

Gilbert Morier and Raymond Boily
Appellants;

and

Gilles Rivard *Respondent;*

and

Commission de police du Québec, Attorney General of the Province of Quebec, Quebec Official Publisher and Chief Librarian of the Bibliothèque nationale du Québec *Mis en cause.*

File No.: 17896.

1985: May 21; 1985: December 19.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Juges — Immunity — Provincial commission of inquiry — Action for damages against two members of Commission de police du Québec for acts committed in the course of their duties — Commissioners protected by immunity of superior court judges — Provincial jurisdiction — Immunity absolute — Action for damages dismissed by motion to dismiss — Police Act, R.S.Q., c. P-13, ss. 20, 22, 34.3, 35 — Act respecting public inquiry commissions, R.S.Q., c. C-37, s. 16 — Code of Civil Procedure, art. 165(4).

Appellants, who are additional members of the Commission de police du Québec, conducted an inquiry into the activities of certain persons in the business world and submitted a report to the Attorney General. Following publication of this report, respondent brought a twofold action against appellants and the Commission itself. The first asked that the report and the evidence obtained be declared null and void, and the second, which is the subject of the appeal at bar, asked that the Commission and the appellants be ordered to pay the respondent exemplary damages in accordance with s. 49 of the *Charter of human rights and freedoms*. Respondent alleged that appellants acted without jurisdiction and contravened the rules of natural justice by failing to comply with the provisions of the *Police Act* and the *Charter of human rights and freedoms*. He alleged principally that, contrary to s. 34.3 of the *Police Act*, appellants censured his conduct without informing him

Gilbert Morier et Raymond Boily *Appellants;*

et

^a **Gilles Rivard** *Intimé;*

et

Commission de police du Québec, le procureur général de la province de Québec, l'Éditeur officiel du Québec et le Conservateur en chef de la bibliothèque nationale du Québec *Mis en cause.*

^c N° du greffe: 17896.

1985: 21 mai; 1985: 19 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson, Le Dain et ^d La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Juges — Immunité — Commission d'enquête provinciale — Poursuite en dommages contre deux commissaires de la Commission de police du Québec pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions — Commissaires bénéficiant de l'immunité des juges de la Cour supérieure — Compétence provinciale — Immunité absolue — Recours en dommages rejeté au moyen d'une requête en irrecevabilité — Loi de police, L.R.Q., chap. P-13, art. 20, 22, 34.3, 35 — Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q., chap. C-37, art. 16 — Code de procédure civile, art. 165(4).

^g Les appellants, membres additionnels de la Commission de police du Québec, ont fait une enquête sur les activités criminelles de certaines personnes du monde des affaires et ont présenté un rapport au procureur général. À la suite de la publication de ce rapport, ^h l'intimé a intenté un double recours contre les appellants et la Commission elle-même. Le premier vise à faire annuler le rapport et la preuve recueillie, le deuxième, qui fait l'objet du présent pourvoi, à faire condamner la Commission et les appellants à lui payer des dommages exemplaires conformément à l'art. 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. L'intimé allègue que les appellants ont agi sans juridiction en ne respectant pas les règles de justice naturelle et en ne se conformant pas aux dispositions de la *Loi de police* et de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il allègue principalement que, contrairement à l'art. 34.3 de la *Loi de police*, les appellants ont blâmé sa conduite sans l'avoir informé

of the facts alleged against him or permitting him to be heard on the subject.

Citing the immunity conferred on them by s. 22 of the *Police Act*, both appellants filed a motion to dismiss. Section 22 provides that the Commission and each of its members are vested with the powers and immunity of a commissioner appointed under the *Act respecting public inquiry commissions*. Section 16 of the Act provides that "The commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty". The Superior Court found that the immunity of appellants was absolute, allowed the motions and dismissed the action for damages. The Court of Appeal reversed the judgment on the ground that the immunity was not absolute but depended largely on the *ultra vires* of the act committed by the judge and on the knowledge which he has that he lacked jurisdiction.

Held (Wilson and La Forest JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ.: It is possible that the action to quash the report of the Commission de police and the evidence obtained is valid if the allegations made are proven, but these allegations do not support an action in damages against appellants. Under s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, appellants are vested with the same immunity as a judge of the Superior Court "for any act done or omitted in the execution of their duty". The phrase "in the execution of their duty" means the execution of the duty imposed by that Act on commissioners, and the duty referred to is that of holding an inquiry and submitting a report. Unlike the legislation applicable in other jurisdictions, this section makes no distinction depending on whether the act done or omitted was done or omitted without jurisdiction or in excess of jurisdiction. There was no question in the case at bar that appellants had jurisdiction to hold an inquiry and submit a report. They accordingly enjoy the absolute immunity of superior court judges, and appellants were correct to proceed by a motion to dismiss respondent's action for damages.

Per Wilson and La Forest JJ., *dissenting*: Under s. 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, commissioners have the same immunity as superior court judges for any act done or omitted in the execution of their duty. What must be considered, therefore, is the duty of the commissioners under their enabling Act. There is no doubt in the case at bar that under s. 35 of the *Police Act*, the Commission has a duty to submit a

des faits qu'on lui reprochait et sans lui avoir permis d'être entendu à ce sujet.

Invoquant l'immunité que leur confère l'art. 22 de la *Loi de police*, les appelants ont tous deux présenté une requête en irrecevabilité. L'article 22 prévoit que la Commission ainsi que chacun de ses membres sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. L'article 16 de cette loi prescrit que «Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs». Concluant à l'immunité absolue des appelants, la Cour supérieure a accueilli les requêtes et rejeté le recours en dommages. La Cour d'appel a infirmé le jugement au motif que l'immunité ne serait pas absolue mais dépendrait grandement de l'*ultra vires* de l'acte posé par le juge et de la connaissance que celui-ci avait de l'absence de sa compétence.

Arrêt (les juges Wilson et La Forest sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Le Dain: Il est possible que la demande d'annulation du rapport de la Commission de police et de la preuve recueillie soit fondée si la preuve des allégations est faite mais ces allégations ne donnent pas ouverture à un recours en dommages contre les appelants. En vertu de l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, les appelants sont investis de la même immunité qu'un juge de la Cour supérieure «pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs». L'expression «dans l'exécution de leurs devoirs» s'entend des devoirs que cette loi impose aux commissaires et ces devoirs consistent à faire enquête et à remettre un rapport. Cet article, contrairement à la législation qui s'applique dans d'autres juridictions, ne fait aucune distinction selon que l'acte en cause est fait ou omis sans compétence ou en excès de compétence. En l'espèce, il est incontestable que les appelants avaient compétence pour enquêter et pour faire rapport. Ils jouissent donc de l'immunité absolue des juges de la Cour supérieure et les appelants étaient bien fondés de procéder par voie de requête en irrecevabilité pour faire rejeter le recours en dommages de l'intimé.

Les juges Wilson et La Forest, *dissidents*: En vertu de l'art. 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, les commissaires jouissent de la même immunité que les juges de la Cour supérieure pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. Il faut donc examiner les devoirs des commissaires en vertu de leur loi constituante. Il ne fait pas de doute en l'espèce qu'en vertu de l'art. 35 de la *Loi de police*, la Commission a le devoir

report to the Attorney General. However, the Act also clearly indicates in s. 34.3 that the report "shall not . . . censure the conduct of a person . . . unless it has informed him of the facts alleged against him and has permitted him to be heard on that subject". Far from submitting a report in the execution of their duty, the commissioners, if the allegation against them is true, did what they had a duty under the Act not to do. This is not simply a matter of an unimportant procedural omission, but of an irregularity that is both obvious and serious. Accordingly, if respondent's conduct was censured without complying with the requirements of s. 34.3, it is far from certain that the commissioners acted in the exercise of their duty for the purposes of s. 16. The motions to dismiss should therefore be dismissed.

Cases Cited

By the majority

McC v. Mullan, [1984] 3 All E.R. 908; *Sirro v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118, considered; *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489; *Royal Aquarium and Summer and Winter Garden Society v. Parkinson*, [1892] 1 Q.B. 431; *Fray v. Blackburn* (1863), 3 B. & S. 576; *Garnett v. Ferrand* (1827), 6 B. & C. 611; *Floyd and Barker* (1607), 12 Co. Rep. 23; *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76; *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618; *McGillivray v. Kimber* (1915), 52 S.C.R. 146; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474; *Haggard v. Pélicier Frères*, [1892] A.C. 61; *Scott v. Stansfield* (1868), L.R. 3 Ex. 220; *Stark v. Auerbach* (1979), 98 D.L.R. (3d) 583; *Unterreiner v. Wilson* (1982), 40 O.R. (2d) 197; *Ringrose v. Stevenson* (1982), 35 A.R. 62; *Schwartz v. Smith* (1964), 45 D.L.R. (2d) 316; *Gabriel v. Langlois*, [1973] C.S. 659; *Bengle v. Weir* (1929), 67 C.S. 289; *Foran v. Tatangelo* (1976), 14 O.R. (2d) 91, referred to.

By the minority

McC v. Mullan, [1984] 3 All E.R. 908; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley*, [1962] O.R. 872; *Marshalsea Case* (1612), 10 Co. Rep. 68b, 77 E.R. 1027.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting public inquiry commissions, R.S.Q., c. C-37, ss. 1-20.
Charter of human rights and freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 49.
Code of Civil Procedure, arts. 33, 165(4).

de présenter un rapport au procureur général. Toutefois, la Loi indique aussi clairement à l'art. 34.3 que le rapport «ne peut . . . blâmer la conduite d'une personne . . . à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue». Loin d'avoir fait rapport dans l'exécution de leurs devoirs, les commissaires, si ce qu'on leur reproche est vrai, ont fait ce que la Loi leur impose le devoir de ne pas faire. Il ne s'agit pas ici d'une simple omission de procédure sans importance mais d'une irrégularité à la fois évidente et grave. En conséquence, si la conduite de l'intimé a été blâmée sans que les exigences de l'art. 34.3 n'aient été respectées, il est loin d'être certain que les commissaires ont agi dans l'exercice de leurs devoirs pour les fins de l'art. 16. Les requêtes en irrecevabilité doivent donc être rejetées.

Jurisprudence

Citée par la majorité

Arrêts examinés: *McC v. Mullan*, [1984] 3 All E.R. 908; *Sirro v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118; arrêts mentionnés: *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489; *Royal Aquarium and Summer and Winter Garden Society v. Parkinson*, [1892] 1 Q.B. 431; *Fray v. Blackburn* (1863), 3 B. & S. 576; *Garnett v. Ferrand* (1827), 6 B. & C. 611; *Floyd and Barker* (1607), 12 Co. Rep. 23; *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76; *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618; *McGillivray v. Kimber* (1915), 52 R.C.S. 146; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474; *Haggard v. Pélicier Frères*, [1892] A.C. 61; *Scott v. Stansfield* (1868), L.R. 3 Ex. 220; *Stark v. Auerbach* (1979), 98 D.L.R. (3d) 583; *Unterreiner v. Wilson* (1982), 40 O.R. (2d) 197; *Ringrose v. Stevenson* (1982), 35 A.R. 62; *Schwartz v. Smith* (1964), 45 D.L.R. (2d) 316; *Gabriel c. Langlois*, [1973] C.S. 659; *Bengle v. Weir* (1929), 67 C.S. 289; *Foran v. Tatangelo* (1976), 14 O.R. (2d) 91.

Citée par la minorité

McC v. Mullan, [1984] 3 All E.R. 908; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *Re The Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley*, [1962] O.R. 872; *Marshalsea Case* (1612), 10 Co. Rep. 68b, 77 E.R. 1027.

Lois et règlements cités

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chap. C-12, art. 49.
Code de procédure civile, art. 33, 165(4).
Justices' and Magistrates' Protection Act, R.S.N.S. 1967, chap. 157, art. 2.

Courts of Justice Act, 1984, 1984 (Ont.), c. 11, s. 98.
Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13.
Justices' and Magistrates' Protection Act, R.S.N.S. 1967, c. 157, s. 2.
Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964, s. 15.
Magistrate's Privileges Act, R.S.Q., c. P-24, s. 1.
Police Act, R.S.Q., c. P-13, ss. 20, 21, 22, 34.3, 35.
Provincial Court Act, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 37.
Provincial Court Act, 1978, 1978 (Sask.), c. 42, s. 23.
Provincial Court Judges Act, 1981 (Alta.), c. P-20.1, s. 16(1).

Authors Cited

Brun, H. et G. Tremblay. *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.
Halsbury's Laws of England, 4th ed., vol. 1, London, Butterworths, 1973.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 334, [1983] R.D.J. 514, which reversed a judgment of the Superior Court. Appeal allowed, Wilson and La Forest JJ. dissenting.

Georges Emery, Q.C., for the appellant Boily.

Michel Décary, for the appellant Morier.

Pierre Lemieux and *André Gaudreau*, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.

Guy Pepin, Q.C., and *Isabelle Geoffrey*, for the respondent.

English version of the judgment of Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ. delivered by

CHOUINARD J.—Respondent, a practising lawyer for over twenty years, alleges that his conduct was censured in a report by the Commission de police to the Attorney General of Quebec. This report was titled [TRANSLATION] "Crime in certain business circles in Québec".

Following the publication of this report respondent brought a twofold action against appellants, additional members of the Commission and signatories of the report, and the Commission itself.

Loi de police, L.R.Q., chap. P-13, art. 20, 21, 22, 34.3, 35.

Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires, 1984 (Ont.), chap. 11, art. 98.

^a *Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q.*, chap. C-37, art. 1 à 20.

Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chap. I-13.

Loi sur les privilèges des magistrats, L.R.Q., chap. P-24, art. 1.

^b *Magistrates' Courts Act (Northern Ireland) 1964*, art. 15.

Provincial Court Act, R.S.B.C. 1979, chap. 341, art. 37.

Provincial Court Act, 1978, 1978 (Sask.), chap. 42, art. 23.

^c *Provincial Court Judges Act, 1981 (Alb.)*, chap. P-20.1, art. 16(1).

Doctrine citée

Brun, H. et G. Tremblay. *Droit constitutionnel*, Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

^d *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., vol. 1, London, Butterworths, 1973.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 334, [1983] R.D.J. 514, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure.

^e Pourvoi accueilli, les juges Wilson et La Forest sont dissidents.

Georges Emery, c.r., pour l'appellant Boily.

^f *Michel Décary*, pour l'appellant Morier.

Pierre Lemieux et *André Gaudreau*, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

^g *Guy Pepin, c.r.*, et *Isabelle Geoffrey*, pour l'intimé.

Le jugement du juge en chef Dickson et des juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Le Dain a été rendu par

^h LE JUGE CHOUINARD—L'intimé, un avocat en exercice depuis plus de 20 ans, allègue que sa conduite a été blâmée dans un rapport de la Commission de police au procureur général du Québec. Ce rapport est intitulé «La criminalité dans certains milieux d'affaires, à Québec».

ⁱ À la suite de la publication de ce rapport, l'intimé a intenté un double recours contre les appelants, membres additionnels de la Commission et signataires du rapport, et la Commission elle-même.

Respondent's two actions were joined in one. In the first, in the form of a direct action in nullity based on art. 33 *C.C.P.*, respondent asked that the report in question be declared null and void together with any evidence obtained in preparing it. ^a Alternatively, he asked that the Court declare null and void the part of the report which mentions him and any evidence relating to the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée.

In the second action, respondent asked that the Commission and appellants be jointly and severally ordered to pay him the sum of \$250,000 as exemplary damages, in accordance with s. 49 of the *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12. Section 49 provides:

^d 49. Any unlawful interference with any right or freedom recognized by this Charter entitles the victim to obtain the cessation of such interference and compensation for the moral or material prejudice resulting therefrom.

In case of unlawful and intentional interference, the tribunal may, in addition, condemn the person guilty of it to exemplary damages. ^e

Inter alia, respondent charged appellants with using in their report evidence obtained in a previous inquiry at which appellant Boily was present, but not appellant Morier. Respondent further alleged that appellants did not inform him of the facts alleged against him or permit him to be heard on the subject. Respondent was called as a witness at the initial inquiry, but was never informed as required by s. 34.3 of the *Police Act*, R.S.Q., c. P-13:

^h 34.3 The Commission shall not, in its reports, censure the conduct of a person or recommend that punitive action be taken against him unless it has informed him of the facts alleged against him and has permitted him to be heard on that subject.

That obligation ceases if that person has been invited to appear before the Commission within a reasonable time and he has refused or neglected to do so. That invitation shall be served in the same manner as a summons under the Code of Civil Procedure. ⁱ

The respondent alleged many other facts. The principal allegations of his statement of claim are as follows: ^j

Les deux recours de l'intimé sont joints dans une même action. Par le premier recours, de la nature d'une action directe en nullité fondée sur l'art. 33 *C.p.c.*, l'intimé demande que le rapport en question soit déclaré nul et non avenue de même que toute la preuve recueillie en vue de sa préparation. ^a Subsidièrement, il demande que soient déclarés nulles et non avenues la partie du rapport où il est fait mention de lui ainsi que toute la preuve relative à ^b la faillite de Terreau & Racine Ltée.

Par le second recours, l'intimé demande que la Commission et les appelants soient condamnés conjointement et solidairement à lui payer la somme de 250 000 \$ à titre de dommages exemplaires, conformément au deuxième alinéa de l'art. 49 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12. L'article 49 dispose:

^d 49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages exemplaires. ^e

Entre autres choses, l'intimé reproche aux appelants d'avoir utilisé, pour les fins de leur rapport, la preuve recueillie à l'occasion d'une première enquête à laquelle était présent l'appellant Boily mais non l'appellant Morier. L'intimé allègue en outre que les appelants ne l'ont pas informé des faits qui lui étaient reprochés et ne lui ont pas permis d'être entendu à ce sujet. L'intimé fut appelé comme témoin lors de la première enquête, mais ne fut jamais avisé comme l'exige l'art. 34.3 de la *Loi de police*, L.R.Q., chap. P-13: ^g

^h 34.3 La Commission ne peut, dans ses rapports, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle, à moins de l'avoir informée des faits qu'on lui reproche et de lui avoir permis d'être entendue à ce sujet.

Cette obligation cesse si cette personne a été invitée à se présenter devant la Commission dans un délai raisonnable et si elle a refusé ou négligé de le faire. Cette invitation est signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile. ⁱ

L'intimé allègue encore bien d'autres faits. Voici du reste les principales allégations de la déclaration: ^j

[TRANSLATION]

4. As will be explained below, defendants acted without jurisdiction and/or exceeded the jurisdiction they claimed to have, in particular in that:

- 4.1 they contravened the Act and the audi alteram partem rule of natural justice;
- 4.2 defendants failed to comply with s. 34.3 of the Police Act where plaintiff is concerned;
- 4.3 defendants acted in a discriminatory manner toward plaintiff;
- 4.4 defendants contravened the provisions of the Charter of human rights and freedoms;
- 4.5 defendant Gilbert Morier could not sign the report relating to plaintiff and Terreau & Racine Ltée, since he did not hear the evidence;
- 4.6 the quorum of two in the matter of Terreau & Racine Ltée, as required by the Act, was not observed by defendant Gilbert Morier;
- 4.7 defendants knowingly committed a fraud on the law;

23. As appears from the said report (P-9), one full section is devoted to the matter of the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée, and plaintiff's name is mentioned several times;

24. Additionally, the said report of November 27, 1980 (P-9), following the second inquiry, contains quotations from the testimony of plaintiff at the first inquiry before a different panel, especially in the portion dealing with the matter of Terreau & Racine Ltée;

25. This being so, as plaintiff did not testify on this matter before the panel presided over by Gilbert Morier J., plaintiff's testimony on the matter of the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée was evidence aliunde and hearsay;

26. Plaintiff was very harshly censured by the Commission and by its members Gilbert Morier and Raymond Boily, both in the report and in the recommendations;

27. Contrary to the rules of natural justice and the Charter of human rights and freedoms, and s. 34 of the Police Act, plaintiff has never been heard and has never been given an opportunity to be heard on the matter of the bankruptcy of Terreau & Racine Ltée by the panel consisting of Morier and Boily JJ.;

4. Tel qu'il sera ci-après expliqué, les défendeurs ont agi sans juridiction et/ou ont excédé la juridiction qu'ils prétendaient avoir, notamment en ce que:

- 4.1 ils ont violé la Loi et la règle de justice naturelle audi alteram partem;
- 4.2 les défendeurs ont omis de se conformer à l'article 34.3 de la Loi de police quant au demandeur;
- 4.3 les défendeurs ont agi d'une façon discriminatoire envers le demandeur;
- 4.4 les défendeurs ont violé les dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne;
- 4.5 le défendeur, Gilbert Morier, ne pouvait signer le rapport relativement au demandeur et au sujet de Terreau & Racine Ltée vu qu'il n'a pas entendu les témoignages;
- 4.6 le quorum de deux relativement au dossier de Terreau & Racine Ltée, tel que stipulé à la loi, n'a pas été observé par le défendeur Gilbert Morier;
- 4.7 les défendeurs ont sciemment commis une fraude à la loi;

23. Tel qu'il appert dudit rapport (P-9), une partie complète est consacrée à l'affaire de la faillite de Terreau & Racine Ltée et le nom du demandeur y est mentionné à plusieurs reprises;

24. De plus, ledit rapport du 27 novembre 1980 (P-9) qui faisait suite à la deuxième enquête, comporte des citations du témoignage du demandeur rendu lors de la première enquête devant un banc différent, notamment dans le chapitre portant sur l'affaire de Terreau & Racine Ltée;

25. Ce faisant, comme le demandeur n'avait pas témoigné sur cette question devant le banc présidé par le juge Gilbert Morier, le témoignage du demandeur portant sur l'affaire de la faillite de Terreau & Racine Ltée constituait une preuve hors instance et du oui-dire;

26. Le demandeur a été très sévèrement blâmé par la Commission et par les commissaires Gilbert Morier et Raymond Boily tant dans le rapport qu'au chapitre des recommandations;

27. Or, le demandeur n'a jamais été entendu et n'a jamais eu l'occasion d'être entendu sur la question de la faillite de Terreau & Racine Ltée, par le banc formé des commissaires Morier et Boily le tout contrairement aux règles de la justice naturelle et à la Charte des droits et libertés de la personne et à l'article 34 de la Loi de police;

28. Without limiting the generality of the foregoing, Morier and Boily J.J., in their report of November 27, 1980 (P-9), censured plaintiff without informing him of the facts alleged against him and without inviting him to be heard on the subject, contrary to s. 34.3 of the *Police Act*...

31.4 Defendants exceeded their mandate by making the arousing of public opinion their objective, whereas their mandate was limited to submitting a report to the Attorney General, as can be seen from the following extracts from the said report:

- p. 2 "The significance of an inquiry such as the one we have conducted appears in the Act: informing the Government by a report on any aspect of crime and also arousing public opinion concerning the misdeeds of organized crime."
- p. 3 "We have chosen in our report to set forth all the salient facts presented to us, without limitation, in order to inform the Attorney General and the public as fully as possible, in the hope that the appropriate legal action will thus be taken more quickly."

31.10 In doing so, defendants were seriously remiss in their duty to act fairly, by their unfair, wrongful, discriminatory and inequitable treatment of plaintiff, since as will be demonstrated at the hearing the notices required by s. 34.3 were sent to other persons who were called to testify at the inquiry held pursuant to Order in Council 3458-79 (P-4);

These allegations were made in support of both the action to quash the report and the evidence obtained and the action for damages.

However, the appeal relates only to the latter action. Additionally, the Commission de police, which was also a defendant in the action for damages, is not a party to the appeal.

This is explained by the fact that, before responding to the action, each of the appellants filed a motion to dismiss, citing the immunity conferred by s. 22 of the *Police Act*:

22. For the purposes of an inquiry held by it under this act or any other act, the Commission, each of its members and every person authorized by it to make an inquiry are vested with the powers and immunity of a

28. Sans limiter la portée générale des termes qui précèdent, les commissaires Morier et Boily dans leur rapport du 27 novembre 1980 (P-9), ont blâmé le demandeur sans l'avoir informé des faits qu'on lui reprochait et sans l'avoir invité à être entendu à ce sujet, le tout contrairement à l'article 34.3 de la Loi de police

31.4 La défenderesse et les défendeurs ont excédé leur mandat en se donnant comme but de sensibiliser l'opinion publique alors que leur mandat se limitait à faire rapport au Procureur Général, le tout tel qu'il appert des extraits dudit rapport:

- p. 2 «L'intérêt d'une enquête comme celle que nous avons tenue apparaît dans la loi: informer le Gouvernement par un rapport sur un aspect de la criminalité, et aussi sensibiliser le public sur les méfaits du crime organisé.»
- p. 3 «Nous avons choisi d'exposer dans notre rapport tous les faits importants dont nous avons été saisis, sans restriction, afin d'informer le procureur général et de renseigner le public de la façon la plus adéquate possible en formulant le vœu que l'action judiciaire appropriée interviendra ainsi plus rapidement.»

31.10 Ce faisant, la défenderesse et les défendeurs ont manqué gravement à leur devoir d'agir équitablement (du ty to act fairly), en traitant le demandeur de façon injuste, abusive, discriminatoire et inéquitable puisque, tel qu'il sera démontré à l'enquête, des avis exigés à l'article 34.3 ont été envoyés à d'autres personnes appelées à témoigner lors de l'enquête tenue en vertu de l'Arrêté en Conseil 3458-79 (P-4);

Ces allégations sont avancées au soutien tant du recours en nullité du rapport et de la preuve recueillie que du recours en dommages.

Seul ce dernier recours toutefois fait l'objet du pourvoi. Par ailleurs, la Commission de police également visée par le recours en dommages n'est pas partie au pourvoi.

Ceci s'explique du fait qu'avant de plaider à l'action chacun des appelants a présenté une requête en irrecevabilité invoquant l'immunité que lui confère l'art. 22 de la *Loi de police*:

22. Aux fins d'une enquête qu'elle tient en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, la Commission ainsi que chacun de ses membres et toute personne autorisée par elle à faire enquête sont investis des pouvoirs et de

commissioner appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

Section 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37, provides:

16. The Commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty.

Judgments of Superior Court and Court of Appeal

The Superior Court judge found that appellants had absolute immunity and allowed the motions to dismiss, dismissed respondent's action for damages against appellants and found that the relevant paragraphs of the allegations and conclusions of the statement of claim could not be set up against appellants.

In a unanimous judgment, *Rivard v. Morier*, [1983] C.A. 334, the Court of Appeal reversed the Superior Court and dismissed the motions to dismiss on the following grounds (at p. 335):

[TRANSLATION] The immunity of superior court judges is not defined by law. Judicial attitudes to its scope have evolved: see *Sirroos v. Moore*, [1975] Q.B. 118 (U.K.) The immunity does not seem to be absolute but to depend largely on the *ultra vires* of the act committed by the judge and on the knowledge which he has that he lacked jurisdiction.

It is difficult to assess the concepts of jurisdiction and knowledge in the abstract: it is usually preferable to look at the exact circumstances of a case before arriving at a decision.

This is so in the case at bar: appellant alleged that respondents began an inquiry without publishing notices and that they censured his conduct without giving him an opportunity to defend himself, contrary to the specific provisions of the Act under which they held their mandate.

The evidence presented of these allegations will be more or less circumstantial. If certain circumstances were proven, a judge could conclude that the immunity enjoyed by respondents was not a bar to appellant's action.

At this stage of the proceedings, appellant should be given the benefit of the doubt.

l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

L'article 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., chap. C-37, édicte:

16. Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Le jugement de la Cour supérieure et l'arrêt de la Cour d'appel

Concluant à l'immunité absolue des appelants, le juge de la Cour supérieure a accueilli les requêtes en irrecevabilité, rejeté le recours en dommages de l'intimé contre les appelants tout en déclarant inopposables à ces derniers les paragraphes pertinents des allégations et des conclusions de la déclaration.

Par un arrêt unanime, *Rivard c. Morier*, [1983] C.A. 334, la Cour d'appel a infirmé la Cour supérieure et rejeté les requêtes en irrecevabilité pour les motifs suivants (à la p. 335):

L'immunité des juges de la Cour supérieure n'est pas définie par la loi. La jurisprudence quant à son étendue a évolué. Voir *Sirroos c. Moore*, [1975] Q.B. 118 (R.-U.). L'immunité ne serait pas absolue mais dépendrait grandement de l'*ultra vires* de l'acte posé par le juge et de la connaissance que celui-ci avait de l'absence de sa compétence.

Or la notion de compétence et le concept de connaissance s'évaluent difficilement dans l'abstrait: la plupart du temps il vaut mieux voir les circonstances exactes d'une affaire avant de pouvoir statuer.

C'est le cas dans la présente cause: l'appellant a allégué que les intimés ont commencé une enquête sans publier d'avis et qu'ils ont blâmé sa conduite sans lui avoir donné l'occasion de se disculper et ceci contrairement aux dispositions spécifiques de la loi en vertu de laquelle ils détenaient leur mandat.

La preuve qui sera faite de ces allégations sera plus ou moins circonstanciée. Si certaines circonstances étaient prouvées, un juge pourrait en arriver à la conclusion que l'immunité dont jouissaient les intimés ne constituait pas une fin de non-recevoir à l'action de l'appellant.

À ce stade des procédures, il y a lieu d'accorder le bénéfice du doute à l'appellant.

In short, I am unable to conclude that the allegations of appellant's action do not establish a right against respondents.

Position of Appellants

According to appellants, the question presented by the appeal is the following: [TRANSLATION] "Is the immunity of superior court judges absolute?"

They summarized their position as follows:

[TRANSLATION] Appellants answer this question in the affirmative and submit that:

- A [Commissioners] enjoy the immunity of superior court judges;
- B The immunity of superior court judges is absolute;
- C As the immunity of the [commissioners] is absolute, any action for damages based on an unlawful invasion of a personal right is inadmissible in law.

Position of Attorney General of Quebec

The *mis en cause* Attorney General of Quebec intervened in support of appellants.

His submission dealt with the following two points:

[TRANSLATION]

1. For which acts do commissioners appointed under the *Police Act* (R.S.Q., c. P-13) enjoy the immunity of superior court judges?
2. Is the immunity of superior court judges from civil suit absolute?

The Attorney General submitted that:

[TRANSLATION]

1. Commissioners appointed under the *Police Act* (R.S.Q., c. P-13) enjoy the same immunity as superior court judges for any act relating to the performance of their inquiry functions;
2. the immunity of superior court judges from civil suit is absolute;
3. the action against appellants for damages is inadmissible in law.

Position of Respondent

Respondent placed the discussion on a completely different level. He stated the points at issue as follows:

[TRANSLATION] In their submission, appellants discussed the point at issue as being concerned with the

Bref, je ne peux me convaincre que les allégations de l'action de l'appelant ne font pas voir un droit contre les intimés.

La position des appelants

Selon les appelants la question que pose ce pourvoi est la suivante: «L'immunité des juges de la Cour supérieure est-elle absolue?»

Ils résument ainsi leur position:

À cette question, les appelants répondent par l'affirmative et soumettent que:

- A Les [commissaires] jouissent de l'immunité des juges de la Cour Supérieure;
- B L'immunité des juges de la Cour Supérieure est absolue;
- C L'immunité des [commissaires] étant absolue, toute demande pour dommages fondée sur une atteinte illicite à un droit personnel est irrecevable en droit.

La position du procureur général du Québec

Le procureur général du Québec, *mis en cause*, intervient au soutien des appelants.

Son exposé porte sur les deux points suivants:

1. pour quels actes les commissaires nommés en vertu de la *Loi de police* (L.R.Q., c. P-13) bénéficient-ils de l'immunité des juges de la Cour supérieure?;
2. l'immunité de poursuite civile des juges de la Cour supérieure est-elle absolue?

Le procureur général soumet que:

1. les commissaires nommés en vertu de la *Loi de police* (L.R.Q., c. P-13) jouissent de la même immunité que les juges de la Cour supérieure pour tout acte relatif à l'accomplissement de leurs devoirs d'enquête;
2. l'immunité de poursuite civile des juges de la Cour supérieure est absolue;
3. l'action en dommages instituée contre les appelants est irrecevable en droit.

La position de l'intimé

L'intimé place le débat sur un tout autre plan. Voici comment il énonce les questions en litige:

Dans leur mémoire, les appelants présentent la question en litige comme portant sur le caractère absolu ou

absolute or relative nature of the immunity of superior court judges from an action at law.

Respondent submits that the point at issue is not as presented by appellants. The Commission de police du Québec is not a superior court of record, it is simply an administrative body, and persons acting as members of that body have the status of public officers, not judges. The immunity of superior court judges is an abstract matter governed by rules fixed by the common law of the United Kingdom, which do not differ in Canada and Quebec (H. Patrick Glenn, *La responsabilité des juges*, (1983) 28 McGill L.J. 228). The action at bar in nullity and for exemplary damages is brought in particular against appellants Morier and Boily in their capacity as public officers or members of the Commission de police, and not as superior court judges.

The position of respondent Rivard is that the case at bar is essentially a question of the personal liability of public officers who are members of an administrative body, and raises the question of the interpretation of Quebec statutes which amend the common law on the personal liability of public officers, by conferring on them, in certain circumstances and for certain purposes, the powers and immunities of a superior court judge. In particular, the question is whether appellants Morier and Boily, conducting an inquiry and preparing a report as members of the Commission de police, enjoy the immunities of a superior court judge for all legal purposes and throughout the duration of their mandate, including the making of such statements and censures as they may include in the report of the inquiry, which they submit to the Attorney General and which is then published and broadcast.

In respondent's submission, the case is not concerned with the nature of the immunity of superior court judges, but its scope, in light of the interpretation that must be given to Quebec statutes when they extend that immunity and those powers in part to public officers with differing status and training.

Respondent stated two propositions, which he then developed by dividing them into several sub-propositions. The two propositions are as follows:

[TRANSLATION] 1. At common law, a public officer empowered to conduct an inquiry and make a report in accordance with the law is liable in tort, or for fault, like any person of full age and capacity, in particular for statements or conclusions contained in such a report and acts committed without authority or in breach of the law.

relatif de l'immunité des juges d'une cour supérieure en cas de poursuite en justice.

Or l'intimé soumet que la question en litige n'est pas celle que les appelants soulèvent. La Commission de Police du Québec n'est pas une cour supérieure de justice, c'est un simple organisme administratif et les personnes qui agissent comme membres de cet organisme ont alors le statut d'agents publics et non celui de juges. L'immunité des juges de la Cour supérieure est une question abstraite régie par des règles déjà fixées par le droit commun au Royaume-Uni et qui ne sont pas différentes au Canada et au Québec (H. Patrick Glenn, *La responsabilité des juges*, (1983) 28 McGill L.J. 228). La présente action en nullité et en dommages exemplaires est dirigée notamment contre les appelants Morier et Boily en leur qualité d'agents publics ou de membres de la Commission de Police, et non en tant que juges d'une Cour supérieure.

La position de l'intimé Rivard est que le présent litige s'analyse essentiellement comme un problème de responsabilité personnelle des agents publics membres d'un organisme administratif et pose le problème de l'interprétation des lois du Québec modifiant le droit commun de la responsabilité personnelle des agents publics, en leur conférant, en certaines circonstances et à certaines fins, les pouvoirs ainsi que les immunités d'un juge de la Cour supérieure. Plus précisément, il s'agit de déterminer si les appelants Morier et Boily, faisant enquête et rapport en qualité de membres de la Commission de Police, bénéficient des immunités d'un juge de la Cour supérieure à toutes fins que de droit et à toutes les étapes de l'exercice de ce mandat, y compris à l'égard des propos et des blâmes qu'ils tiennent dans le rapport d'enquête qu'ils soumettent au Procureur général et qui est ensuite publié et diffusé.

Le litige ne porte pas, selon l'intimé, sur la nature de l'immunité des juges de la Cour supérieure, mais sur son champ d'application, eu égard à l'interprétation à donner aux lois du Québec lorsqu'elles étendent cette immunité ainsi que ces pouvoirs en partie à des agents publics de statut et de formation variables.

L'intimé formule deux propositions qu'il développe ensuite en les scindant en plusieurs sous-propositions. Ces deux propositions sont:

1. Selon le droit commun, l'agent public habilité à faire enquête et à faire rapport en vertu de la loi est responsable «in tort» ou pour faute comme tout particulier majeur et capable, notamment pour les propos ou conclusions contenus dans tel rapport d'enquête et les actes commis sans autorité ou en violation de la loi.

2. The laws of the Province of Quebec do not confer on the Commission de police du Québec, investigating certain aspects of crime, the attributes of a court of record at all stages of such inquiries; in submitting a report to the Attorney General, appellants acted as public officers and not by virtue of their powers as superior court judges, and they are accordingly not shielded by the special system of immunity enjoyed by superior court judges.

In support of his first proposition, respondent argued that:

[TRANSLATION] 1.1 At common law, a public officer enjoys no immunity in principle, and is fully liable in tort, or for fault, when he acts without authority or in breach of the law.

Respondent cited the following cases:

—*McGillivray v. Kimber* (1915), 52 S.C.R. 146 (especially at p. 168, Duff J.);

—*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121 (especially at pp. 141-42, Rand J.);

—*Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474.

However, none of these cases dealt with the interpretation of legislation similar to that applicable in the case at bar.

Respondent further submitted that:

[TRANSLATION] 1.2 At common law, a public officer acting under the law ... benefited from the same immunities as judges of courts of record when he acted as a court and was vested with the attributes of a court of record.

Respondent went on:

[TRANSLATION] However, though vested with quasi-judicial powers, administrative bodies are not on an equal footing with courts of record.

Respondent concluded this heading with the following:

[TRANSLATION] Despite these fundamental differences the courts have, for reasons of the public interest, extended the protection of the immunities enjoyed by judges of courts of record to members of administrative bodies, not in all circumstances or for all legal purposes, but only in certain specific situations, such as when they are performing the functions of a court of record under

2. Les lois de la province de Québec ne confèrent pas à la Commission de Police du Québec enquêtant sur certains aspects de la criminalité, les attributs d'une cour de justice, à toutes les étapes de ces enquêtes; et en faisant rapport au Procureur général, les appelants agissaient comme agents publics et non en vertu de leurs pouvoirs de juges de la Cour supérieure et ils ne sont pas alors protégés par le régime spécial d'immunité des juges de la Cour supérieure.

À l'appui de sa première proposition l'intimé fait valoir en premier lieu que:

1.1 Selon le droit commun, un agent public ne bénéficie d'aucune immunité de principe et il est pleinement responsable «in tort» ou pour faute lorsqu'il agit sans autorité ou en violation de la loi.

L'intimé cite les arrêts suivants:

—*McGillivray v. Kimber* (1915), 52 R.C.S. 146 (notamment à la p. 168, le juge Duff);

—*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121 (notamment aux pp. 141 et 142, le juge Rand);

—*Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474.

Cependant aucune de ces affaires ne portait sur l'interprétation de dispositions législatives semblables à celles applicables en l'espèce.

L'intimé soumet par ailleurs que:

1.2 Selon le droit commun, un agent public agissant en vertu de la loi ... bénéficie des mêmes immunités que [l]es juges des cours de justice lorsqu'il agit comme tribunal et est investi des attributs d'une cour de justice.

L'intimé ajoute:

Mais, les organismes administratifs, même investis de pouvoirs quasi-judiciaires, ne sont pas sur un pied d'égalité avec les cours de justice.

L'intimé conclut cette rubrique par ce passage:

Malgré ces différences fondamentales, la jurisprudence a étendu, pour des raisons d'intérêt public, le régime des immunités dont bénéficient les juges des cours de justice, aux membres des organismes administratifs, non pas en toutes circonstances ou à toutes fins que de droit, mais uniquement en certaines situations précises, savoir lorsqu'ils exercent en vertu de la loi les

a statute, in short when they are acting as a court or acting by authority as does a court of record.

In support of these various statements, respondent cited several cases including *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618, and *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76.

In the *Canadian Broadcasting Corporation* case, this Court held that the Commission de police did not have the power to punish someone for contempt of court not committed in its presence. The Court had to interpret s. 7 of the *Public Inquiry Commission Act*, which reads:

7. A majority of the commissioners must attend and preside at the hearing of witnesses, and they, or a majority of them, shall have, with respect to the proceedings upon the hearing, all the powers of a judge of the Superior Court in term.

Beetz J., speaking for the majority, wrote at pp. 642-43:

However, the legislature did not intend to confer all the powers of a judge of the Superior Court on the Police Commission, only those concerning the procedure for the examination of witnesses.

That case concerned the powers of commissioners to examine witnesses, not their immunity for an act done or omitted in the course of their duties. In my view, it is not applicable in the case at bar.

In *O'Connor v. Waldron*, the Privy Council held that a commission conducting an inquiry under the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1927, c. 26, enjoyed no immunity against an action in tort on account of defamatory statements made during the inquiry. Section 22 of the Act conferred on the commissioners the powers of a superior court for the hearing of evidence, but once again there was no mention anywhere of an immunity, nor was there any such mention in the *Inquiries Act*, R.S.C. 1927, c. 99, applicable to combines investigations.

In his second proposition, respondent argued that in preparing their report appellants acted as

attributs d'une cour de justice, bref lorsqu'ils agissent comme tribunal ou posent des actes d'autorité comme le fait une cour de justice.

^a À l'appui de ces divers énoncés l'intimé cite plusieurs arrêts, notamment: *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618, et *O'Connor v. Waldron*, [1935] A.C. 76.

^b Dans l'affaire de la *Société Radio-Canada*, cette Cour a décidé que la Commission de police n'avait pas le pouvoir de punir quelqu'un à la suite d'outrage au tribunal commis hors sa présence. Il s'agissait d'interpréter l'art. 7 de la *Loi sur les commissions d'enquête* que voici:

7. La majorité des commissaires doit assister et présider à l'examen des témoins, et les commissaires ont, ou la majorité d'entre eux, en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme.

Le juge Beetz dans ses motifs majoritaires écrit aux pp. 642 et 643:

^e Mais ce ne sont pas tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure que le législateur a voulu conférer à la Commission de police mais seulement ceux qui concernent les procédures de l'examen des témoins.

^f Il s'agissait des pouvoirs des commissaires en ce qui concerne l'examen des témoins et non de leur immunité pour un acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs. À mon avis, cet arrêt n'a aucune application en l'espèce.

^g Dans *O'Connor v. Waldron*, il fut décidé par le Conseil privé qu'une commission faisant enquête en vertu de la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1927, chap. 26, ne jouissait pas d'immunité contre une poursuite en responsabilité à raison de propos diffamatoires tenus au cours de l'enquête. L'article 22 de cette loi conférait aux commissaires enquêteurs les pouvoirs d'une Cour supérieure pour l'administration de la preuve mais, encore une fois, nulle part était-il question d'immunité, pas plus d'ailleurs que dans la *Loi des enquêtes*, S.R.C. 1927, chap. 99, applicable aux enquêtes sur les coalitions.

^j Par sa deuxième proposition, l'intimé fait valoir que les appelants, en faisant rapport, ont agi

public officers, and that they accordingly were not shielded by the immunity of superior court judges.

Respondent broke down this proposition into three parts:

[TRANSLATION]

—The statutes of Quebec do not confer on the Commission de police du Québec in its investigation of certain aspects of crime the attributes of a court of record at all stages of such inquiries, and in particular that of filing their report.

—Section 16 of the *Police Act* amends the common law by creating a general system of relative immunity only for the members and staff of the Commission de police, protecting all official acts from legal actions for damages.

—Section 22 of the *Police Act* cannot be interpreted as conferring on appellants the special immunity of superior court judges at all stages of their inquiries, and in preparing a report appellants acted as ordinary public officers, not in the exercise of their special powers as superior court judges, and so are not shielded by the special immunity of superior court judges.

Respondent again referred to the common law. He cited *O'Connor v. Waldron*, *supra*, and the decision of the House of Lords in *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489.

In the latter case, Lord Diplock suggested four criteria for determining whether a body is sufficiently similar to a court of record for witnesses called to appear before it to enjoy an absolute immunity. At page 492, he wrote:

So, to decide whether a tribunal acts in a manner similar to courts of justice and thus is of such a kind as will attract absolute, as distinct from qualified, privilege for witnesses when they give testimony before it, one must consider first, under what authority the tribunal acts, secondly, the nature of the question into which it is its duty to inquire, thirdly, the procedure adopted by it in carrying out the inquiry and, fourthly, the legal consequences of the conclusion reached by the tribunal as a result of the inquiry.

comme agents publics et qu'en conséquence, ils ne sont pas protégés par l'immunité des juges de la Cour supérieure.

L'intimé décompose la proposition en trois énoncés que voici:

—Les lois du Québec ne confèrent pas à la Commission de Police du Québec enquêtant sur certains aspects de la criminalité les attributs d'une cour de justice à toutes les étapes de telles enquêtes et notamment à l'étape de la présentation du rapport d'enquête.

—L'article 16 de la *Loi de Police* modifie le droit commun en établissant au bénéfice des membres et du personnel de la Commission de Police un régime général d'immunité relative seulement protégeant tous les actes officiels en cas de poursuite en justice en dommages-intérêts.

—L'article 22 de la *Loi de Police* ne peut s'interpréter comme conférant aux appelants l'immunité spéciale des juges de la Cour supérieure à toutes les étapes de leurs enquêtes et en faisant rapport, les appelants agissaient comme agents publics ordinaires et non dans l'exercice de leurs pouvoirs spéciaux de juges de la Cour supérieure et ne sont donc pas alors protégés par l'immunité spéciale des juges de la Cour supérieure.

L'intimé fait de nouveau appel à la *common law*. Il cite *O'Connor v. Waldron*, précité, puis l'arrêt de la Chambre des lords *Trapp v. Mackie*, [1979] 1 All E.R. 489.

Dans ce dernier arrêt, lord Diplock propose quatre critères pour déterminer si un organisme est suffisamment apparenté à une cour de justice pour que les témoins appelés à comparaître devant lui puissent jouir d'une immunité absolue. Il écrit à la p. 492:

[TRANSLATION] Donc, pour décider si un tribunal agit d'une manière semblable aux cours de justice et appartient à la catégorie qui confère aux témoins qui y déposent une immunité absolue, par opposition à une immunité relative, il faut premièrement examiner en vertu de quelle autorité le tribunal agit, deuxièmement la nature des questions sur lesquelles il est chargé de faire enquête, troisièmement la procédure adoptée pour mener l'enquête, et quatrièmement les conséquences juridiques de la conclusion à laquelle le tribunal est arrivé par suite de son enquête.

Applying these criteria to the Commission de police conducting an inquiry into certain aspects of crime, as in the case at bar, respondent concluded that the Commission has only the first in common with courts of record, and that therefore the Commission and its members do not enjoy an absolute immunity.

However, it must be pointed out that no legislation corresponding to the provisions of the *Police Act* and the *Act respecting public inquiry commissions* was at issue in this decision by the House of Lords, which in my opinion does not apply in the case at bar.

The first statement made by respondent under his second proposition suggested that the Commission de police, when it is investigating crime, is clothed with the attributes of a court of record for the conduct of the inquiry only. It does not have such attributes in the presentation of its report. It is from this premise that respondent went on to make two further statements. Fundamentally, he argued, the Commission and its members enjoy the immunity of superior court judges for the examination of witnesses only, not in relation to the report.

Respondent argued that since in s. 22 of the *Police Act* the words "powers" and "immunity" are used together, when they are found in the *Act respecting public inquiry commissions* they must be subject to the same limiting interpretation. In *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission, supra*, this Court held that the *Public Inquiry Commission Act* did not confer all the powers of a superior court judge on the Commission de police, only those relating to the proceedings for examining witnesses, and that therefore the Commission did not have the power to punish for contempt of court not committed in its presence. Similarly, respondent submitted, the Commission de police and its members only enjoy the immunity of superior court judges for proceedings relating to the examination of witnesses.

In my opinion, this conclusion is untenable in light of the applicable legislation. Only if it were correct would it be necessary to examine more

Appliquant ces critères à la Commission de police menant une enquête sur certains aspects de la criminalité comme en l'espèce, l'intimé conclut que la Commission ne partage que le premier avec les cours de justice et que, partant, la Commission et ses membres ne jouissent pas d'une immunité absolue.

Mais, il faut le préciser, aucun texte législatif correspondant aux dispositions de la *Loi de police* et de la *Loi sur les commissions d'enquête* n'était en cause dans cet arrêt de la Chambre des lords qui, à mon avis, ne s'applique pas en l'espèce.

Le premier énoncé de l'intimé sous sa deuxième proposition porte que la Commission de police, lorsqu'elle enquête sur la criminalité, n'est revêtue des attributs d'une cour de justice que pour la conduite de l'enquête. Elle ne le serait pas pour la présentation de son rapport. C'est en partant de cette prémisse que l'intimé passe au deux autres énoncés. Fondamentalement, la Commission et ses membres jouiraient de l'immunité des juges de la Cour supérieure en ce qui touche l'examen des témoins seulement mais non en ce qui touche le rapport.

Puisque, prétend l'intimé, dans l'art. 22 de la *Loi de police* les mots «pouvoirs» et «immunité» sont accolés, quand on les retrouve dans la *Loi sur les commissions d'enquête* ils doivent être sujets à la même interprétation restrictive. Cette Cour dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, précité, a jugé que ce n'était pas tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure que la *Loi sur les commissions d'enquête* conférerait à la Commission de police, mais seulement ceux qui se rapportent aux procédures de l'examen des témoins, et qu'en conséquence la Commission n'avait pas le pouvoir de punir pour outrage au tribunal commis hors sa présence. De même, soumet l'intimé, la Commission de police et ses membres ne jouissent de l'immunité des juges de la Cour supérieure qu'en ce qui concerne les procédures de l'examen des témoins.

À la lumière des textes de loi pertinents cette conclusion, à mon avis, ne tient pas. Ce n'est que si elle était bien fondée qu'il serait nécessaire d'exa-

closely the second and third statements made by respondent under his second proposition, and so this does not seem to be necessary.

Further, the arguments which respondent derived from the common law cannot be conclusive precisely because of the existence of legislation covering these matters, which must now be considered.

The Police Act and the Act Respecting Public Inquiry Commissions

One of the purposes of the *Police Act* is to create a Commission de police. This has various responsibilities, including the conducting of inquiries.

These are of three types:

[TRANSLATION]

—inquiries into certain aspects of crime requested by the government, under section 20;

—inquiries under the first two paragraphs of section 21, namely:

inquiries into the Sûreté du Québec, requested by the government;

inquiries into the conduct of a member of the Sûreté du Québec, requested by the Attorney General;

inquiries into a municipal police force, requested by the government or by the municipal council;

inquiries into the conduct of a member of a municipal police force, requested by the Attorney General or the municipal council;

inquiries into the conduct of a special constable, requested by the Attorney General, or the conduct of a special constable appointed by the mayor, requested by the municipal council;

inquiries into the Sûreté du Québec or a municipal police force, the conduct of a member of the Sûreté du Québec or a member of a municipal police force, or a special constable, initiated on its own motion or at the written request of a individual;

—inquiries under paragraph 3 of section 21, namely:

inquiries into the conduct of any person acting as a peace officer in Quebec, at the request of the Attorney General, on its own motion or at the substantiated request of an individual.

The inquiry in the case at bar is of the first type.

miner plus à fond le second et le troisième énoncé mis de l'avant par l'intimé sous sa deuxième proposition. Cela ne me paraît donc pas nécessaire.

D'autre part les arguments que l'intimé tire de la *common law* ne peuvent être déterminants vu précisément l'existence des textes de loi qui disposent de ces matières et qu'il faut maintenant examiner.

La Loi de police et la Loi sur les commissions d'enquête

La *Loi de police* a pour l'un de ses objets de créer une Commission de police. Celle-ci est chargée de diverses tâches dont celle de faire des enquêtes.

Elles sont de trois catégories:

—les enquêtes sur certains aspects de la criminalité commandées par le Gouvernement, en vertu de l'article 20;

—les enquêtes en vertu des deux premiers alinéas de l'article 21, savoir:

les enquêtes sur la Sûreté du Québec, commandées par le Gouvernement;

les enquêtes sur la conduite d'un membre de la Sûreté du Québec, commandées par le Procureur général;

les enquêtes sur un corps de police municipal, commandées par le Gouvernement ou par le conseil municipal intéressé;

les enquêtes sur la conduite d'un membre d'un corps de police municipal, commandées par le Procureur général ou le conseil municipal concerné;

les enquêtes sur la conduite d'un constable spécial, commandées par le Procureur général, ou sur la conduite d'un constable spécial, nommé par le maire, commandées par le conseil municipal;

les enquêtes sur la Sûreté du Québec ou un corps de police municipal, sur la conduite d'un membre de la Sûreté, d'un membre d'un corps de police municipal, ou d'un constable spécial, déclenchées de sa propre initiative ou sur demande écrite d'un citoyen;

—les enquêtes en vertu du troisième alinéa de l'article 21, savoir:

les enquêtes sur la conduite de toute personne agissant au Québec à titre d'agent de la paix, sur l'ordre du Procureur général, de sa propre initiative, ou sur demande motivée d'un citoyen.

L'enquête en l'espèce entre dans la première catégorie.

Section 20 provides:

20. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Government, respecting any aspect of crime which it 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 Government, whenever it 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.

I again reproduce s. 22:

22. For the purposes of an inquiry held by it under this act or any other act, the Commission, each of its members and every person authorized by it to make an inquiry are vested with the powers and immunity of a commissioner appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

Section 35 requires the Commission to submit a written report to the Attorney General after each inquiry:

35. When an inquiry has been made in accordance with the preceding sections, the Commission shall make a written report of its findings to the Attorney General; when the inquiry has been made at the request of a municipality, notice of its conclusions must also be given to the municipality; if the inquiry has been made at the request of a citizen, the Commission may also inform him of its conclusions and notify the interested municipality if expedient.

It is also necessary to again reproduce ss. 7 and 16 of the *Act respecting public inquiry commissions*:

7. A majority of the commissioners must attend and preside at the hearing of witnesses, and they, or a majority of them, shall have, with respect to the proceedings upon the hearing, all the powers of a judge of the Superior Court in term.

16. The commissioners shall have the same protection and privileges as are conferred upon judges of the Superior Court, for any act done or omitted in the execution of their duty.

These provisions seem to be clear and unambiguous as regards the immunity of the Commission de police and of its members. The fact that "powers" and "immunity" are used together in s. 22 of the *Police Act*, which refers to the *Act respecting public inquiry commissions*, could not in any way

L'article 20 stipule:

20. La Commission doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le gouvernement, 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 gouvernement 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.

Je reproduis de nouveau l'art. 22:

22. Aux fins d'une enquête qu'elle tient en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, la Commission ainsi que chacun de ses membres et toute personne autorisée par elle à faire enquête sont investis des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

L'article 35 oblige la Commission à soumettre un rapport écrit au procureur général à la suite de chaque enquête:

35. Lorsqu'une enquête a été faite conformément aux articles qui précèdent, la Commission est tenue de soumettre au procureur général un rapport écrit exposant les constatations qui ont été faites; lorsque l'enquête a été faite à la demande d'une municipalité, avis doit aussi être donné à la municipalité des conclusions de l'enquête; si l'enquête a été faite à la demande d'un citoyen, la Commission peut aussi l'aviser de ses conclusions, et aviser la municipalité intéressée s'il y a lieu.

Il convient aussi de reproduire de nouveau les art. 7 et 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*:

7. La majorité des commissaires doit assister et présider à l'examen des témoins, et les commissaires ont, ou la majorité d'entre eux, en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme.

16. Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Ces textes, en ce qui concerne l'immunité de la Commission de police et de ses membres, me paraissent clairs et sans équivoque. Le fait que les «pouvoirs» et «l'immunité» soient accolés dans l'art. 22 de la *Loi de police* qui renvoie à la *Loi sur les commissions d'enquête*, ne saurait avoir une