is not a matter of "criminal law."

## IX

The committal of appellants for contempt was based upon a refusal to be sworn and to testify, not upon a refusal to answer questions for fear of self-incrimination. Notwithstanding, concern was voiced during the appeal that the Crime Commission's powers of subpoena and imprisonment for contempt interfered with a citizen's right to protection against self-incrimination. In my view, there is little to justify this assertion in light of the provisions of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 5(2) and the *Code of Civil Procedure*, art. 309.

By s. 5(1) of the *Canada Evidence Act*, the common law right of a witness to refuse to answer a question on the ground that his answer might tend to incriminate him was abolished. Section 5(2) was enacted to protect the witness against the use of his statements in subsequent legal proceedings. These sections read:

5. (1) No witness shall be excused from answering any question upon the ground that the answer to such question may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person.

(2) Where with respect to any question a witness objects to answer upon the ground that his answer may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person, and if but for this Act, or the Act of any provincial legislature, the witness would therefore have been excused from answering such question, then although the witness is by reason of this Act, or by reason of such provincial Act, compelled to answer, the answer so given shall not be used or receivable in evidence against him in any criminal trial, or other criminal proceeding against him thereafter taking place, other than a prosecution for perjury in the giving of such evidence.

A similar provision is found in art. 309, *C.C.P.*, which is made applicable to the proceedings of a Commission of Inquiry. Article 309 reads:

309. A witness cannot refuse to answer for the reason that his reply might tend to incriminate him or to expose him to a legal proceeding of any kind; but if he objects on that ground, his reply cannot be used against him in any penal proceedings instituted under any law of this province.

It was suggested in argument that the *Canada Evidence Act* has no effect in a provincial inquiry, as s. 2 reads:

2. This Part applies to all criminal proceedings, and to all civil proceedings and other matters whatever respecting which the Parliament of Canada has jurisdiction in this behalf.

With respect, I would disagree. The provisions in s. 5 prohibit the use of incriminating statements

Le paragraphe (1) de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* a aboli le droit qu'un témoin avait, en *common law*, de ne pas répondre à une question pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer. Le paragraphe (2) de l'art. 5 a été décrété afin d'empêcher qu'on puisse invoquer les déclarations du témoin dans des procédures criminelles subséquentes. Ces articles se lisent comme suit:

5. (1) Nul témoin n'est exempté de répondre à une question pour le motif que la réponse à cette question pourrait tendre à l'incriminer, ou pourrait tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit.

(2) Lorsque, relativement à quelque question, un témoin s'oppose à répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer ou tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit, et si, sans la présente loi, ou sans la loi de quelque législature provinciale, ce témoin eût été dispensé de répondre à cette question, alors bien que ce témoin soit en vertu de la présente loi ou d'une loi provinciale, forcé de répondre, sa réponse ne peut pas être invoquée et n'est pas admissible à titre de preuve contre lui dans une instruction ou procédure criminelle exercée contre lui par la suite, hors le cas de poursuite pour parjure en rendant ce témoignage.

L'article 309 du *Code de procédure civile* que l'on a rendu applicable aux procédures de la Commission d'enquête, renferme une disposition dans le même sens. Il se lit comme suit:

309. Un témoin ne peut refuser de répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer ou à l'exposer à une poursuite, de quelque nature qu'elle puisse être; mais s'il fait une objection en ce sens, sa réponse ne pourra servir contre lui dans aucune poursuite pénale intentée en vertu de quelque loi de cette province.

Au cours des plaidoiries, on a prétendu que la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'applique pas à une enquête provinciale, puisque l'art. 2 décreète:

2. La présente Partie s'applique à toutes les procédures criminelles et à toutes les procédures civiles, ainsi qu'à toutes les autres matières de la compétence du Parlement du Canada.

Respectueusement, je ne partage pas ce point de vue. Les dispositions de l'art. 5 interdisent d'invo-

by a witness in proceedings subsequent to that in which the evidence is given. Section 2 has the effect of preventing the use of the statements in all criminal proceedings and in all civil proceedings and other matters subject to the legislative authority of the federal Parliament. The protections provided by the Act do not affect the provincial inquiry's operation, but subsequent proceedings.

In an exhaustive study of the subject of self-incrimination ("Is there a Right against Self-Incrimination in Canada?" (1973), 19 *McG.L.J.* 1) Professor Ed Ratushny observed, at p. 55:

The exclusion allowed by section 5(2) expressly extends to statements made under the compulsion of provincial statutes. There are a great number of provincial statutes under which witnesses may be compulsorily examined. Although the federal government has legislative jurisdiction over Criminal Law and Procedure, under our distribution of powers, the legislatures have exclusive jurisdiction over the Administration of Justice in their respective provinces. As a result, the same matters are often involved in dealing with both criminal matters and matters arising under provincial legislation. The opportunity therefore arises for a provincial statute authorizing the examination of witnesses, to be used to advance an investigation with respect to a criminal offence.

The incriminating consequences to an accused of such a procedure are obvious, even if the testimony itself cannot be used at the criminal trial. The matter has received considerable judicial attention with respect to coroners' inquests.

There may be some concern that a person appearing before a commission of inquiry is not a "witness" in terms of s. 5. Although some cases have held that a party examined on discovery is not a "witness" for purposes of the Evidence Acts (*Harrison v. The King*<sup>72</sup> (Alta. C.A.); *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co., Ltd.*<sup>73</sup> (Alta. C.A.); *Staples v. Isaacs*<sup>74</sup> (B.C. C.A.)), I would

<sup>72</sup> [1925] 2 W.W.R. 407.

<sup>73</sup> [1930] 3 W.W.R. 445.

<sup>74</sup> [1940] 2 W.W.R. 657.

quer des déclarations incriminantes faites par un témoin dans les procédures subséquentes à celles où il a fait ces déclarations. L'article 2 vise à empêcher l'utilisation des déclarations dans toutes procédures criminelles et dans toutes procédures civiles et autres matières de la compétence du Parlement du Canada. La protection décrétée par la Loi ne touche pas l'enquête provinciale, mais les procédures subséquentes.

Dans une étude approfondie de la question de l'auto-incrimination ("Is there a Right against Self-Incrimination in Canada?" (1973), 19 *McG.L.J.* 1), le professeur Ed Ratushny fait les observations suivantes, à la p. 55:

[TRADUCTION] L'exclusion décrétée par le par. (2) de l'art. 5 embrasse expressément les témoignages rendus sous la contrainte des lois provinciales. Il existe un grand nombre de lois provinciales selon lesquelles les témoins sont obligés de comparaître et de témoigner. Même si le droit criminel et la procédure en matière criminelle relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada, en vertu de notre partage des pouvoirs, l'administration de la justice relève de la compétence exclusive des législatures provinciales, dans les limites de leur territoire respectif. Il s'ensuit que les mêmes personnes sont souvent impliquées dans des matières de nature criminelle et dans des matières qui font l'objet de lois provinciales. Il arrivera donc à l'occasion qu'on aura recours à une loi provinciale permettant l'interrogatoire de témoins, pour faire progresser une enquête touchant une infraction criminelle.

Il est évident que pareille procédure peut entraîner des conséquences incriminantes pour un accusé, même si le témoignage lui-même ne peut être invoqué au procès criminel. Les tribunaux ont examiné attentivement cette question au sujet des enquêtes faites par les coroners.

On peut se poser la question à savoir si une personne comparaisant devant une commission d'enquête est bien un «témoin», au sens de l'art. 5. Même si quelques arrêts ont décidé qu'une personne interrogée au préalable n'est pas un «témoin» aux fins des lois sur la preuve (*Harrison v. The King*<sup>72</sup> (C.A. Alb.); *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co., Ltd.*<sup>73</sup> (C.A. Alb.); *Staples v.*

<sup>72</sup> [1925] 2 W.W.R. 407.

<sup>73</sup> [1930] 3 W.W.R. 445.

agree with *Rand J.* in *Klein v. Bell*<sup>75</sup>, that the word "witness" should be broadly interpreted. He said at p. 317:

A witness, in a broad sense, is one who, in the course of juridical processes, attests to matters of fact . . .

A person appearing before a provincial inquiry and testifying under oath or on affirmation is a witness, for he or she is presenting evidence to the inquiry. Therefore, I am of the view that a person subpoenaed by the Commission can claim the protection of s. 5(2).

There has also been expressed concern that the Commission of Inquiry instituted a new method of crime investigation—at a "wholesale" rather than "retail" level. Although a person cannot be forced to answer police questions at common law, it is argued that the Inquiry now forces him to do so, and so restricts common law rights. Professor Ratushny in the article mentioned above notes (at p. 64) that there is:

... little evidence of a general common law right against self-incrimination operative in Canada today. Section 5 of the *Canada Evidence Act* has eliminated the common law privilege of witnesses to refuse to testify in certain circumstances. It also allows the Crown to compel the accused to assist in advancing the prosecution against himself in a number of situations.

The *Report of the Canadian Committee on Corrections, Toward Unity: Criminal Justice and this limited protection*, at p. 68:

A searching examination may . . . elicit facts or clues which enable the case to be independently proved. Thus the abolition of the privilege of a witness to refuse to answer on the ground that his answer may tend to incriminate him places an additional and powerful weapon in the hands of law enforcement.

<sup>75</sup> [1955] S.C.R. 309.

*Isaacs*<sup>74</sup> (C.A. C.-B.), je partage l'opinion du juge *Rand* dans *Klein c. Bell*<sup>75</sup>, que le mot «témoin» doit être interprété largement. Ce dernier déclare à la p. 317:

[TRADUCTION] Un témoin, au sens large, est une personne qui, dans le cours d'une procédure judiciaire, témoigne sur des questions de fait . . .

Une personne qui comparaît à une enquête provinciale et témoigne sous serment ou affirmation est un témoin puisqu'elle y présente des éléments de preuve. C'est pourquoi je suis d'avis qu'une personne qui reçoit un subpoena et comparait devant la Commission peut invoquer la protection du par. (2) de l'art. 5.

On a également exprimé la crainte que la Commission d'enquête crée une nouvelle méthode d'enquête sur la criminalité—c'est-à-dire que l'on procède de façon générale ou «en gros» plutôt qu'au niveau des crimes particuliers ou «au détail». Même si en *common law* on ne peut obliger une personne à répondre aux questions d'un policier, on prétend que l'enquête oblige maintenant à le faire, restreignant ainsi les droits de *common law*. Le professeur Ratushny dans l'article mentionné ci-dessus souligne (à la p. 64) qu'il y a:

[TRADUCTION] . . . peu de trace d'un droit général de la *common law* contre l'auto-incrimination qui serait en vigueur au Canada aujourd'hui. L'art. 5 (de la *Loi sur la preuve au Canada*) a abrogé le privilège de la *common law* qui permettait à un témoin de refuser de déposer en certaines circonstances. Il permet aussi au ministère public de contraindre l'inculpé, en certaines circonstances, à collaborer à la préparation de la poursuite contre lui-même.

Le *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Justice pénale et correctionnelle: un lien à forger (Le rapport Ouimet)* renferme des commentaires sur cette protection limitée à la p. 73:

Un interrogatoire serré peut . . . révéler des faits ou des indices qui permettent de prouver, par d'autres moyens, les éléments de l'accusation. Par conséquent, l'abolition du privilège qu'a le témoin de refuser de répondre pour le motif que sa réponse peut tendre à l'incriminer fournit une puissante arme supplémentaire à ceux qui ont charge de faire respecter l'ordre.

<sup>74</sup> [1940] 2 W.W.R. 57.

<sup>75</sup> [1955] R.C.S. 309.

Whether or not one agrees with a result which may force a person to assist in an investigation of his criminal activity, the provisions of s. 5 of the *Canada Evidence Act* and both federal and provincial Inquiries Act compel such a result. Quebec's Crime Inquiry introduces no new and insidious form of investigation into our judicial system and there is no evidence before the Court that it is a colourable attempt to evade the procedural provisions of the *Criminal Code*.

## X

On July 22, 1975, Mr. Justice Beetz granted an order summarizing the constitutional issue raised by the appellants in these appeals as follows:

Are Order in Council No. 2821-72 issued September 27th 1972, by the Lieutenant-Governor in-Council for the Province of Quebec, as well as sections 19, 21, 21a, 21-b, 21-c, 21-d, 21-e, 22, 22-b, 22-c, 22-d, 24 and 25 of the *Police Act* (Q.S. 1968, ch. 17 and amendments), sections 6, 7, 9, 10, 11, 12 and 16 of the *Public Inquiry Commission Act* (R.S.Q. 1964, ch. 11 and amendments), and sections 49, 50, 51, 52, 53, 54 and 284 of the Code of Civil Procedure of the Province of Quebec, *ultra vires* or otherwise anti-constitutional or inoperative?"

I would answer the question in the negative and dismiss the appeals.

BEETZ J.—I agree in substance with Mr. Justice Pigeon and Mr. Justice Dickson.

The purpose of s. 19 of the *Police Act* (Que. 1968, c. 17 as amended) and accessory enactments is to uncover crime and organized crime. The means are those of an inquest. They include coercion. Witnesses summoned before the Police Commission may be examined under oath or affirmation and must answer all questions put to them under pain of being found in contempt and fined or incarcerated.

In my view, such a statute cannot be characterized otherwise than as a law relating to the administration of criminal justice and is within

Qu'on soit ou non d'accord avec une conclusion qui peut obliger une personne à collaborer à une enquête portant sur ses propres activités criminelles, les dispositions de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* et des lois sur les enquêtes tant fédérales que provinciales ont nécessairement cet effet. La Commission d'enquête sur le crime du Québec n'introduit pas dans notre système judiciaire une forme nouvelle ou insidieuse d'enquête et il n'y a rien devant cette Cour qui démontre qu'il s'agit d'une tentative déguisée d'éluider les dispositions du *Code criminel* sur la procédure.

## X

Le 22 juillet 1975, M. le juge Beetz a rendu une ordonnance résumant de la façon suivante la question constitutionnelle soulevée par les appelants dans ces pourvois:

L'arrêté-en-conseil N° 2821-72, promulgué le 27 septembre 1972 par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil de la Province de Québec, ainsi que les articles 19, 21, 21-a, 21-b, 21-c, 21-d, 21-e, 22, 22-b, 22-c, 22-d, 24 et 25 de la *Loi de Police* (S.Q. 1968, ch. 17 et ses amendements), les articles 6, 7, 9, 10, 11, 12 et 16, de la *Loi des Commissions d'Enquête* (S.R.Q. 1964, ch. 11 et ses amendements), et les articles 49, 50, 51, 52, 53, 54 et 284 du *Code de Procédure Civile* de la Province de Québec sont-ils *ultra-vires* ou autrement inconstitutionnels ou inopérants?"

Je suis d'avis de répondre négativement à la question et de rejeter les pourvois.

LE JUGE BEETZ—Je suis d'accord en substance avec mes collègues les juges Pigeon et Dickson.

Le but de l'art. 19 de la *Loi de police* (Qué. 1968, c. 17 et ses modifications) et des dispositions accessoires est de démasquer le crime et le crime organisé. Les moyens sont ceux d'une enquête. Ils comprennent des mesures coercitives. Les témoins cités devant la Commission de police peuvent être interrogés sous serment ou affirmation; ils doivent répondre à toutes les questions sous peine de se voir déclarés coupables d'outrage au tribunal et condamnés à l'amende ou à l'emprisonnement.

A mon avis, pareille loi ne peut se qualifier autrement que comme une loi portant sur l'administration de la justice en matière criminelle et elle

provincial legislative competence under s. 92(14) of the *British North America Act, 1867*.

Before Confederation, the provinces were in charge of the administration of justice, including criminal justice. It was contemplated by s. 91(27) of the *British North America Act, 1867*, that criminal law, substantive and procedural, would come under the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. But subject to this provision and to the paramountcy of federal law enacted under primary or ancillary federal jurisdiction, the provinces were to remain responsible in principle for the enforcement of criminal law and to retain such power as they had before with respect to the administration of criminal justice. They continued in fact to police their respective territories, to investigate crime, to gather and to keep records and informations relating to crime, to prosecute criminals and to supervise police forces, sheriffs, coroners, fire commissioners, officers of justice, the summoning of juries, recognizances in criminal cases, and the like. Pertaining to such functions is the power to make laws relating to public and reformatory prisons, expressed in s. 92(6) of the Constitution. Some of those responsibilities are executive in nature; but to carry them required instrumentalities which had to be regulated, financed, abolished and reconstituted and the jurisdiction and powers of which had to be defined by legislation. Such legislation could not have been enacted unless the power to make laws for the administration of criminal justice was vested in the provincial legislatures. That is why s. 92(14) of the Constitution does not distinguish between civil and criminal justice: the natural meaning of the expression "the administration of justice" is broad enough to encompass both; indeed, it is so broad that it would have enabled the provincial legislatures to make laws relating to matters covered by s. 96 to 100 of the Constitution, were they not prevented to do so by these very sections. That the expression "the administration of justice" was understood to have the widest scope is illustrated by s. 2 of the *North-West Territories Act, 1869*, 32-33 Vict., c. 3 (Can.), where it is found in conjunction with the expression generally used to

relève de la compétence législative des provinces en vertu du par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

Avant la Confédération, l'administration de la justice, y compris l'administration de la justice en matière criminelle, était l'affaire des provinces. Au paragraphe (27) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, on a prévu que le droit criminel, tant les questions de fond que de procédure, relèverait de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Mais sous réserve de cette disposition et de la primauté des lois fédérales adoptées en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement, les provinces devaient demeurer responsables en principe de l'application du droit criminel et conserver la compétence qu'elles possédaient jusque-là sur l'administration de la justice en matière criminelle. Elles ont effectivement continué à maintenir l'ordre sur leur territoire respectif, à enquêter sur les crimes, à recueillir des renseignements et constituer des dossiers en cette matière, à poursuivre les criminels et à contrôler les corps de police, les shérifs, les coroners, les commissaires aux incendies, les fonctionnaires de la justice, la convocation des jurés, les engagements dans les cours criminelles et autres matières semblables. Le pouvoir de faire des lois relatives aux prisons publiques et aux maisons de correction, mentionné au par. (6) de l'art. 92 de la Constitution, appartient à la même catégorie de fonctions. Certaines de ces attributions se trouvent au niveau de l'exécution; mais pour les mettre en œuvre, il faut des instruments qui doivent être réglementés, financés, abolis et reconstitués, et dont la puissance doit être délimitée par des lois. Il eut été impossible d'adopter pareilles lois à moins que le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice en matière criminelle n'ait été dévolu aux législatures provinciales. C'est pourquoi le par. (14) de l'art. 92 de la Constitution ne fait pas de distinction entre la justice en matière civile et la justice en matière criminelle: le sens ordinaire de l'expression «l'administration de la justice» est assez large pour englober les deux; en fait, il est si large qu'il permettrait aux législatures de légiférer sur les matières visées par les art. 96 à 100 de la Constitution si elles n'en étaient pas empêchées

confer, in terms of subject matters, the totality of legislative powers:

2. It shall be lawful for the Governor, by any Order or Orders, to be by him from time to time made, with the advice of the Privy Council (and subject to such conditions and restrictions as to him shall seem meet), to authorize and empower such Officer as he may from time to time appoint as Lieutenant-Governor of the North-West Territories, to make provision for the administration of Justice therein, and generally to make, ordain, and establish all such Laws, Institutions and Ordinances as may be necessary for the Peace, Order and good Government of Her Majesty's subjects and others therein; provided that all such Orders in Council, and all Laws and Ordinances, so to be made as aforesaid, shall be laid before both Houses of Parliament as soon as conveniently may be after the making and enactment thereof respectively.

This Act was confirmed by the *British North America Act, 1871*, s. 5.

Similarly, the *Quebec Act, 1774*, 14 Geo. III c. 83, repealed the Royal Proclamation, 1763, so far as it related to the Province of Quebec, "and all and every the Ordinance and Ordinances made by the Governor and Council of Quebec for the Time being, relative to the Civil Government and Administration of Justice in the said Province . . .". The intent of this enactment was to repeal all ordinances relating to any matter whatever.

The *Quebec Act* re-introduced French Law with respect to "Property and Civil Rights", while it decreed the continuance of the Criminal Law of England in the following terms:

" . . . That the same "(Criminal Law of England)" shall continue to be administered and shall be observed as law in the province of Quebec, as well in the description and quality of the offence as in the method of prosecution and trial; and the punishment and forfeitures thereby inflicted to the exclusion of every other rule of criminal law, or mode of proceeding thereon, which did or might prevail in the said Province before the Year of our Lord One thousand seven hundred and sixty-four; subject nevertheless to such Alterations and Amendments as the

par les mêmes articles. L'article 2 de l'*Acte du Territoire du Nord-Ouest, 1869* (Can.), 32-33 Vict., c. 3, indique que l'on entendait l'expression «l'administration de la justice» dans l'acception la plus large car elle est jointe à celle généralement employée pour conférer, en fonction des sujets, la totalité des pouvoirs législatifs:

2. Il sera loisible au Gouverneur, par tout ordre ou tous ordres qu'il pourra de temps à autre décerner, de l'avis du Conseil privé, sous les conditions et restrictions qui lui paraîtront convenables, de conférer à l'officier qu'il pourra de temps à autre nommer lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, le pouvoir et l'autorité d'établir des dispositions pour l'administration de la justice dans ces territoires, et généralement de faire, décréter et établir les lois, institutions et ordonnances qui pourront être nécessaires pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement des sujets de Sa Majesté et autres qui les habitent; pourvu que ces ordres en conseil et les lois et ordonnances qui seront ainsi décrétés, comme il est dit ci-haut, soient soumis aux deux Chambres du Parlement aussitôt que possible après leur promulgation respective.

Cet Acte a été confirmé par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, art. 5.

De la même façon, l'*Acte de Québec de 1774*, 14 Geo. III, c. 83, abroge la Proclamation royale, 1763, dans la mesure où elle concerne la province de Québec ainsi que «toutes et chacune ordonnances faites pendant ce temps par le Gouverneur et Conseil de Québec, qui concernent le gouvernement civil et l'administration de la justice de ladite province . . .». Cette disposition a pour but d'abroger toutes les ordonnances sans distinction quant aux matières.

L'*Acte de Québec* réintroduit le droit français relatif à la «Propriété et aux droits civils» tout en décrétant, dans les termes suivants, le maintien du droit criminel d'Angleterre:

" . . . Qu'elles (les lois criminelles d'Angleterre) continueront à être administrées, et qu'elles seront observées comme loi dans la dite province de Québec, tant dans l'explication et qualité du crime que dans la manière de l'instruire et de le juger, en conséquence des peines et autres réglemens de lois criminelles, ou manières de procéder qui ont prévalu, ou qui ont pu prévaloir en ladite province, avant l'année de notre Seigneur mil sept cent soixante quatre, nonobstant toutes choses à ce

Governor . . . by and with the Advice and Consent of the Legislative Council of the said Province . . . shall, from time to time, cause to be made therein . . ."

These terms are at once detailed and all-embracing, one reason for such thoroughness being to stress the abolition of judicial torture which was possible under French law. It is significant however that while the expression "property and civil rights" was repeated verbatim in s. 92(13) of the Constitution, the wording of s. 91(27) in no way approaches that used in the *Quebec Act*, with respect to criminal law. Should any such language be found in s. 91(27), it would leave no doubt that the Parliament of Canada was solely empowered to make laws for the administration of criminal justice. But the intent was to avoid this result. That is why s. 91(27) ought not to be construed so as to leave to the provinces no legislative jurisdiction over the administration of criminal justice. The natural meaning of s. 91(27) and the basic jurisdiction of the Parliament of Canada under that heading have been most appropriately described by Taschereau J., as he then was, in *A.G. Que. v. A.G. Can.*<sup>76</sup>, at p. 603:

"The power given to the Federal Parliament to legislate in criminal law and criminal procedure, is the power to determine what shall or what shall not be 'criminal', and to determine the steps to be taken in prosecutions and other criminal proceedings before the Courts".

Section 19 of the *Police Act* does not correspond to that description.

It should be kept in mind that we are concerned in this case with a provincial statute and with provincial jurisdiction, not with the ultimate limits of federal jurisdiction nor with the extent to which provincial legislation would remain operative should the Parliament of Canada decide to enter and regulate the field of criminal investigation. Given the ancillary powers of the Parliament of Canada and the interrelated aspects of criminal justice, one is likely to find room for overlapping

contraires contenues en cet acte à tous égards, sujets cependant à tels changements et corrections que le Gouverneur . . . de l'avis et consentement du Conseil Législatif de la dite province . . . sera à l'avenir, dans la manière ci-après ordonnée.

On voulait, par ces termes à la fois minutieux et complets, souligner, entre autres, l'abolition de la question permise par le droit français. Il convient cependant de remarquer que bien que l'expression «la propriété et les droits civils» soit reprise verbatim au par. (13) de l'art. 92 de la Constitution, le libellé du par. (27) de l'art. 91 est entièrement différent de celui de l'*Acte de Québec* en ce qui concerne le droit criminel. Si un texte semblable se retrouvait au par. (27) de l'art. 91, il n'y aurait aucun doute que le Parlement du Canada est seul habilité à légiférer sur l'administration de la justice en matière criminelle. Mais c'est une conséquence que l'on voulait éviter. C'est pourquoi il ne faut pas donner au par. (27) de l'art. 91 une interprétation qui ne laisserait aux provinces aucune compétence législative sur l'administration de la justice en matière criminelle. Le sens ordinaire du par. (27) et la compétence fondamentale du Parlement du Canada sous cette rubrique ont été décrits comme il convient, par le juge Taschereau, — il n'était pas encore Juge en chef —, dans *P.G. du Québec c. P.G. du Canada*<sup>76</sup>, à la p. 603:

[TRANSDUCTION] «Le pouvoir attribué au Parlement du Canada de légiférer sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle est celui de définir ce qui est ou ce qui n'est pas «criminel» et de déterminer les étapes à suivre dans les poursuites ou autres procédures criminelles devant les tribunaux.

L'article 19 de la *Loi de Police* ne correspond pas à cette description.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit en l'espèce d'une loi provinciale et de compétence provinciale et qu'il n'est pas question des limites absolues de la compétence fédérale; il n'est pas question non plus de décider jusqu'à quel point l'application de la loi provinciale pourrait être atteinte si le Parlement du Canada décidait d'entrer dans le domaine des enquêtes criminelles et de le régir. Les pouvoirs accessoires du Parlement du Canada et les aspects multiples et corrélatifs de la



legislation" in this area. In *Proprietary Articles Trade Association v. A.G. for Canada*<sup>77</sup>, the *Combinés Investigation Act*, (R.S.C. 1927, c. 26) and s. 498 of the *Criminal Code* were found *intra vires* of the Parliament of Canada: the main part of the legislation was criminal law; the rest could be supported under s. 91(3) and 91(22) of the Constitution. Provision was also made in the legislation for the appointment of a registrar and of commissioners and for the holding of inquiries. The Judicial Committee had this to say on the latter point:

If then the legislation in question is authorized under one or other of the heads specifically enumerated in s. 91, it is not to the purpose to say that it affects property and civil rights in the Provinces. Most of the specific subjects in s. 91 do affect property and civil rights but so far as the legislation of Parliament in pith and substance is operating within the enumerated powers there is constitutional authority to interfere with property and civil rights. The same principle would apply to s. 92, head 14, "the administration of justice in the Province", even if the legislation did, as in the present case it does not, in any way interfere with the administration of justice. Nor is there any ground for suggesting that the Dominion may not employ its own executive officers for the purpose of carrying out legislation which is within its constitutional authority, as it does regularly in the case of revenue officials and other matters which need not be enumerated (at pp. 326, 327).

The statement that the legislation in question did not "interfere" with the administration of justice, whatever that means, can be considered as an *obiter*: the legislation would have remained valid even if it did trench upon the provincial power over the administration of justice, as was expressly recognized by the Judicial Committee, and whether it had been enacted under the primary or the ancillary power of the Parliament of Canada. The result would have been identical had the Judicial Committee endorsed the submission of Counsel for the A.G. for Canada—which in my view presented a better approach—to the effect that:

<sup>77</sup> [1931] A.C. 310.

justice en matière criminelle peuvent probablement donner lieu à un chevauchement de lois dans ce champ d'activités. Dans *Proprietary Articles Trade Association v. A.G. for Canada*<sup>77</sup>, la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, (S.R.C. 1927, c. 26) et l'art. 498 du *Code criminel* ont été déclarés *intra vires* du Parlement du Canada: cette loi était essentiellement de nature criminelle et certaines parties pouvaient s'appuyer sur les par. (3) et (22) de l'art. 91 de la Constitution. Elle prévoyait aussi la nomination d'un registraire et de commissaires ainsi que la tenue d'enquêtes. Ce dernier point a été commenté par le Comité judiciaire:

[TRADUCTION] Partant, si la loi en question s'autorise de l'une ou l'autre des catégories spécifiquement énumérées dans l'article 91, rien ne sert de dire que cette loi affecte la propriété et les droits civils dans les provinces. La plupart des sujets spécifiquement mentionnés dans l'article 91 affectent la propriété et les droits civils, mais, dans la mesure où la législation édictée par le Parlement se situe, de par son caractère véritable, dans les limites des pouvoirs énumérés, elle peut constitutionnellement affecter le domaine de la propriété et des droits civils. Le même principe s'appliquerait au paragraphe 14 de l'article 92, «l'administration de la justice dans les provinces», même si la législation affectait, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, l'administration de la justice. Il n'y a non plus aucune raison qui permette de penser que le Dominion ne peut pas employer ses agents exécutifs en vue d'appliquer la législation qui entre dans ses pouvoirs constitutionnels, comme il le fait normalement dans le cas de ses fonctionnaires du revenu et dans d'autres domaines qu'il n'est pas utile d'énumérer (aux pp. 326 et 327).

La déclaration selon laquelle la loi en question «n'affectait» pas l'administration de la justice, quel qu'en soit le sens, peut être considérée comme un *obiter*: la loi serait demeurée valide même si elle avait effectivement empiété sur le pouvoir provincial relatif à l'administration de la justice, comme l'a expressément reconnu le Comité judiciaire, et qu'elle ait été adoptée en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement du Canada. On aurait obtenu le même résultat si le Comité judiciaire avait retenu la thèse de l'avocat du procureur général du Canada, thèse qui me paraît préférable:

<sup>77</sup> [1931] A.C. 310.

the primary intention and effect is to make certain provisions as to the public detriment, offences; the provisions for carrying out that primary intention. If any of the provisions are not directly within s. 91 head 27, nevertheless are valid as being ancillary provisions carry out the scheme of legislation... [1931] A.C. 314.

I do not find it necessary to express an opinion as to whether matters such as the issuance of search warrants upon a sworn information (Part III of the *Criminal Code*) or compelling the appearance of an accused person before a justice, by way of arrest or otherwise, (Part XIV of the *Criminal Code*) fall under primary or ancillary federal jurisdiction. They would appear to be related to specific crimes, already uncovered, and to the gathering of evidence necessary for the prosecution of such crimes rather than to an investigation of unknown criminal acts, of criminal practices and of crime as an organized system. If this hypothesis is correct, then those parts of the *Criminal Code* are perhaps essential elements of the criminal law, but they differ substantially from the impugned provincial statute. If on the other hand those enactments can be said to overflow into the field of criminal investigation, all that need be asked is whether they conflict with the *Police Act*. I see no such conflict.

We are not called upon to judge the wisdom of the impugned legislation. There is no doubt that the power to establish a commission of enquiry can be abused. This is true of almost any power, as has been said repeatedly, and does not make it of a federal rather than of provincial concern. The issue whether there was abuse in the administration of the *Police Act* does not arise in the case at bar where the ground for contempt is the refusal of appellants to be sworn in as witnesses and to answer questions put to them, on the sole basis of the alleged unconstitutionality of the statute under which the Commission was established.

The penalties imposed under the impugned legislation in cases where witnesses refuse to testi-

[TRADUCTION] «le législateur veut avant tout ériger en infractions certains actes qui vont à l'encontre de l'intérêt public; il est raisonnable que les dispositions sur les enquêtes soient nécessaires pour donner suite à cette intention première. Si aucune de ces dispositions ne tombe directement sous le coup du par. (27) de l'art. 91, elles sont néanmoins valides comme dispositions accessoires pour mettre la loi en œuvre... [1931] A.C. 310, à la p. 314.

Je ne crois pas nécessaire d'exprimer mon avis sur la question de savoir si les matières comme la délivrance des mandats de perquisition sur dénonciation faite sous serment (Partie XIII du *Code criminel*) ou les mesures assurant la comparution d'un prévenu devant un juge de paix, par voie d'arrestation ou autrement, (Partie XIV du *Code criminel*) entrent dans les pouvoirs inhérents ou bien les pouvoirs accessoires du Parlement. Elles sembleraient se rapporter à des crimes déterminés, déjà mis à jour, et à l'obtention des preuves nécessaires à la poursuite de tels crimes plutôt qu'à une enquête sur des actes criminels indéterminés, sur des pratiques criminelles et le crime comme système organisé. Si cette hypothèse est juste, ces parties du *Code criminel* sont peut-être des éléments essentiels du droit criminel mais elles diffèrent considérablement de la loi provinciale attaquée. Si d'autre part on peut dire que ces dispositions débordent dans le champ des enquêtes criminelles, il s'agit uniquement de savoir qu'elles n'entrent pas en conflit avec la *Loi de police*. Je ne vois aucun conflit.

On ne nous demande pas de nous prononcer sur la sagesse de la loi attaquée. Il ne fait aucun doute que le pouvoir d'établir une commission d'enquête peut donner lieu à des abus. Ce risque est inhérent à tout pouvoir, comme on l'a répété à maintes reprises, et il n'en fait pas pour autant un objet de compétence fédérale plutôt que provinciale. Il ne s'agit pas en l'espèce de déterminer si l'application de la *Loi de police* a donné lieu à des abus car l'outrage est fondé sur le refus des appelants d'être assermentés comme témoins et de répondre aux questions en opposant uniquement la prétendue inconstitutionnalité de la loi qui a créé la Commission.

Les peines imposées par la loi attaquée pour refus de témoigner sont de nature coercitive.

fy are of a coercive nature. Even if they are punitive, s. 92(15) of the Constitution would suffice to insure their constitutionality unless they be used as a colourable device to create new crimes, or to punish old ones otherwise than under the Criminal Code. This has been pleaded but not established.

Of great importance in this case, is the principle against self-incrimination. This criminal law principle would supersede provincial law: witnesses called before the Police Commission could not be compelled to give answers which might tend to incriminate them. This might impair the inquest although it would not affect the constitutionality of s. 19 of the *Police Act* nor improve the position of appellants: they have not declined to answer questions which might tend to incriminate them; they have refused to answer any question.

However, the principle against self-incrimination has been altered by s. 5 of the *Canada Evidence Act* (R.S.C. 1970, c. E-10) insofar as the right to be excused from answering incriminating questions has been replaced by the inadmissibility of self-incriminating answers obtained under legal compulsion.

I agree entirely with the reasons given by Mr. Justice Pigeon and Mr. Justice Dickson for holding that the protection contemplated by s. 5 was available to appellants.

I would answer the constitutional question in the negative and dismiss the appeals.

*Appeals dismissed, LASKIN C.J. and DE GRANDPRÉ J. dissenting.*

*Solicitor for the appellants: L. R. Maranda, Montréal.*

*Solicitors for the respondent and the mis en cause: J. Richard, G. Tremblay et O. Prat, Montréal et R. Thibaudeau, Québec.*

*Solicitor for the Attorney General of Canada: L. P. Landry, Ottawa.*

*Solicitor for the Attorney General of Ontario: M. Manning, Toronto.*

Même si elles étaient punitives, elles seraient valides en vertu du par. (15) de l'art. 92 à moins d'être employées spécieusement pour créer de nouveaux crimes ou pour assortir d'autres peines ceux du Code criminel. Les plaidoiries ont fait état de dernier point sans toutefois l'établir.

Le principe contre l'auto-incrimination revêt une grande importance en l'espèce. Ce principe du droit criminel primerait le droit des provinces: les témoins cités devant la Commission de police ne pourraient pas être contraints à donner des réponses qui pourraient tendre à les incriminer. Cela pourrait nuire à l'enquête sans toutefois compromettre la constitutionnalité de l'art. 19 de la *Loi de la police* ni aider les appelants: ces derniers n'ont pas refusé de répondre à des questions tendant à les incriminer; ils ont refusé de répondre à toute question.

Cependant, l'art. 5 de la *Loi sur la preuve en Canada* (S.R.C. 1970, c. E-10) a modifié le principe contre l'auto-incrimination dans la mesure où le droit d'être exempté de répondre à des questions incriminantes a été remplacé par l'inadmissibilité des réponses auto-incriminantes obtenues par contrainte légale.

Je suis entièrement d'accord avec les motifs de mes collègues les Juges Pigeon et Dickson pour conclure que les appelants pouvaient se prévaloir de la protection offerte par l'art. 5.

Je suis d'avis de répondre négativement à la question constitutionnelle et de rejeter les pourvois.

*Pourvois rejetés, le juge en chef LASKIN et le juge DE GRANDPRÉ étant dissidents.*

*Procureur des appelants: L. R. Maranda, Montréal.*

*Procureurs de l'intimé et des mis en cause: J. Richard, G. Tremblay et O. Prat, Montréal et R. Thibaudeau, Québec.*

*Procureur du procureur général du Canada: L. P. Landry, Ottawa.*

*Procureur du procureur général de l'Ontario: M. Manning, Toronto.*

*Solicitor for the Attorney General of Alberta: W. Henkel, Edmonton.*

*Procureur du procureur général de l'Alberta: W. Henkel, Edmonton.*

*Solicitor for the Attorney General of British Columbia: O. H. Vickers, Victoria.*

*Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique: O. H. Vickers, Victoria.*

*Solicitor for the Attorney General of New Brunswick: H. Strange, Fredericton.*

*Procureur du procureur général du Nouveau-Brunswick: H. Strange, Fredericton.*

marketing plan has this provision under the heading "Plebiscite for the Plan":

4(1) This Plan shall not become operative in other respects until it has by vote been approved by the majority of the producers who have voluntarily registered with the Council for the purpose of voting and unless

- (a) a minimum of 6,000 producers have registered in order to be entitled to vote, and
- (b) the producers so registered marketed at least 600,000 hogs during the period from May 1, 1967, to April 30, 1968.

(2) For the purpose of voting on a plebiscite for the Plan a producer, in order to be entitled to vote, must have marketed one or more hogs during the period referred to in clause (b) of subsection (1).

I am of the view too, that on such a general matter as the size of a group, the judge was surely entitled to operate on the statement of counsel.

Lastly, a simple amendment to allege that the group was substantial or in excess of a certain number would surely readily have been made.

I find that there is no substance in the criticism that the judge speculated that the group was a substantial one.

Then it is said that the allegations do not support the judge's conclusions that the "should have been price" will be established by economic principles and by expert evidence to show the deficiencies in each transaction and that virtually all of the evidence which would be called, would be known to the members of the class only as a result of hearsay.

In my opinion the learned chambers judge is not merely making assumptions, he is coming to conclusions based on the claim as it is alleged in the amended statement of claim. I have been unconvinced by argument that any *bona fide* need for discovery has been established and the learned chambers judge's perception of the evidence to be called is entirely justified by the allegations made.

Then, it is submitted that para. 30 of the statement of claim offends the rule of pleading that facts only are to be pleaded and not the evidence by which they are to be proved. Here, in my opinion, para. 30 of the statement of claim is not merely pleading evidence, but has a valid purpose in that it is describing the desirability and feasibility of the class action. The pleading amounts to a pleading of facts material to the class action. Without such a pleading the appellants would be in a position to contend that there was nothing in common to the producers cases.

I am of the opinion that there is no substance in this argument.

The appeal is then dismissed. The respondents will have one set of costs against all defendants to be taxed on quadruple col. 5 of Sch. C of the Rules of this Honourable Court, no limiting rule to apply.

*Appeal dismissed.*

**RE NELLES et al. AND GRANGE et al.**

*Ontario Court of Appeal, Howland C.J.O., Brooke, Arnup, Martin and Houlden J.J.A. April 12, 1984.*

**Public inquiries — Jurisdiction — Inquiry into deaths at public hospital — Terms of reference stating inquiry not to express conclusion of law regarding civil or criminal responsibility — Whether commissioner entitled to express opinion whether death resulting from action of any named person — Public Inquiries Act, R.S.O. 1980, c. 411.**

In the period July 1, 1980 to March 31, 1981, 34 infant deaths occurred in the cardiac ward of a major public hospital. An investigation indicated that some of the children probably did not die from natural causes and charges of first degree murder regarding four of the children were laid against a nurse. The nurse was discharged at the end of the preliminary inquiry although the provincial court judge expressly found that some children had died as a result of deliberate drug overdoses. A review of practices and procedures at the hospital was authorized by the Lieutenant-Governor in Council and undertaken by a judge, but the review did not deal specifically with the suspicious deaths. The Attorney-General concluded that no further criminal charges could be brought in light of the evidence, but that there should be a Royal Commission of Inquiry to look into and report on the circumstances surrounding the deaths of the children and the criminal proceedings against the nurse. The terms of reference of the commission authorized the commissioner "without expressing any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility" to inquire into, report on, and make recommendations with respect to how and by what means the children died, and to inquire into, determine and report on the circumstances surrounding the investigation and prosecution of the nurse. When the Order in Council was announced, the Attorney-General emphasized that the limitation imposed upon the commissioner was to ensure that the interests of any past, present or future litigant would be protected and that the commission would not function or be regarded as a criminal or civil trial. In the course of the inquiry, the commissioner stated the following question for the court: "Was I right in determining that I am entitled in my Report . . . to express my opinion upon whether the death of any child was a result of the action, accidental or otherwise, of any named person or persons?"

On appeal from an order of the Divisional Court answering the question in the affirmative, **held**, the appeal should be allowed. Although the constitutional validity of the Order in Council was not in issue, the inquiry should not be permitted to become something it could not have legally been constituted to be — an inquiry to determine who was civilly or criminally responsible for the deaths. Although the commissioner was directed to inquire into and report upon the means by which the children came to their deaths, the Order in Council specifically limited

BY THE COURT:—This is an appeal from the order of the Divisional Court dated January 30, 1984, by which the court answered in the affirmative a question in a case stated by the commissioner for its opinion. Mr. Justice Reid dissented and would have answered the question in the stated case in the negative. The case was stated pursuant to the *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1980, c. 411, and the question was as follows:

Was I right in determining that I am entitled in my Report (subject to certain qualifications I have set forth) to express my opinion upon whether the death of any child was a result of the action, accidental or otherwise, of any named person or persons?

The appellants and the Attorney-General for Ontario, and the Hospital for Sick Children as intervenors contend that the commissioner was wrong and that the Divisional Court erred in answering the question in the affirmative. The Hospital for Sick Children supports the judgment of Mr. Justice Reid. The appeal is opposed by the commissioner himself through his counsel. It is also opposed by the Metropolitan Toronto Police Force and some of the parents who lost their children.

The Hospital for Sick Children at Toronto is one of the great medical institutions in this country. Between July 1, 1980 and March 31, 1981, 34 infant children died in the cardiac wards of that hospital. In addition, one infant died a day after the period which is referred to and another died in the intensive care unit of the hospital shortly after it had been moved from the cardiac ward. All of the children were seriously ill with an identifiable heart condition or disease. An investigation revealed that it was likely some of the children did not die from natural causes in the sense that they did not die from the disease or illness for which they were hospitalized; rather it was suspected that some of them had died because of the administration of an excessive amount of the drug digoxin while they were on the cardiac ward.

When the matter first came to light an investigation by the police resulted in a charge of first degree murder of four of the children being laid against Miss Susan Nelles who was a member of the team of nurses headed by one Phyllis Trayner, which team was at material times assigned to the duty of caring for the children on the wards where they died. It was alleged against Miss Nelles that those children had died because lethal doses of the drug digoxin were administered by her when those children were patients on the cardiac ward. At the end of the preliminary inquiry the provincial court judge refused to commit Miss Nelles for trial and she was discharged. The provincial court judge found,

the commissioner by forbidding him to express any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility. Such a conclusion may be expressed by a finding of fact which, without more, when found against a named person, would constitute a conclusion of civil or criminal responsibility.

Although the commissioner's findings and conclusions would not be binding, they would be considered by the public as a determination and could seriously prejudice any person named in subsequent proceedings. Even if no proceedings were taken, the person would have no recourse to clear his or her name. A finding that death was caused by the deliberate action of a named person would really amount to a finding that the person acted with intention to cause death and therefore would amount to a conclusion of law as to civil or criminal responsibility. Similarly, a finding that a named person accidentally administered a fatal dose of drugs would amount to a conclusion of civil or criminal responsibility and was also precluded. The commissioner should analyze and report upon all of the evidence and make recommendations without naming any individual as being responsible. While carrying out this mandate would be extremely difficult, at times approaching the impossible, the course to be taken was that which best protects the civil rights of the persons the limitation in the Order in Council was designed to protect.

#### Cases referred to

- R. v. Hoffman-La Roche Ltd.* (Nos. 1 & 2) (1981), 33 O.R. (2d) 694, 125 D.L.R. (3d) 607, 62 C.C.C. (2d) 118, 58 C.P.R. (2d) 1, 24 C.R. (3d) 193, 15 B.L.R. 217;  
*A.G. Can. v. Canadian National Transportation Ltd. et al.* (1983), 3 D.L.R. (4th) 16, 7 C.C.C. (3d) 449, 76 C.P.R. (2d) 1, [1984] 1 W.W.R. 195, 28 Alta. L.R. (2d) 97, 49 A.R. 39, 49 N.R. 241

#### Statutes referred to

- Coroners Act*, R.S.O. 1980, c. 93, s. 34(1), (2)  
*Public Inquiries Act*, R.S.O. 1980, c. 411

APPEAL from an order of the Divisional Court determining a case stated by a commissioner pursuant to the *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1980, c. 411.

*John Sopiuka*, Q.C., and *David Brown*, for appellant, Susan Nelles.

*George R. Strathy* and *Elizabeth J. Forster*, for appellant, Phyllis Trayner.

*Frances Kiteley*, for appellants, Registered Nurses Association of Ontario and 39 nurses.

*Paul S. A. Lamek*, Q.C., and *E. A. Cronk*, for respondent, The Honourable Mr. Justice S. G. M. Grange, Commissioner.

*Douglas C. Hunt* and *Lucy A. Cecchetto*, for intervenant, Attorney-General for Ontario.

*Jan G. Scott*, Q.C., and *Mary M. Thomson*, for intervenant, Hospital for Sick Children.

*Barry A. Percival*, Q.C., and *David S. Young*, for intervenant, Metropolitan Toronto Police Force.

*Morris Manning*, Q.C., *Stephen M. Labow*, *Warren W. Tobias*, *Jack S. Shinehoff* and *Fred Shanahan*, for parents.

R.S.O. 1980, Chapter 411, a commission be issued to appoint the Honourable Mr. Justice S. G. M. Grange who is, *without expressing any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility*:

- 1) to consider the matters disclosed in the Report of the Hospital for Sick Children Review Committee, chaired by the Honourable Mr. Justice Charles Dubin; the report on "Mortality on the Cardiology Service in a Children's Hospital in Toronto, Canada" by the Center for Disease Control and the Ontario Ministry of Health; and the evidence disclosed at the preliminary hearing in relation to the charges of murder relating to the death of four infants at the Hospital for Sick Children and, having regard to the undesirability of duplicating unnecessarily the work done by them or unnecessarily subjecting witnesses to further questioning, to draw from such reports and preliminary hearing whatever evidence which he deems relevant and appropriate and to thereby dispense with the hearing of any testimony and production of documents or things that he considers appropriate;
  - 2) to require the summoning of such witnesses as the Commissioner deems necessary to give evidence under oath and to produce such documents and things as the Commissioner may deem requisite to the full examination of the matters he is appointed to examine and to ensure full public knowledge of the completeness of the matters referred to in these terms of reference;
  - 3) to inquire into and report on and make any recommendations with respect to how and by what means children who died in Cardiac Wards 4A and 4B at the Hospital for Sick Children between July 1st, 1980 and March 31st, 1981, came to their deaths;
  - 4) to inquire into, determine and report on the circumstances surrounding the investigation, institution, and prosecution of charges arising out of the deaths of the above mentioned four infants;
- AND THAT all Government Ministries, Boards, Agencies and Commissions shall assist the Honourable Mr. Justice [sic] to the fullest extent in order that he may carry out his duties and functions, and that he shall have authority to engage such counsel, investigators and other staff as he deems it proper at rates of remuneration and reimbursement to be approved by the Management Board of Cabinet in order that a complete and comprehensive report may be prepared and submitted to the Government.

AND THAT the Ministry of the Attorney General will be responsible for providing administrative support to the Inquiry.

AND THAT Part III of the said Public Inquiries Act be declared to apply to the aforementioned Inquiry.

(Emphasis added.)

All of the parties in this Court referred to a statement made by the Attorney-General for Ontario in the Legislature at the time the making of the Order in Council was announced. In that statement he explained that the order was designed to provide an opportunity for the fullest public knowledge of the circumstances of the deaths and the criminal proceedings which followed them. He emphasized the reason for the limitation imposed upon the

*inter alia*, that some of the children died as a result of deliberate overdoses of digoxin.

Because of concern as to the practices and procedures in the Sick Children's Hospital at Toronto, a review thereof was authorized by the Lieutenant-Governor in Council and undertaken by The Honourable Mr. Justice Dubin and a committee of medical and hospital experts. The review was completed and a report of its findings and recommendations filed, which recommendations to a great extent have been acted upon. But that report did not deal with the cause of the death of the 36 children which is the matter this inquiry was concerned with. Indeed that subject was specifically exempted from the terms of reference of Mr. Justice Dubin and his colleagues.

An investigation was carried out jointly by the Ontario Ministry of Health and the United States Center for Disease Control. It dealt with the cause of the deaths in question here. This was the second of two reports which had been prepared on this question.

After considering the last-mentioned reports, the findings of the Dubin committee, and the evidence from the preliminary inquiry conducted into the charges against Miss Nelles, the Attorney-General for Ontario concluded that there would be no further criminal charges laid at that time against any person or persons for there was insufficient evidence to support them. However, responding to the requirement of accountability to the public, the Attorney-General determined that there should be a Royal Commission of Inquiry to look into and report publicly on the circumstances surrounding the deaths of the children and the subsequent criminal proceedings against Miss Nelles. Accordingly, on April 21, 1983, the Lieutenant-Governor in Council ordered that a commission be issued to the commissioner. The Order in Council is set forth in full:

WHEREAS concern has been expressed in relation to a number of deaths of infants in Cardiac Wards 4A and 4B at the Hospital for Sick Children, Toronto, between July 1st, 1980 and March 31st, 1981, and

WHEREAS concern has been expressed concerning the functioning of the justice system in respect of the instituting and of prosecuting of charges in relation to the said deaths, and

WHEREAS the Government of Ontario is of the view that there is a need for the parents of the deceased children and the public as a whole to be informed of all available evidence as to the deaths and the proceedings arising therefrom, and

WHEREAS it is thought fit to refer these concerns to an inquiry pursuant to the provisions of the Public Inquiries Act, R.S.O. 1980, Chapter 411,

NOW THEREFORE, pursuant to the provisions of the said Public Inquiries Act,

commissioner saying the qualification he "is not to express any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility, will serve to protect the interests of any past, present or future litigant in civil or criminal matters". He gave the assurance that if evidence ever became available to warrant the laying of additional charges, such charges would be laid and vigorously prosecuted. And then, dealing with the investigation to be carried out, he said:

I hope you will recall my statement on February 21 in which I said: "... we as a Government are committed to providing the fullest possible accounting of the events and circumstances that led to this tragedy". That commitment will be met.

The terms of reference for the Commission, a copy of which is attached to my statement, expressly provide that the inquiry is not to involve any conclusion of law regarding to civil or criminal responsibility.

This provision was made to ensure that the Commission would not function or be regarded as a criminal or civil trial. Trial by Commission of Inquiry is a concept totally foreign to the Laws of the province.

While it is understandable that many members of the public would wish to have an inquiry to determine responsibility for the tragic deaths, this cannot be the function of a Royal Commission.

The purpose of a public inquiry is not to attach criminal culpability. It is not a forum to put individuals on trial. The just and proper place to make and defend allegations of crime or civil liability is in a court of law.

In this context, I am reminded of the remarks of an eminent Ontario jurist, Mr. Justice Riddell of the Ontario Court of Appeal, whose observations almost 50 years ago are equally applicable today.

"A Royal Commission is not for the purpose of trying a case or a charge against anyone, any person or any institution — but for the purpose of informing the people concerning the facts of the matter to be enquired into. . . . The object of a Royal Commission is to determine facts, not to try individuals or institutions, and this consideration is sufficient to guide the Commissioner in the performance of his duty."

This principle is particularly important and relevant here because there have been criminal proceedings in relation to the deaths and civil proceedings are pending with respect to the initiation and prosecution of those charges.

We are very sensitive to the need not to interfere with or undermine the rights of any litigant whose matter is now before the courts or who may come before the courts in the future.

I am advised that there is no precedent for an inquiry of this nature. To our knowledge there has never in Ontario been a Commission of Inquiry into deaths which are thought to have been the result of deliberate criminal acts by a person or persons unknown.

The statement of the Attorney-General as to the limitation on the scope of a public inquiry was correct and it is important. A public inquiry is not the means by which investigations are carried out with respect to the commission of particular crimes or, using his words, "deaths which are thought to have been the result of

deliberate criminal acts by a person or persons unknown". Such an inquiry is a coercive procedure and is quite incompatible with our notion of justice in the investigation of a particular crime and the determination of actual or probable criminal or civil responsibility.

In *R. v. Hoffman-La Roche Ltd.* (Nos. 1 & 2) (1981), 33 O.R. (2d) 694 at pp. 724-5, 125 D.L.R. (3d) 607 at pp. 637-8, 62 C.C.C. (2d) 118 at pp. 147-9, Martin J.A., speaking for this Court, said:

It is well established that a Province may create provincial agencies such as coroners, fire marshals, securities commissions and commissions of inquiry and endow them with the power to summon witnesses and compel them to give evidence under oath in an inquiry conducted for a valid provincial purpose, notwithstanding that any witness required to give evidence may potentially be a defendant in a subsequent criminal proceeding: see *Faber v. The Queen and two others*, [1976] 2 S.C.R. 9, 27 C.C.C. (2d) 171, 65 D.L.R. (3d) 423; *Di Iorio v. Warden of Common Jail of Montreal*, *supra* [1978] 1 S.C.R. 152, 33 C.C.C. (2d) 289, 73 D.L.R. (3d) 491; *A.-G. Que. and Keable v. A.-G. Can. et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218, 43 C.C.C. (2d) 49, 90 D.L.R. (3d) 161; *Report of the Canadian Committee on Corrections*, pp. 67-9.

The investigation of most crime is, however, conducted by the police acting principally under their common law powers and statutory powers of search and seizure and electronic surveillance, occasionally assisted in their investigation by the fruits of inquiries such as those mentioned above. The police are entitled to question any person, whether suspected or not, in order to ascertain whether a crime has been committed, and if so, to discover the person who committed it. The police, while they are entitled to question suspects have, in general, no power however, to compel answers.

Notwithstanding the overlapping between s. 91(27) and s. 92(14), manifestly it would not be within provincial competence to enact legislation enabling a police officer to summon a suspect before an official and submit the suspect to compulsory examination under oath with respect to his involvement in a crime. Even though such legislation might be described as legislation in relation to the investigation of offences and thus appear to fall within the category of the administration of justice, such legislation in pith and substance would be legislation in relation to criminal procedure and thus within the exclusive competence of Parliament. In *A.-G. Que. and Keable*, *supra*, Estey J. said, at p. 257 S.C.R., p. 80 C.C.C., p. 192 D.L.R.:

"On the other hand, it is not only the Province and its agencies which may be concerned with the enforcement of the criminal law. It is equally clear that s. 92(14) does not authorize the Province to legislate with respect to criminal procedure directly or indirectly. It is the *Criminal Code* which sets forth the procedure prescribed by the sovereign authority, the Parliament of Canada, and which is to be followed in the investigation of crime and in the prosecution of ensuing charges. The Province, in the discharge of its role under s. 92(14) of *The British North America Act* may be required, or may find it convenient, to examine by the usual executive agencies or by a commission of enquiry, the operation of its policing facilities and personnel, and the prevalence of crime and its nature in the Province. Such was the case before the Court in *Di Iorio*, *supra*. At the other end of the scale, the enforcement

agencies of the Province may of course investigate allegations or suspicions of specific crime with a view to the enforcement of the criminal law by prosecution. This investigation must be in accordance with federally prescribed criminal procedure and not otherwise, as for example, by coercive enquiry under general enquiry legislation of the Province."

He further said at p. 258 S.C.R., p. 81 C.C.C., p. 193 D.L.R.:

"One of the main bastions of the criminal law is the right of the accused to remain silent. In the coldest practical terms, that right, so long as it remains unaltered by Parliament, may not be reduced, truncated or thinned out by provincial action."

The views of Martin J.A. were expressly endorsed by the Chief Justice of Canada in delivering the majority judgment in *A.-G. v. Canadian National Transportation Ltd. et al.* (1983), 3 D.L.R. (4th) 16 at p. 42, 7 C.C.C. (3d) 449 at p. 475, 76 C.P.R. (2d) 1.

While the constitutional validity of the Order in Council is not in issue in this Court, it may be that it would have been vulnerable to question had the limitation not been imposed on the commissioner that he not express any conclusions as to civil or criminal responsibility. This inquiry should not be permitted to become that which it could not have legally been constituted to be, an inquiry to determine who was civilly or criminally responsible for the death of the children or, in the circumstances of this case in lay language simply: who killed the children?

The commissioner has found that the Order in Council allows him to determine whether or not the children died as a result of an overdose of digoxin or some other drug; to determine whether or not the administration of digoxin was accidental or non-accidental and to identify the administrator.

Relevant to the question in the stated case, at an early stage of the proceedings the commissioner said of the appellants, Nelles and Trayner:

I cannot imagine that there could ever have been the slightest doubt as to why each of the members of the Trayner team is here represented by counsel funded for the Province. If such a doubt has ever existed, let me make it quite clear that each of them may be found to have been implicated, either by accident or with deliberation in the death of the children.

In his request for written argument from counsel, the commissioner stated:

There are two further matters which are not so urgent but I am satisfied must be resolved in the interest of a fair hearing. They are first the issue referred to above, namely whether I can in the Report if I should find that there was a *deliberate* overdose of Digoxin contributing to the deaths of any baby implicate any person in the overdose, or to put it in Mr. Scott's words, if I can "name names".

And, in a further statement:

... each of them (the members of the Trayner team) may be found to be implicated either by accident or by *deliberation* in the deaths of the children.

(Emphasis added.)

In his reasons for stating the case the commissioner said:

The problem simply stated is that if I could find upon the evidence that any child died from an unnatural cause, e.g. the administration of an overdose of digoxin (a finding I am clearly entitled to reach) and if the evidence also indicates that a certain person or persons administered the drug or participated in its administration either by accident or *design*, and I am entitled — or indeed required — to so state.

And he later observed:

Our law does not give rise to either criminal or civil responsibility by the mere doing of an act. In criminal law, there must for a conviction be proved beyond a reasonable doubt (except in some few statutory provisions not applicable here) not only the act itself but a criminal intent in the mind of the actor. For the offence of murder or that of criminal negligence causing death, the two offences perhaps most likely to arise in the matter under consideration, the Criminal Code requires certain very specific and very special intents. Similarly in our civil law an act itself does not necessarily give rise to liability for damages or other relief to the person affected. It must be shown that the actor owed a duty and breached that duty and might reasonably have foreseen the damages that occurred. It follows that a finding by me of commission of the act either by accident or *by design* (even if the finding were that of a court of competent jurisdiction which it would not be) would not without more give rise to either criminal or civil responsibility.

I do not intend to make any findings of fact respecting the state of mind of any person performing any act which might have criminal consequences nor do I intend to go into the duty owed by one person to another and whether or not that duty was breached. Nor do I intend to consider the defences that may be available under our law. I do, however, intend to study any evidence relating to the possibility of the administration of a Digoxin overdose (or indeed the evidence relating to any other act resulting in the unnatural death of any child) to determine where I can *whether or not the administration was accidental*, and where the evidence justifies it I intend to identify the administrator, and I shall answer the first question raised accordingly.

(Emphasis added.)

The majority of the Divisional Court answered the question in the affirmative. They reached this conclusion because the commissioner said that he did not intend to make any findings of fact respecting the state of mind of any person performing an act which might have criminal consequences nor go into the duty owed by one person to another (the nurse to a patient) and whether the duty was breached. Further, he did not intend to consider the defences that might be available to any person. The majority concluded that the findings of fact which the commissioner proposed to make would not amount to a conclusion

determinative of what he will decide. What is important is that a finding or conclusion stated by the commissioner would be considered by the public as a determination and might well be seriously prejudicial if a person named by the commissioner as responsible for the deaths in the circumstances were to face such accusations in further proceedings. Of equal importance, if no charge is subsequently laid, a person found responsible by the commissioner would have no recourse to clear his or her name.

It was contended that in making the Order in Council, regard was had to the provisions of the *Coroners Act*, R.S.O. 1980, c. 93, and in particular s. 34(1) and (2). It was submitted that the decisions of the courts with respect to proceedings under that and similar Acts should be considered and applied. In some cases referred to where the tribunal had reached a conclusion of law amounting to criminal or civil responsibility, the court said the tribunal ought not to have done so. In any event, we regard those cases as being of little assistance. This case is unique. There was an extensive police investigation and a prosecution that failed. The Attorney-General for the province has clearly stated that if further evidence should be found there will be further prosecutions. He has stated and it is a fact "that there is no precedent for an inquiry of this nature into deaths thought to have been the result of deliberate criminal acts". In our opinion the specific limitation imposed on the commission by the Order in Council in the circumstances was imposed out of concern for those persons who might become involved in other proceedings or be called upon to stand their trial. This concern for fairness is traditionally our way and so what we regard as a clear direction to the commissioner in the Order in Council was struck accordingly and the cases referred to are of little help.

Turning to the question stated by the commissioner. In it he has referred to actions which were accidental or otherwise than by accident. Elsewhere he has referred to non-accidental actions as actions by design or with deliberation or deliberate. In our opinion, a finding that death was caused by the deliberate actions of a named person, being the administration of a toxic dose of digoxin, or that such actions were with deliberation or design, really amounts to a finding that such person acted with intention to cause death and so a conclusion of law as to civil or criminal responsibility. Further, it is a reasonable inference that a person intends the natural consequences of his acts and such a finding as that referred to against a nurse in this case would leave nothing further to be said to amount to a conclusion forbidden by the

forbidden by the Order in Council. They did, however, regard the distinction as a fine one but said that the case was one where fine lines had to be drawn.

In our opinion, in the commissioner's terms of reference as stated by the Order in Council lies the answer to the question which he has stated. Clause 3 of the Order in Council directs the commissioner to inquire into and report on and make any recommendations in respect to how and by what means the children came to their deaths. It is plain that the cause of death is the matter which the commissioner is directed to inquire into and report upon and it is common ground that this means not only the question of whether death was caused by a fatal dose of digoxin but also whether the fatal dose was administered accidentally or otherwise. But the Order in Council specifically limits the commissioner by forbidding him to express any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility for a death or the deaths. In our opinion, such a conclusion may be expressed by findings of fact which without more, when found against a named person, constitute a conclusion of criminal or civil responsibility. In the circumstances, if in carrying out the direction in the Order in Council the commissioner, in determining the cause of death makes such findings, then he is by this specific limitation precluded from naming the persons whose act caused or contributed to the death or deaths of the children.

During the argument of the appeal emphasis was placed upon the care taken by the commissioner to consider and weigh the several interests that are concerned with the death of the children in arriving at his conclusion as to what he will determine as set out in the question which he has stated. Those interests, of course, include the institution, the public, the parents and the persons who might be adversely affected by his decision. But with the greatest deference, the matter under consideration is not one in which the commissioner has a discretion that can be the basis of determining what issue he will decide. The interests concerned were balanced when the Order in Council was made and the directions given to him as to what he was to inquire into and report upon subject to the specific limitations stated. He has no discretion that would permit him to decline to make a finding of intent or state of mind relative to the cause of death in order to make a finding identifying the person responsible because in his view of the interests it would be better to do so.

Further, the fact that the findings or conclusions made by the commissioner are not binding or final in future proceedings is not



Order in Council. This is particularly so if the same person were said to have so caused the deaths of more than one of the children.

In the result, then, we think the Divisional Court was wrong in its conclusion that the question stated by the commissioner should be answered in the affirmative. To be clear, it is our opinion that if there is a finding of non-accidental administration of a lethal overdose of digoxin, thereby causing death, the commissioner is prohibited from naming the person responsible for to do so would amount to stating a conclusion of civil or criminal responsibility. In addition, if the act of administration of a lethal dose of digoxin by a member of the staff of the hospital to a patient was "accidental", naming the person administering it would in the circumstances of this case also amount to a conclusion of civil or criminal responsibility and is prohibited. The commissioner is obliged to hear all of the evidence relating to the cause of the death of the children and this would include evidence which tended to show that one or more of them died as a result of unlawful or negligent acts. While the commissioner must not identify an individual as being legally responsible for a death, he should analyze and report upon all of the evidence with respect to the circumstances of each death and if he can, make recommendations with respect to that evidence.

It was probably inherent in the terms of the Order in Council that the task of meeting the "need of the parents and the public as a whole to be informed of all available evidence" by "full examination" of the matters to be inquired into and "to ensure full public knowledge of the completeness of the matters referred to", but to do so "without expressing any conclusion of law regarding civil or criminal responsibility", was one of extreme difficulty, at times approaching the impossible. Where such an impasse arises it should be resolved, in our opinion, by a course that best protects the civil rights of the persons the limitation was designed to protect.

The task of the commission is thus a delicate and difficult one, but the limitation imposed by the Order in Council must be obeyed.

The appeal succeeds. The order of the Divisional Court is set aside and in its place an order will go that the question in the stated case be answered in the negative.

*Appeal allowed.*

*Ontario Supreme Court, in Bankruptcy, Catzman J. May 10, 1984.*

**Bankruptcy — Preferred creditors — Crown — Whether includes Crown agents — Bankruptcy Act, R.S.C. 1970, c. B-3, s. 107(j).**

**Crown — Agency — Whether Federal Business Development Bank agent of Crown for purposes of ranking as preferred creditor under Bankruptcy Act — Federal Business Development Bank Act, 1974-75-76 (Can.), c. 14, s. 42(1) — Bankruptcy Act, R.S.C. 1970, c. B-3, s. 107(j).**

The Federal Business Development Bank is an agent of the Crown, both because it is so described by s. 42(1) of the *Federal Business Development Bank Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 14, and because it is substantially controlled by the Crown. Section 107(j) of the *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1970, c. B-3, giving a preference to "claims of the Crown" applies to Crown agents and, accordingly, to a claim of the Federal Business Development Bank.

#### Cases referred to

*Re Goodiegn* (1983), 48 C.B.R.(N.S.) 14; *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238, 69 D.L.R. (3d) 334, [1976] 5 W.W.R. 688, 11 N.R. 514; *R. v. Eldorado Nuclear Ltd. - Eldorado Nuclear Ltee et al.* (1983), 4 D.L.R. (4th) 193, 8 C.C.C. (3d) 449, 77 C.P.R. (2d) 1; *Re Mar-Lise Industries Ltd.*, [1969] 2 O.R. 404, 5 D.L.R. (3d) 487, 12 C.B.R.(N.S.) 150; affg C.B.R.(N.S.) *loc. cit.* at p. 151; *R. v. Canadian Broadcasting Corp. et al.* (1980), 30 O.R. (2d) 239, 115 D.L.R. (3d) 684, 55 C.C.C. (2d) 444, 16 C.R. (3d) 78, 47 N.R. 29; affd 145 D.L.R. (3d) 42, 3 C.C.C. (3d) 1, 47 N.R. 19; *Re Spartan Services Ltd.*, [1960] O.W.N. 431, 1 C.B.R.(N.S.) 33; affd O.W.N. and C.B.R.(N.S.) *loc. cit.*; *Re Sure Brake & Muffler Ltd.* (1972), 17 C.B.R.(N.S.) 103; *Re Titeley: Alberta Opportunity Co. v. Cuthbertson* (1977), 2 Alta. L.R. (2d) 369, 24 C.B.R.(N.S.) 224; affd 5 Alta. L.R. (2d) 193, 11 A.R. 469, 27 C.B.R.(N.S.) 174; *Re Board of Industrial Relations and Canadian Imperial Bank of Commerce* (1981), 125 D.L.R. (3d) 487, 38 C.B.R.(N.S.) 126; *Re Canada Dairies Corp.* (1981), 39 C.B.R.(N.S.) 26; affd 131 D.L.R. (3d) 605, 40 C.B.R.(N.S.) 101; *Re Sarkan; Alberta Agricultural Development Corp. et al. v. Coopers & Lybrand* (1981), 17 Alta. L.R. (2d) 91, 38 A.R. 4, 40 C.B.R.(N.S.) 276; *Ultramar Canada Inc. v. Pierson Steamships Ltd. et al.* (1982), 43 C.B.R.(N.S.) 9

#### Statutes referred to

*Bankruptcy Act*, R.S.C. 1970, c. B-3, ss. 107(1)(b), (j), 162(1)(p), (6)  
*Federal Business Development Bank Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 14, ss. 4, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 19(1), 28(1) (am. 1980, c. 10, s. 1), 29, 30, 32, 33, 35(2), 42(1), (3), 45(1), 48

*Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10

*Industrial Development Bank Act*, 1944-45 (Can.), c. 44

*Industrial Development Bank Act*, R.S.C. 1952, c. 151, s. 23 — see now *Federal Business Development Bank Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 14, s. 24

APPEAL from the disallowance by a trustee in bankruptcy of a claim to rank as a preferred creditor.

the pupils, the special circumstances of each case and, in particular, the type of activity engaged in, nevertheless it must also be recognized that one of the most important aims of education is to develop a sense of responsibility on the part of pupils, personal responsibility for their individual actions, and a realization of the personal consequences of such actions.

If the mishap had occurred to one of the grade 6 girls during the tidying-up process, the result of this decision may well have been different. The plaintiff, however, was not one of those girls, and how she came to be involved in the gymnasium after 3:30 p.m. has already been stated.

I have considered whether a duty rested with the defendant to have a member of the teaching staff responsible for touring the school premises after dismissal of classes, to be sure that all students had left the building before he or she leaves as the last person, other than the caretaker, to depart the premises. If such a policy had been in force and had been followed on this occasion, this accident would almost certainly never have occurred. While the age and grade of children might prompt different responses as to whether such a duty can be said to exist, I do not believe it can be said any such duty was owed to a student of 14 years of age in her seventh grade, and who had received, when possessed with the ability to comprehend, instructions to depart for home. To require such a procedure would be to endorse the antithesis of the proposition expressed by Schultz, J.A., in *Schade v. Winnipeg School District, supra*, which I have quoted, and which I unhesitatingly adopt.

The action is dismissed with costs (if demanded).

*Action dismissed.*

#### RE ANDERSON AND ROYAL COMMISSION INTO ACTIVITIES OF ROYAL AMERICAN SHOWS INC. et al.

*Alberta Supreme Court, Trial Division, Miller, J. January 24, 1978.*

**Administrative law — Public inquiry — Province setting up public inquiry to determine whether unlawful acts committed in relation to activities of certain corporation and investigation of the corporation's activities — Applicant for prohibition previously acquitted of charges laid in relation to corporation's activities — Whether prohibition lies to prevent Commissioner from inquiring into matters which were subject of charges — Whether concept of res judicata or double jeopardy applies — Public Inquiries Act, R.S.A. 1970, c. 296.**

**Extraordinary remedies — Prohibition — Province setting up public inquiry to determine whether unlawful acts committed in relation to activities of certain corporation and investigation of the corporation's activities — Applicant for prohibition previously acquitted of charges laid in relation to corporation's activities — Whether prohibition lies to prevent Commissioner from inquiring into matters which were subject of charges — Whether concept of res judicata or double jeopardy applies — Public Inquiries Act, R.S.A. 1970, c. 296.**

The applicant was charged with several offences arising out of the operation of a certain corporation. After the charges were laid a Supreme Court Judge was appointed to act as a Commissioner under the *Public Inquiries Act*, R.S.A. 1970, c. 296, to determine whether any unlawful acts were committed with respect to the activities of this corporation and the investigation of the corporation's activities. The Commissioner proposed to call the applicant to testify at the public inquiry. By this time the applicant had been acquitted of the charges laid against him, the Crown having offered no evidence at trial. The applicant sought to prohibit the Commissioner from questioning him as to any of the matters which had formed the basis of the charges of which the applicant was acquitted. On application by the applicant for an order in the nature of prohibition, *held*, the application must be dismissed.

A hearing in the nature of a public inquiry is generally not subject to the supervision and control by the provincial superior Court. Though there are exceptions to this rule, the application in this case did not come within any of those exceptions. The terms of reference of the inquiry were within the constitutional jurisdiction of the Province and the evidence which the Commissioner sought from the applicant was within his terms of reference. The exception that allows supervision by the superior Court where the inquiry is susceptible of affecting the rights of a person is not applicable as the Lieutenant-Governor in Council, to whom the Commissioner reports, is not required to do anything with the report or its findings and no sanction is provided if nothing is done. Finally, the Court will interfere where the Commission, in the exercise of its ancillary power, wrongfully impairs the liberty or goods of a person. However, in this case such considerations had not yet arisen. It was conceded that the applicant was a compellable witness before the Commission and so the mere issuance of the subpoena could not be an abuse of the ancillary power. It might be that were the subpoena to refuse to answer certain questions then the validity of any sanctions imposed by the Commissioner might be challenged in Court, but at this point such matters were academic only. Even assuming the Court had jurisdiction, the application would have to be dismissed on the merits. The fact that the applicant had been acquitted of these charges did not prevent the Commissioner from inquiring into the same matters. The public inquiry was neither *quasi-criminal* nor *quasi-judicial*. It was therefore not bound by the principles of *res judicata* or the prohibition against double jeopardy which would prevent a Court of criminal jurisdiction from inquiring into the charges of which the accused had been acquitted. As well, since the applicant was no longer in jeopardy, no question of self-incrimination arose.

[*Re Sedlmayr et al. and Royal American Shows Inc.*, ante, p. 161, 39 C.C.C. (2d) 35, apud: *Cotroni v. Quebec Police Com'n and Brunet et al.* (1977), 38 C.C.C. (2d) 56, 80 D.L.R. (3d) 490; *R. v. Blair and Karshorsky* (1975), 25 C.C.C. (2d) 47, [1975] 5 W.W.R. 723; *Di Iorio and Fontaine v. Warden of Common Jail of Montreal and Brunet et al.* (1976), 33 C.C.C. (2d) 289, 73 D.L.R. (3d) 491, 35 C.R.N.S. 57, 8 N.R. 361; *R. v. Yaman* (1910), 17 C.C.C. 474, 22 O.L.R. 500; *R. v. Aught* (1918), 13 Cr.App.R. 101, *reft to*]

**RULING on an application for prohibition.**

*E. L. Bunnell*, for accused, applicant.  
*T. Mayson, Q.C.*, for respondent, the Honourable Mr. Justice J. H. Laycraft.

*W. Henkel, Q.C.*, for respondent, Attorney-General for Alberta.

**MILLER, J.:**—This is an application by Albert J. Anderson, hereinafter referred to as "the applicant", against Mr. Justice J. H. Laycraft, in his capacity as a Commissioner in a Public Inquiry, hereinafter referred to as "the Commissioner", and the Attorney-

General for the Province of Alberta for an order prohibiting the Commissioner from compelling the attendance of the applicant as a witness before a certain public inquiry being held under the *Public Inquiries Act* R.S.A. 1970, c. 296, and amendments thereto. Alternatively, the applicant seeks an order prohibiting the Commissioner from forcing him to testify regarding matters relating to certain specific criminal charges of which the applicant was acquitted. In the further alternative, the applicant seeks an order prohibiting the Commissioner from forcing him to testify on any matter concerning unlawful acts in relation to the affairs and activities of Royal American Shows Inc., its agents, servants, employees and associates.

Counsel for the Commissioner, Mr. Mayson, at the outset of the application raised a preliminary objection to the jurisdiction of this Court entertaining the application itself on the grounds that generally the proceedings of an inquiry under the *Public Inquiries Act* are not subject to the supervisory control of this Court under its inherent powers usually exercised through the use of prerogative writs.

All counsel on this application were aware of another concurrent application being argued before me arising out of the same public inquiry and involving *Re Sedlmayr et al. and Royal American Shows Inc.*, ante, p. 161, 39 C.C.C. (2d) 35, hereinafter referred to as "the *Sedlmayr* application" which also sought to invoke the remedy of prerogative writ against the Commissioner. Mr. Mayson has acted as counsel for the Commissioner in both applications and his arguments have been identical on the question of jurisdiction. Different counsel acted for the applicants on the two applications and each submitted separate arguments on the jurisdiction question. To my mind the question of jurisdiction is identical in both applications and as I have already delivered a rather lengthy written decision in the *Sedlmayr* application, I do not propose to repeat my analysis of the applicable cases in this judgment.

In summary, in the *Sedlmayr* application I found that, generally, the Supreme Court of Alberta does not have supervisory jurisdiction over the proceedings of a public inquiry in this Province through the use of prerogative writs on the grounds that such an inquiry is merely to investigate and report and is, therefore, not an inferior tribunal subject to general supervision. My reasons as set out in that judgment apply on all fours in this application and are adopted by reference.

I did, however, find in the *Sedlmayr* application that there were four exceptions to the general rule restricting supervision and it is only proper that I examine this application to see if it falls within any of these exceptions.

In order to make this examination, some of the background facts, which are not in dispute, should be detailed.

In 1975, police authorities in Alberta were investigating the operations of Royal American Shows Inc., an American company that supplied certain entertainment facilities to summer fairs and exhibitions in the Provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba. In particular, Royal American Shows had a contract with the Edmonton Exhibition Association Ltd., an agent of the City of Edmonton, which had existed for many years prior to 1975. The applicant was, at all material times, the general manager of the Edmonton Exhibition Association Ltd. On July 31, 1975, two charges were laid against the applicant under s. 383(1)(ii) and s. 112(1) alleging that he unlawfully accepted "rewards, advantages or benefits of goods and money" from officers of Royal American Shows in return for showing favours to Royal American Shows. The applicant pleaded not guilty to these charges and after numerous adjournments were granted at the request of the Crown these particular charges were withdrawn on February 9, 1976, and three new charges were laid by direct indictment preferred by the Attorney-General of Alberta. These charges alleged conspiracy to defraud, fraud and accepting bribes. The applicant, in a Chambers application on February 26, 1976, succeeded in obtaining an order quashing two of the three new counts. On March 26, 1976, the Attorney-General, by direct indictment, preferred a new information containing three counts of conspiring to defraud the Edmonton Exhibition Association and one of accepting bribes. On April 6, 1976, the Attorney-General entered a stay of proceedings on the remaining charge contained in the February 9th indictment and the March 26th indictment was set for arraignment on May 18, 1976. Several additional adjournments were given and on April 5, 1977, the Attorney-General entered a stay of proceedings. On April 22, 1977, the Lieutenant-Governor in Council passed an Order in Council setting up a public inquiry into the affairs of Royal American Shows and other related matters. Its terms of reference were as follows:

1. The affairs and activities in the Province of Alberta of Royal American Shows Inc., its agents, servants, employees and associates and whether any person committed any unlawful act in connection with the affairs and activities of Royal American Shows Inc., its agents, servants, employees and associates.
2. Whether any person committed any unlawful act in connection with any and all investigations or proceedings relating to the affairs and activities of Royal American Shows Inc., its agents, servants, employees and associates, and any and all matters arising out of or touching upon those investigations or proceedings.
3. Such other matters as may be considered relevant by the Commissioner to ensure a full and fair inquiry to enable him to make his report, except that, if

in the opinion of the Commissioner any matters arising in the inquiry will be dealt with any other proceeding and the inquiry by the Commissioner would interfere with, prejudice or duplicate that proceeding, in his discretion he not inquire in such matters but may, he considers it as advisable, report on any aspect of that proceeding.

On July 5, 1977, the agent of the Attorney-General advised counsel for the applicant that the proceedings against the applicant would be recommenced on September 6, 1977, at which time the Crown would not present any evidence and the Court would be asked to dismiss the charges. On April 25, 1977, counsel for the Commissioner had advised counsel for the applicant that the Commissioner intended to subpoena the applicant to appear before the Commissioner to give testimony regarding his knowledge and involvement with Royal American Shows. On September 6, 1977, the applicant appeared before the Honourable Mr. Justice D. H. Bowen sitting with a jury at which time the stay of proceedings was lifted, the Crown presented no evidence on any of the charges and the jury returned verdicts of not guilty on each charge. On November 3, 1977, the applicant was served with a subpoena to attend as a witness before the inquiry. On November 14, 1977, the applicant appeared with his counsel before the Commissioner, advised that he was challenging the Commissioner's right to compel his attendance at the inquiry and launched the application now before this Court.

At the hearing of the application, counsel for the applicant conceded that his client could properly be subpoenaed to appear before the inquiry to give testimony on any matters covered by the inquiry's terms of reference except those touching upon the charges on which the applicant was already acquitted. In other words, as I understood his position, he agreed that the applicant was a compellable witness but only in respect to certain restricted areas outside of those covered by the three charges that had been dismissed.

With this background in mind I return to consider the preliminary objection as to jurisdiction to see if, in my opinion, the unique fact situation in this case falls within any of the four exceptions noted on the *Sedlmayr* application. There is no doubt, as I have already held, that the terms of reference of the inquiry are within the constitutional jurisdiction of the Province of Alberta and to the extent that the Commissioner wants to receive testimony from the applicant concerning the affairs of Royal American Shows in the Province of Alberta and his knowledge and involvement with Royal American Shows he is operating within the four corners of his terms of reference.

The more difficult question to answer is the exception identified by Associate Chief Justice Hugessen in his recent decision of *A.-G.*

*Can. et al. v. Jean Keable et al.* (not yet reported) under the general heading of whether the report of the inquiry is susceptible of affecting the rights of a person. For a situation to fall under this exception, the report of the inquiry must be by statute or by-law form the basis of the decision to be made by the higher authority charged with the ultimate responsibility of making the decision. In the *Sedlmayr* application I found that the end result of a public inquiry under the Alberta statute was to file a report with the Lieutenant-Governor in Council. There is no legal compulsion or requirement under the *Public Inquiries Act* for the Lieutenant-Governor in Council to do anything with the report or its findings and no sanction is provided if nothing is done. I therefore find that the report that will ultimately be made by the Commissioner to the Lieutenant-Governor in Council arising out of this inquiry is not, by itself, susceptible of affecting the rights of the applicant. If that be the case, then this inquiry presided over by Mr. Justice Laycraft does not fall within this particular exception.

The last exception, again as identified by Associate Chief Justice Hugessen, arises when the Commissioner, in the exercise of his ancillary power, wrongfully impairs the liberty or goods of a person. This deals with the right of the Commissioner to subpoena witnesses and to impose sanctions upon those who fail to appear or who appear but fail to give proper evidence when requested. Examples of this type of action are to be found in the recent unreported decisions of the Supreme Court of Canada in *Cotroni v. Quebec Police Com'n and Brunet et al.* [since reported 38 C.C.C. (2d) 56, 80 D.L.R. (3d) 490]; of the Quebec Superior Court in *A.-G. Can. and Vermette v. The Human Rights Com'n.* Again, as I noted in the *Sedlmayr* application, a consideration of this kind of exception cannot arise until the Commissioner actually attempts to impose a sanction in the exercise of his ancillary powers for it seems obvious that until a sanction is imposed it is impossible for a superior Court to decide whether the particular penalty is or is not an abuse of the ancillary powers. In the case at bar, it is conceded that the applicant is a compellable witness before the Commission and so the mere issuance of the subpoena itself cannot be an abuse of the ancillary power. It may well be that when the applicant does appear, and if he refuses to answer certain questions, then the validity of any sanctions imposed by the Commissioner might be challenged in this Court, but at this point in time such matters are academic only. I therefore find that at this point in time there is nothing before me that can be considered under this exception.

In summary, I find that none of the four exceptions to the general rule, which prevents this Court from exercising its inherent powers of supervision over a public inquiry, pertains at this time and, consequently, I have no jurisdiction to entertain the application nor the remedies sought.

In this application, as in the *Sedlmayr* application, counsel for the Commissioner invited the Court to express an opinion on the substantive question of whether this applicant should be forced to testify on matters covered by the criminal charges on which he was acquitted. For the same reasons as I mentioned in the other application and with the same reservations, I am of the view that it might be helpful and useful to express an opinion on the merit of the application itself.

According to both counsel, no similar fact situation to the case at bar has arisen in any reported decisions which they could find and I have not come across any either.

As I understand the argument put forth by counsel for the applicant he asserts the following points:

(a) By the terms of reference of this inquiry the Commissioner is to investigate to see if illegal acts have been done in connection with the affairs of Royal American Shows in the Province of Alberta. This imposes a sort of *quasi*-criminal aspect to the particular inquiry.

(b) Because of the essential nature and authority of a commission of inquiry it is performing a *quasi*-judicial function.

(c) The applicant has been placed in jeopardy on certain charges and been acquitted: see *R. v. Blair and Karashowsky* (1975), 25 C.C.C. (2d) 47, [1975] 5 W.W.R. 723. Therefore, a Court of criminal jurisdiction in Canada would now be prevented from reconsidering the matters upon which the applicant has already been acquitted.

(d) As the commission of inquiry is *quasi*-criminal and *quasi*-judicial in nature it should be obliged to recognize the decision of the Court of criminal jurisdiction and should be under the same limitation as a Court of criminal jurisdiction which would mean that it lacks jurisdiction to reconsider evidence upon which an acquittal has already been given.

The concept in our legal system which protects a citizen from being unduly harassed and persecuted, as expressed in the phrases "double jeopardy" and "*res judicata*", is deeply imbedded in the law of our land and in many judicial decisions of our Courts. It is one of the fundamental protections afforded to a person against the overwhelming power of the state and it has always been the duty of the Courts and an independent judiciary to step in and protect a citizen should the need arise. It is certainly an area of the law where emotions can run high. The arguments ably advanced by counsel for the applicant, coupled with the fact that this applicant has been under a cloud since July, 1975, has lost his position with the Edmonton Exhibition Association and has no doubt been under severe personal strain and tension may lead some members of the public to wonder whether the tortuous road which has led up to this application, especially following the acquittal on the criminal charges,

now borders on harassment of the applicant. I must confess that it is not an easy question to answer from an emotional point of view but that is not the question upon which I have been asked to express an opinion.

The foundation upon which the applicant's argument rests is that the inquiry is *quasi*-judicial and *quasi*-criminal in substance if not in form. In the case of *Di Iorio and Fontaine v. Warden of Common Jail of Montreal and Brunet et al.* (1976), 33 C.C.C. (2d) 289 at p. 323, 73 D.L.R. (3d) 491 at pp. 524-5, 35 C.R.N.S. 57 at p. 76, Dickson, J., said:

The Inquiry does not act as a criminal Court or exercise criminal jurisdiction. The conduct of the Inquiry is not part of a criminal prosecution under the *Criminal Code* nor is it an investigation into a particular crime or transaction which later might be the subject of a criminal charge. We are not here concerned with a criminal trial, structured as a dispute between two sides, the Crown and the accused. The function of the Inquiry is merely to investigate and report; no person is accused; those who appear do so as witnesses; there is no *lis*; there is no attempt to alter criminal procedure. The proceedings of the commission are not criminal proceedings in the sense that punishment is their aim.

Such a recent strong statement from the Supreme Court of Canada, which is binding upon me, leads me to the conclusion that the inquiry involved in the case at bar is certainly not criminal in nature and cannot even be characterized as *quasi*-criminal.

I have already found in this and the *Sedlmayr* application that a public inquiry is not *quasi*-judicial in nature even though in some of its proceedings the Commissioner may, through the use of his ancillary powers, exercise *quasi*-judicial functions.

If, therefore, the inquiry is neither *quasi*-criminal or *quasi*-judicial, does it have the same restrictions placed on it in respect to re-examining a matter as would a Court of criminal jurisdiction? In my view, the answer to this must be in the negative. I am buttressed in this view by the observations of Dickson, J., in the *Di Iorio* case, *supra*, when he says at p. 337 C.C.C., p. 539 D.L.R., p. 93 C.R.N.S.:

Whether or not one agrees with a result which may force a person to assist in an investigation of his criminal activity, the provisions of s. 5 of the *Canada Evidence Act* and both federal and provincial Inquiries Acts compel such a result.

In the *Sedlmayr* application I found that a party facing an outstanding criminal charge could still be compelled to give evidence at a public inquiry, subject to the protection afforded to him by the *Canada Evidence Act* R.S.C. 1970, c. E-10. Implicit in this decision was the finding that there is no special protection afforded to a person under Canadian law which protects him from being compelled to answer questions on the grounds that he may adversely affect his position in a subsequent criminal or civil proceeding. If such be

the case when a person is still facing unresolved criminal charges surely, from this point of view, a person who cannot subsequently be retried on the same charges even if his answers before the inquiry incriminate him on the same matters, should not be in a better position to refuse to answer on the grounds of self-incrimination. This applicant is no longer in jeopardy in so far as the matters which gave rise to the specific charges on which he was acquitted so that any consideration of the rule against double jeopardy simply does not arise.

Counsel for the applicant argued that there were some decided cases that were analogous to his client's position and I should comment on them. The first was *Sambasivam v. Public Prosecutor, Federation of Malaya* [1950] A.C. 458, 11 C.R. 55. This was a case where the accused was charged with two counts. One of carrying a firearm illegally and a second of being in possession of illegal ammunition. At trial he was acquitted of the possession charge but found guilty of carrying a gun. On appeal of the conviction, a new trial was ordered and at the new trial the Crown sought to introduce evidence which tended to show that the acquittal of the possession charge was an error. The Privy Council ruled that the prosecution was bound to accept the correctness of the acquittal verdict and was precluded from taking any steps to challenge it at the second trial of the other charge.

A second case cited was *R. v. Yuman* (1910), 17 C.C.C. 474, 22 O.L.R. 500, where the husband had been acquitted on a charge of failing to supply necessaries to a wife and on a subsequent charge for the same offence the Crown was prevented from leading evidence of the previous incident.

Another case was *R. v. Aughet* (1918), 13 Cr.App.R. 101, where a member of the Belgian Army stationed in England was charged with attempted murder of a Belgian soldier. By treaty between England and Belgium, Aughet was tried by a Belgian Court Martial held outside of England and acquitted on a defence not recognized in England. In a subsequent trial in England on a similar charge he pleaded *autrefois acquit* and the English Court recognized the acquittal and dismissed the charge. The Court stated that the Belgian Court Martial was the equivalent of an English Court because of the particular treaty in force.

In each of these cases the decision to recognize the special plea or to protect against double jeopardy was in the context of a Court of criminal jurisdiction and that, I think, is the fundamental difference between those situations and the one at bar. I have no doubt that the applicant could not be charged again in a Court of criminal jurisdiction for the particular offences alleged in the counts which were dismissed but because of the nature of a public inquiry the rules applicable in a criminal Court do not apply.

It follows from what I have said that if I had to answer the question as to whether the applicant in this case can be compelled to answer questions concerning the activities of Royal American Shows within this Province, including questions concerning matters covered by the charges of which he was acquitted, my answer would be in the affirmative.

There will be no costs of this application.

*Application dismissed.*

#### RICHARDSON SECURITIES OF CANADA v. COHEN-BASSOUS et al.

*Ontario High Court of Justice, Goodman, J., in Chambers. January 27, 1978.*

**Practice — Stay of proceedings — Foreign defendant — Plaintiff commencing Ontario action after launching action in Bermuda against same defendant — Defendant holding assets in Bermuda — Defendant suing in Mexico for declaration arising from same transaction — Whether Ontario action to be stayed.**

Plaintiff's action was based on a loss allegedly sustained as a result of a written agreement with the defendant for the trading of securities and commodities. Plaintiff commenced an action in Bermuda where defendant held assets, alleged to be security for these transactions. Defendant then commenced an action in Mexico for a declaration that the contractual arrangements between the plaintiff and defendant were null and void, and plaintiff then commenced this action, served the defendant *ex juris*, and defendant applied for an order to strike out the service on the ground that it was vexatious, oppressive and an abuse of process and in the alternative on the ground that Ontario was not a *forum conveniens*. On appeal from the Master's order allowing defendant's application and staying this action pending the final determination of the Mexico action, *held*, the appeal should be allowed. In order to obtain a stay, it was incumbent upon the defendant to satisfy the Court that the continuance of the Ontario action would work an injustice because it would be oppressive or vexatious to him, or would be an abuse of the process of the Court in some other way, and that the stay would not cause an injustice to the plaintiff. In the Bermuda action, the claim was asserted against certain assets belonging to the defendant being held there as security, and the total amount claimed in the Bermuda action amounted to only a part of the total claim in the Ontario action. There was nothing to indicate that the Ontario action was brought for the purpose of harassing the defendant or that it was an abuse of process. The defendant had failed to bring evidence showing that the plaintiff's remedy in the foreign Court was the same as the Ontario remedy. Moreover, the defendant was attempting to set aside service in the Bermuda action and thereby to delay both actions while proceeding with his declaratory claim in the Mexico Courts. To grant a stay in such circumstances could cause an injustice to the plaintiff. However, the defendant should be granted leave to file a conditional appearance and thereby be permitted to contest the jurisdiction of the Ontario Court at trial on the basis of the plea of *forum conveniens*.

[*Empire-Universal Films Ltd. et al. v. Rank et al.*, [1947] O.R. 775; *St. Pierre et al. v. South American Stores (Gath and Chaves), Ltd. et al.*, [1936] 1 K.B. 382, *apld.*; *John Ewing & Co. Ltd. v. Pullmax (Canada) Ltd. et al.* (1976) 13 O.R. (2d) 587, 1 C.P.C. 251; *Roger Grandmaitre Ltd v. Canadian Int'l Paper Co. et al.* (1977), 15 O.R. (2d) 137, 2 C.P.C. 326 [*affd* 18 O.R. (2d) 175n]; *McHenry v. Lewis* (1882), 22 Ch.D. 397; *The "Christiansborg"* (1885), 10 P.D. 141; *Peruvian Guano Co. v. Bockwoldt* (1883), 23 Ch.D. 225, *reftd* to]