

Terrance Patrick O'Hara and John Earl Kirkbride *Appellants*

v.

Her Majesty The Queen in Right of the province of British Columbia, the Attorney General of the province of British Columbia, Malcolm A. Matheson, Mary Saunders and Richard M. MacIntosh *Respondents*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for New Brunswick and the Attorney General for Alberta *Intervenors*

INDEXED AS: O'HARA v. BRITISH COLUMBIA

File No.: 20260.

1987: June 2; 1987: November 19.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest and L'Heureux-Dubé J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Distribution of legislative powers — Administration of justice and criminal law — Provincial inquiry commission — Inquiry into alleged wrongdoing of provincial police officers — Commission empowered to conduct compulsory examinations of witnesses under oath — Validity of Order in Council establishing commission — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(6), (14), (16).

Pursuant to the British Columbia *Inquiry Act*, the Lieutenant-Governor in Council promulgated Order in Council No. 590 which appointed three commissioners to inquire into and report on all matters associated with alleged injuries sustained by a prisoner while in custody at a police station. The prisoner complained that he had been assaulted by police officers during his detention and that his injury was a result of that assault. The appellants and the other police officers on duty the night of the incident were summoned to appear before the Commission. The officers thereupon petitioned the British Columbia Supreme Court for an order declaring the Order in Council *ultra vires* of the province. They contended that the Commission's terms of reference set out in the Order in Council invaded the exclusive legislative authority of the Parliament under s. 91(27) of the

Terrance Patrick O'Hara et John Earl Kirkbride *Appellants*

c.

^a **Sa Majesté La Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique, le procureur général de la province de la Colombie-Britannique, Malcolm A. Matheson, Mary Saunders et Richard M. MacIntosh** *Intimés*

et

^c **Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick et le procureur général de l'Alberta** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: O'HARA c. COLOMBIE-BRITANNIQUE

^d N° du greffe: 20260.

1987: 2 juin; 1987: 19 novembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest et ^e L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Répartition des pouvoirs législatifs — Administration de la justice et droit criminel — Commission d'enquête provinciale — Enquête sur des présumés méfaits qu'auraient commis des agents de police provinciaux — Commission dotée du pouvoir d'obliger les témoins à déposer sous serment — Validité du décret créant la Commission — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(6), (14), (16).

En vertu de l'*Inquiry Act* de la Colombie-Britannique, le lieutenant-gouverneur en conseil a promulgué le décret n° 590 qui a nommé trois commissaires chargés d'enquêter et de faire rapport sur toutes les questions reliées aux blessures qu'aurait subies un détenu dans un poste de police. Le détenu s'est plaint qu'il avait été agressé par des agents de police au cours de sa détention et que sa blessure résultait de cette agression. Les appelants et les autres agents de police en fonction la nuit de l'incident ont été sommés de comparaître devant la Commission. Les agents ont alors demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique une ordonnance déclarant que le décret outrepassait les pouvoirs de la province. Ils ont soutenu que le mandat de la Commission fixée par le décret empiétait sur le pouvoir législatif exclusif que le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de*

Constitution Act, 1867 because the primary purpose of the Commission was to investigate whether particular offences occurred and, if so, who was responsible. The petitions were dismissed and the judgment affirmed by the Court of Appeal.

Held (Estey J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.: Section 92(14) of the *Constitution Act, 1867* authorizes a province to establish an inquiry to investigate and report on alleged wrongdoings committed by members of a police force under its jurisdiction and to enable such an inquiry to conduct compulsory examinations of witnesses. But there are limits to a province's jurisdiction to establish an inquiry and equip it with coercive investigatory authority. First, a province must respect federal jurisdiction over criminal law and criminal procedure. For example, an inquiry enacted solely to determine criminal liability and to bypass the protection accorded to an accused by the *Criminal Code* would be *ultra vires* of a province, being a matter relating to criminal law and criminal procedure. Secondly, a province may not rely on its jurisdiction under s. 92(14) to intrude into the management of a federal organization. Thirdly, a province — as well as Parliament — may not infringe the rights of Canadian citizens in establishing inquiries of this kind.

In the present case, the Order in Council was within the legislative jurisdiction of the province. The inquiry was mandated to investigate alleged acts of wrongdoing for purposes different from those which underlie criminal law and criminal procedure. The purpose of the inquiry was not to determine criminal responsibility but was aimed at getting to the bottom of an incident of police misconduct which had undermined the proper administration of justice. The federal authorities had no jurisdiction over the discipline of the police officers who were the subject of the inquiry.

Further, because the alleged wrongdoing occurred in a jail, s. 92(6) of the *Constitution Act, 1867* provides a constitutional anchor independent of s. 92(14) by which provincial jurisdiction over the inquiry can be secured. Reference might also be had to s. 92(16).

Per Estey J. (dissenting): Criminal procedure as well as criminal law may not be circumvented by provincial action under general inquiry legislation. In this case, the

1867 confère au Parlement parce que l'objet principal de la Commission était d'examiner si certaines infractions précises s'étaient produites et, le cas échéant, de déterminer qui était responsable. Les requêtes ont été rejetées et la Cour d'appel a confirmé ce jugement.

Arrêt (le juge Estey est dissident): Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest et L'Heureux-Dubé: Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise une province à créer une commission pour enquêter et faire rapport sur des méfaits qu'auraient commis des membres d'un corps de police qui relève de sa compétence et pour permettre à une telle commission d'obliger les témoins à déposer. Toutefois, il y a des limites au pouvoir d'une province d'établir une commission d'enquête et de la doter de pouvoirs d'enquête coercitifs. Premièrement, une province doit respecter la compétence fédérale en matière de droit criminel et de procédure criminelle. Par exemple, une commission d'enquête établie uniquement pour déterminer la responsabilité criminelle et pour contourner la protection que le *Code criminel* accorde à un accusé outrepasserait les pouvoirs d'une province, car il s'agirait d'une matière relative au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Deuxièmement, une province ne peut se fonder sur sa compétence aux termes du par. 92(14) pour s'ingérer dans la gestion d'un organisme fédéral. Troisièmement, ni une province ni le Parlement ne peuvent porter atteinte aux droits des citoyens canadiens en établissant des commissions d'enquête de ce genre.

En l'espèce, le décret relève de la compétence législative de la province. La Commission d'enquête était chargée d'enquêter sur des présumés méfaits pour des fins différentes de celles qui sous-tendent le droit criminel et la procédure criminelle. L'enquête n'a pas pour but de déterminer la responsabilité criminelle, mais elle a pour but d'aller jusqu'au fond d'un cas de mauvaise conduite de la part de la police qui a porté atteinte à la bonne administration de la justice. Les autorités fédérales n'ont pas compétence pour imposer des mesures disciplinaires aux agents de police visés par l'enquête.

En outre, étant donné que le présumé méfait s'est produit dans une prison, le par. 92(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue un fondement constitutionnel indépendant du par. 92(14) sur lequel peut s'appuyer la compétence provinciale à l'égard de l'enquête. Il convient également de mentionner le par. 92(16).

Le juge Estey (dissident): Le droit criminel et la procédure en matière criminelle ne peuvent être contournés par une mesure provinciale prise sous le régime

main and apparently only object of the inquiry was to isolate and identify the actual wrongdoers with a view to prosecution. This circumstance provides an unsound basis upon which to expand the comments of this Court in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9. Admittedly, it is a very thin line whether the use of a coercive provincial inquiry, overrunning as it does the rights of the citizen under our criminal laws, falls across the federal jurisdiction. Because of the gravity of the potential consequences to the individual resulting from a provincial encroachment on the criminal process, the courts should be very cautious in extending criminal related inquiries which the provinces may from time to time mount.

Cases Cited

By Dickson C.J.

Applied: *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60; *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267; **referred to:** *Re Nelles and Grange* (1984), 9 D.L.R. (4th) 79; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd. (Nos. 1 & 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *Re Public Inquiries Act* (1919), 48 D.L.R. 237; *Reference Re the Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *Kelly & Sons v. Mathers* (1915), 23 D.L.R. 225; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] S.C.R. 465.

By Estey J. (dissenting)

Faber v. The Queen, [1976] 2 S.C.R. 9; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] S.C.R. 465; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60.

Statutes and Regulations Cited

Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 11(h), 13.
Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(6), (14), (16).
Inquiry Act, R.S.B.C. 1979, c. 198, s. 8.
Police Act, R.S.B.C. 1979, c. 331, s. 40.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1987), 36 D.L.R.

d'une loi générale en matière d'enquêtes. Le principal et apparemment seul but de l'enquête était d'isoler et d'identifier les véritables délinquants afin de les poursuivre. Cette situation offre une base précaire pour étendre ou projeter les observations faites par cette Cour dans l'arrêt *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9. Certes, il existe une démarcation très mince pour déterminer si le recours à une enquête provinciale coercitive, qui porte atteinte aux droits que possèdent les citoyens en vertu de nos lois en matière criminelle, empiète sur la compétence fédérale. Vu la gravité des conséquences possibles pour la personne d'un empiètement provincial sur le processus criminel, les tribunaux devraient être très prudents en élargissant les enquêtes relatives aux matières criminelles que les provinces peuvent à l'occasion mettre sur pied.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêts appliqués: *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267; **arrêts mentionnés:** *Re Nelles and Grange* (1984), 9 D.L.R. (4th) 79; *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd. (Nos. 1 & 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *Re Public Inquiries Act* (1919), 48 D.L.R. 237; *Reference Re the Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *Kelly & Sons v. Mathers* (1915), 23 D.L.R. 225; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465.

g Citée par le juge Estey (dissident)

Faber c. La Reine, [1976] 2 R.C.S. 9; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 11(h), 13.
Inquiry Act, R.S.B.C. 1979, chap. 198, art. 8.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(6), (14), (16).
Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10.
Police Act, R.S.B.C. 1979, chap. 331, art. 40.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1987), 36 D.L.R.

(4th) 308, 33 C.C.C. (3d) 90, [1987] 3 W.W.R. 362 (*sub nom. Robinson v. B.C. (Govt.)*), affirming a judgment of Legg J. (1986), 3 B.C.L.R. (2d) 77, 28 C.C.C. (3d) 489, [1986] 4 W.W.R. 729, dismissing appellants' claim that Order in Council No. 590 was *ultra vires* of the province. Appeal dismissed, Estey J. dissenting.

Richard R. Sugden and George Sourisseau, for the appellant O'Hara.

A. G. Henderson, for the appellant Kirkbride.

Brian R. D. Smith, Q.C., and *E. Robert A. Edwards, Q.C.*, for the respondents Her Majesty the Queen and the Attorney General of British Columbia.

Lucy Cecchetto, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Yves de Montigny, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Grant S. Garneau, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

William Henkel, Q.C., for the intervener the Attorney General for Alberta.

The judgment of Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest and L'Heureux-Dubé was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal raises the question whether the *Constitution Act, 1867* authorizes a province to establish a commission to inquire into and report on an alleged wrongdoing by members of its own police forces, and equip such a commission with the power to conduct compulsory examinations of witnesses under oath.

I

Facts

Michael Jacobsen (who is not party to these proceedings) was arrested by police in a state of intoxication and incarcerated in a jail operated by the Vancouver City Police in Vancouver, British Columbia. The appellants O'Hara and Kirkbride

(4th) 308, 33 C.C.C. (3d) 90, [1987] 3 W.W.R. 362 (*sub nom. Robinson v. B.C. (Govt.)*), qui a confirmé le jugement du juge Legg (1986), 3 B.C.L.R. (2d) 77, 28 C.C.C. (3d) 489, [1986] 4 W.W.R. 729, qui avait rejeté la demande des appelants portant que le décret n° 590 outrepassait la compétence de la province. Pourvoi rejeté, le juge Estey est dissident.

Richard R. Sugden et George Sourisseau, pour l'appellant O'Hara.

A. G. Henderson, pour l'appellant Kirkbride.

Brian R. D. Smith, c.r., et *E. Robert A. Edwards, c.r.*, pour les intimés Sa Majesté la Reine et le procureur général de la Colombie-Britannique.

Lucy Cecchetto, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Yves de Montigny, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Grant S. Garneau, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain, La Forest et L'Heureux-Dubé rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le présent pourvoi soulève la question de savoir si la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise une province à établir une commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur des méfaits qu'auraient commis des membres de ses propres corps de police et à doter cette commission du pouvoir d'obliger les témoins à déposer sous serment.

I

Les faits

Michael Jacobsen (qui n'est pas partie à la présente affaire) a été arrêté par la police alors qu'il était en état d'ébriété, puis incarcéré dans une prison de la police municipale de Vancouver, en Colombie-Britannique. Les appelants O'Hara et

are Vancouver City police officers who, along with four other officers, were on duty at the City Jail that night. Approximately five hours after his incarceration, Jacobsen was released and immediately sought medical assistance at a local hospital for a serious injury to his knee. Jacobsen complained that he had been assaulted by an officer or officers during his detention and that his injury was a result of that assault.

Following his complaint, the Vancouver City Police conducted an extensive internal investigation. The results of that investigation were forwarded to Regional Crown Counsel who determined that the evidence would not support criminal charges because of a lack of evidence identifying the assailant or assailants. The police authorities decided that no further action would be taken. Pursuant to s. 40 of the *Police Act*, R.S.B.C. 1979, c. 331, however, Jacobsen requested a public inquiry into the conduct of Corporal Nixon, who was the senior non-commissioned officer on duty in the City Jail at the time Jacobsen was detained. Jacobsen alleged that Nixon was the person who assaulted him. Moreover, Jacobsen commenced an action against the city of Vancouver, Chief Constable Stewart, the Vancouver Police Board and the police officers who were on duty that night, claiming damages for personal injuries arising out of the alleged assault.

An inquiry pursuant to s. 40 of the *Police Act* was established. After hearing evidence from Jacobsen, the police officers in question and twelve other witnesses, the Inquiry Panel of the Vancouver Police Board gave written reasons dismissing the complaint against Nixon, finding that there was no reliable evidence of identification against any individual officer. The Board concluded, however, that Jacobsen's injuries had been caused by an assault perpetrated by two or more of the police officers on duty that night and that some or all were involved in "covering up" the events. The Board asked that the Chief Constable, or alternatively the British Columbia Police Commission, undertake a review of the matter to ascertain what

Kirkbride sont des agents de la police municipale de Vancouver qui, avec quatre autres agents, étaient en fonction à la prison municipale cette nuit-là. Environ cinq heures après son incarcération, Jacobsen a été remis en liberté et s'est rendu immédiatement dans un hôpital local pour faire soigner une blessure grave à son genou. Jacobsen s'est plaint qu'il avait été agressé par un seul ou plusieurs agents au cours de sa détention et que sa blessure résultait de cette agression.

Par suite de sa plainte, la police municipale de Vancouver a mené une enquête interne approfondie. Les résultats de cette enquête ont été transmis au substitut du procureur général du district qui a déterminé que la preuve soumise ne pourrait pas appuyer des accusations criminelles en raison de l'absence d'éléments de preuve identifiant le ou les agresseurs. Les autorités policières ont décidé de ne prendre aucune autre mesure. Toutefois, se fondant sur l'art. 40 de la *Police Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 331, Jacobsen a demandé la tenue d'une enquête publique sur la conduite du caporal Nixon, qui était le sous-officier en fonction à la prison municipale au moment où il a été détenu. Jacobsen a allégué que Nixon était la personne qui l'avait agressé. En outre, Jacobsen a intenté une action contre la ville de Vancouver, le directeur de la police M. Stewart, la Commission de police de Vancouver et les agents de police qui étaient en fonction cette nuit-là, en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour des blessures corporelles résultant de l'agression qu'il aurait subie.

Une enquête a été instituée conformément à l'art. 40 de la *Police Act*. Après avoir entendu les dépositions de Jacobsen, des agents de police en question et de douze autres témoins, le comité d'enquête de la Commission de police de Vancouver a, dans des motifs écrits, rejeté la plainte portée contre Nixon, concluant qu'aucun élément de preuve fiable ne permettait d'identifier un agent en particulier. Toutefois, la Commission a conclu que les blessures subies par Jacobsen avaient été causées par une agression perpétrée par au moins deux des agents de police en fonction cette nuit-là et que certains ou la totalité de ces agents avaient participé au «camouflage» des événements. La Commission a demandé que le directeur de la

actually happened to Jacobsen on the night in question.

The civil action by Jacobsen against Chief Constable Stewart, Sergeant Cox, and the Vancouver Police Board was subsequently dismissed. The civil action against the other police officers was settled; the city paid.

The Lieutenant-Governor in Council, pursuant to the *Inquiry Act*, R.S.B.C. 1979, c. 198, promulgated Order in Council No. 590. The Order in Council appointed the respondents Matheson, Saunders and MacIntosh (who take no position in this appeal), members of the British Columbia Police Commission, as commissioners to inquire into and report on all matters associated with alleged injuries sustained by Jacobsen. The terms of the Order in Council are as follows:

1. A Commission be issued appointing Malcolm A. Matheson, chairman of the British Columbia Police Commission and Mary Saunders and Richard M. MacIntosh, both members of that Commission, to be commissioners under Part 2 of the *Inquiry Act*, to enquire into and report on all matters associated with the alleged injuries sustained by Michael Albert Jacobsen on September 30, 1983, and which were stated by him to have been caused during his detention in a Vancouver Police Station on that date; And upon results of the internal police inquiry, investigations and hearings following complaint by Mr. Jacobsen under the *Police Act*, and whether all relevant evidence was properly adduced and truthfully given at these inquiries and hearings. In particular the Commission is directed to enquire, investigate and report on
 - (a) all factors surrounding the detention of Jacobsen at the Vancouver Police Station on September 30, 1983, particularly, the reason for and the period of detention,
 - (b) whether Jacobsen sustained injuries while detained in Police custody and if so, the extent thereof, the person or persons who inflicted them, the reason for so inflicting them and the time and place the injuries were sustained,
 - (c) whether any member of staff of the Vancouver Police Force or any other person contributed

police, sinon la Commission de police de la Colombie-Britannique, examine l'affaire pour voir ce qui est réellement arrivé à Jacobsen au cours de la nuit en question.

^a L'action civile intentée par Jacobsen contre Stewart, le directeur de la police, le sergent Cox et la Commission de police de Vancouver a par la suite été rejetée. L'action civile intentée contre les ^b autres agents de police a été réglée; la ville a payé.

Le lieutenant-gouverneur en conseil a promulgué le décret n° 590 conformément à l'*Inquiry Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 198. Dans ce décret, il a ^c nommé les intimés Matheson, Saunders et MacIntosh (qui ne prennent pas position dans le présent pourvoi), membres de la Commission de police de la Colombie-Britannique, à titre de commissaires chargés d'enquêter et de faire rapport sur toutes ^d les questions reliées aux blessures qu'aurait subies Jacobsen. Voici les modalités du décret:

1. Une commission nommant Malcolm A. Matheson, président de la Commission de police de la Colombie-Britannique, ainsi que Mary Saunders et Richard M. MacIntosh, membres de cette commission, à titre de commissaires aux termes de la partie 2 de l'*Inquiry Act*, chargés d'enquêter et de faire rapport sur toutes les questions reliées aux blessures qu'aurait subies Michael Albert Jacobsen le 30 septembre 1983 et qui, selon ce qu'il a déclaré, ont été causées au cours de sa détention dans un poste de police de Vancouver à cette date, sur les résultats d'une enquête interne de la police, des enquêtes et des audiences qui ont suivi la plainte déposée par M. Jacobsen aux termes de la *Police Act* et sur la question de savoir si tous les éléments de preuve pertinents ont été correctement présentés et donnés sincèrement au cours de ces enquêtes et audiences. En particulier, la Commission est chargée d'enquêter et de faire rapport sur
 - ^e a) tous les facteurs entourant la détention de Jacobsen au poste de police de Vancouver le 30 septembre 1983, plus particulièrement, sur les motifs de cette détention et la durée de celle-ci,
 - ^f b) la question de savoir si Jacobsen a subi des blessures alors qu'il était détenu par la police et, dans l'affirmative, sur la gravité de celles-ci, sur la ou les personnes qui les ont infligées, les motifs pour lesquels elles ont été infligées et le moment et l'endroit où les blessures ont été causées,
 - ^g c) la question de savoir si un membre du personnel de la police de Vancouver a joué un rôle

to, or had or acquired knowledge of, Jacobsen's injuries, and if so, who were they, and where and to what extent did each contribute to the injuries, or have or acquire such knowledge,

(d) whether any police officer who had knowledge of the perpetration of assault (if any) on Jacobsen took steps to protect him from injury, and if not, why not, and

(e) all records of internal disciplinary investigations, legal proceedings and other inquiries which took place as a consequence of complaints by Jacobsen under the *Police Act* or by civil action against the Vancouver Police Force, and whether in the opinion of the commissioners evidence was falsified, not adduced or suppressed at any of these investigations, proceedings and inquiries, and if so, to what extent and, where appropriate, by whom . . .

The promulgation of Order in Council No. 590 was accompanied by a news release from the Ministry of the Attorney General of British Columbia which stated that the commissioners would hold a public hearing into the circumstances surrounding the alleged infliction of injuries "including the time, place, and by whom". The news release stated that the Commission would have "similar authority that normally rests with a judicial tribunal hearing a matter under the Criminal Code".

The appellants and the other police officers were summoned to appear before the Commission. The officers thereupon petitioned the British Columbia Supreme Court for an order declaring the Order in Council *ultra vires* of the province, an injunction restraining the inquiry commissioners from proceeding, and an order quashing the summonses as directed to them. Legg J. dismissed the petitions: (1986), 28 C.C.C. (3d) 489. An appeal to the British Columbia Court of Appeal was dismissed: (1987), 33 C.C.C. (3d) 90. Leave to appeal the judgment of the Court of Appeal was granted by this Court.

dans l'agression contre Jacobsen, a eu ou pris connaissance des blessures qu'il a subies et, dans l'affirmative, de qui il s'agit et dans quelle mesure chacun a contribué aux blessures ou en a eu ou pris connaissance,

d) la question de savoir si un agent de police qui a eu connaissance de l'agression (le cas échéant) contre Jacobsen a pris des mesures pour l'empêcher de subir des blessures et, sinon, pourquoi pas, et

e) tous les dossiers d'enquêtes relatives à des questions de discipline interne, les poursuites judiciaires et autres enquêtes qui ont eu lieu par suite des plaintes déposées par Jacobsen aux termes de la *Police Act* ou d'une action civile intentée contre le corps de police de Vancouver et sur la question de savoir si, de l'avis des commissaires, des éléments de preuve ont été falsifiés, n'ont pas été présentés ou ont été supprimés lors de ces enquêtes et procédures et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et, si nécessaire, par quelle personne . . .

La promulgation du décret n° 590 était accompagnée d'un communiqué de presse du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, dans lequel on déclarait que les commissaires tiendraient une audience publique sur les circonstances entourant les blessures qui auraient été infligées [TRADUCTION] «y compris le moment, l'endroit et par quelle personne». Selon le communiqué de presse, la commission aurait [TRADUCTION] «un pouvoir semblable à celui dont jouit normalement un tribunal judiciaire saisi d'une instance aux termes du Code criminel».

Les appelants et les autres agents de police ont été sommés de comparaître devant la Commission. Les agents ont alors demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique une ordonnance déclarant que le décret outrepassait les pouvoirs de la province, une injonction empêchant les commissaires de procéder et une ordonnance annulant les sommations qui leur avaient été adressées. Le juge Legg a rejeté les requêtes: (1986), 28 C.C.C. (3d) 489. L'appel interjeté devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été rejeté: (1987), 33 C.C.C. (3d) 90. Cette Cour a accordé l'autorisation de pourvoi contre l'arrêt de la Cour d'appel.

II

Judgments*Report of the Public Inquiry Panel of the Vancouver Police Board*

Ms. Kathleen Keating, Chairperson of the Public Inquiry Panel established under s. 40 of the *Police Act* on the complaint of Jacobsen, commented in her Report:

This is the most disturbing case that has come before this panel. It involves a young man who was arrested and taken to jail because he was considered to be too drunk to take care of himself after the driver of the car in which he was riding was arrested for impaired driving.

He arrived at the jail about 5 a.m. on September 30, 1983, a healthy 25-year-old, albeit intoxicated. Five hours later he was sent away with a smashed kneecap and the advice that he should "have that looked at right away". Although he was unable to bear weight on the leg, he managed to get himself to the hospital where he was operated upon that day and several times subsequently. It is unlikely that he will ever regain full movement in the knee.

In spite of the occurrence of what must be an unusual event — however the broken kneecap might have occurred — none of the seven officers and custodial guards who testified that they were on duty at the time, could recall anything at all out of the ordinary happening that morning.

The report concludes with the following passages:

This case is disturbing to the Board for a number of reasons. First and foremost: it is clear that between the time he arrived in the jail at about 5:00 a.m. on Sept. 30, 1983, and a time about half an hour later, Mr. Jacobsen suffered a severe injury. Despite some suggestions by several witnesses that it may have been incurred as a result of a fight in the cell or a fall while shuffling with his pants around his knees, there is nothing to corroborate either of these theories and no reason to disbelieve the testimony of Mr. Rice [who had been in the holding cell with Jacobsen]. The Board therefore is of the view that the injury was caused to Mr. Jacobsen by the actions of one or more of the persons on duty in the jail that night. However, it is quite true as submitted by Mr. Hall [counsel for Corporal Nixon], that there is no reliable evidence of identification on which to base a finding of guilt against any individual officer.

II

Jugements*Rapport du comité d'enquête publique de la Commission de police de Vancouver*

Madame Kathleen Keating, présidente du comité d'enquête publique créé aux termes de l'art. 40 de la *Police Act*, par suite de la plainte de Jacobsen, fait les observations suivantes dans son rapport:

[TRADUCTION] Il s'agit de l'affaire la plus troublante dont a été saisi ce comité. Elle concerne un jeune homme qui a été arrêté et amené en prison parce qu'on considérait qu'il était dans un état d'ébriété trop avancé pour s'occuper de lui-même après que le conducteur de la voiture dans laquelle il prenait place eut été arrêté pour conduite avec facultés affaiblies.

Agé de 25 ans et en bonne santé, quoiqu'en état d'ébriété, il est arrivé à la prison vers 5 h le matin du 30 septembre 1983. Cinq heures plus tard, il a été remis en liberté alors qu'il souffrait d'une fracture de la rotule et on lui a conseillé de «se faire examiner sans délai». Bien qu'il ait été incapable de s'appuyer sur sa jambe, il a réussi à se rendre à l'hôpital où on l'a opéré le jour même et plusieurs fois par la suite. Il est peu probable que son genou retrouve jamais sa pleine mobilité.

Bien qu'il se soit produit un événement qui ne peut être qu'inusité, quelle que soit la manière dont la rotule a pu être fracturée, aucun des sept agents et gardiens ayant déposé qu'ils étaient en fonction à ce moment-là, ne pouvait se souvenir que quelque chose d'inhabituel était arrivé ce matin-là.

Le rapport se termine par les passages suivants:

[TRADUCTION] Cette affaire trouble la Commission pour un certain nombre de raisons. D'abord et avant tout, il est évident que, entre le moment où il est arrivé à la prison vers 5 h le 30 septembre 1983 et environ une demi-heure plus tard, M. Jacobsen a subi une blessure grave. Malgré certaines hypothèses avancées par plusieurs témoins selon lesquelles cette blessure aurait pu survenir par suite d'une bagarre dans la cellule ou d'une chute alors que M. Jacobsen se déplaçait avec son pantalon aux genoux, rien ne les corrobore et il n'y a aucun motif de ne pas ajouter foi au témoignage de M. Rice [qui était dans la même cellule que Jacobsen]. Par conséquent, la Commission est d'avis que la blessure subie par M. Jacobsen a été causée par les actes d'au moins une personne en fonction dans la prison cette nuit-là. Toutefois, il est tout à fait vrai, comme le soutient M^c Hall [l'avocat du caporal Nixon], qu'il n'y a

That leads to the second area of concern. It may be that no better identification could have been obtained in any event. But it is possible that proper identification evidence could have been obtained had another lineup procedure been used and used early in the investigation. The photo lineup that was introduced in evidence seemed very unsatisfactory, given the quality and age of some of the photos. The practice of having a group of officers attend in the courtroom and requiring the witness to inspect them there also is inappropriate. There are good reasons for conducting lineups in a proper setting under controlled circumstances and those reasons do not cease to apply when police officers are the accused.

Thirdly, there was on the night in question a breakdown in the record keeping procedures which ought to have been in effect in the jail. Corporal Nixon stated to the Investigating Officer that the nursing staff mentioned that they would be bringing up an icepack for a prisoner with a swollen knee. Yet he did not ensure that an appropriate notation was made in the logbook. Guard O'Hara passed the ice pack to the prisoner but did not ensure that a logbook entry was made. Notes that should have alerted jail staff, if they had been previously unaware of any incident, were made by the nurse doing rounds at 5:30 a.m. and by the second nurse five hours later. Those notes, or the observations contained in them, were never communicated to jail staff.

Fourthly, it is unacceptable that a prisoner should be released from the jail in the condition that Mr. Jacobsen was without so much as an offer to telephone for a taxi to take him to hospital.

Given the circumstances outlined above, the Board approves the decision of the disciplinary authority to take no action against Corporal Nixon.

However, the matter cannot rest there. A serious injury has occurred and no plausible explanation has been given except one which involves two or more officers in serious breaches of the Discipline Code. That explanation also leads to the inescapable conclusion that at least some of those officers who testified are involved in "covering up" the events of that night. To leave it at that would seriously undermine the integrity of the

aucun élément de preuve fiable en matière d'identification permettant de conclure à la culpabilité d'un agent en particulier.

a Cela nous amène à la seconde source d'inquiétude. Il se peut que, de toute façon, il n'ait pas été possible d'obtenir une meilleure identification. Toutefois, il se peut qu'une preuve appropriée en matière d'identification aurait pu être obtenue s'il y avait eu une autre séance d'identification au début de l'enquête. La séance d'identification au moyen de photographies qui a été présentée en preuve n'a pas semblé très satisfaisante étant donné la qualité et l'âge de certaines des photos. La pratique selon laquelle le témoin doit examiner un groupe d'agents présents dans la salle d'audience n'est également pas appropriée. Il y a de bonnes raisons pour que les séances d'identification aient lieu dans un contexte approprié, dans des circonstances contrôlées, et ces raisons ne cessent pas de s'appliquer lorsque des policiers sont accusés.

d Troisièmement, il y a une lacune dans les inscriptions qui auraient dû être portées au registre de la prison la nuit en question. Le caporal Nixon a déclaré à l'agent enquêteur qu'un membre du personnel infirmier a mentionné qu'on apporterait de la glace pour un prisonnier dont le genou était enflé. Toutefois il n'a pas veillé à ce que cela soit correctement inscrit dans le registre. Le gardien O'Hara a donné la glace au prisonnier, mais n'a pas veillé à ce que ce soit inscrit dans le registre. Les inscriptions qui auraient dû alerter le personnel de la prison, à supposer qu'il n'ait pas été déjà au courant d'un incident quelconque, ont été faites par l'infirmière de garde à 5 h 30 et par la deuxième infirmière, cinq heures plus tard. Ces inscriptions ou les observations qu'elles contiennent n'ont jamais été communiquées au personnel de la prison.

g Quatrièmement, il est inacceptable qu'un prisonnier soit remis en liberté dans l'état où se trouvait M. Jacobsen sans qu'au moins on lui offre d'appeler un taxi pour le conduire à l'hôpital.

h Étant donné les circonstances soulignées précédemment, la Commission approuve la décision du comité de discipline de ne prendre aucune mesure contre le caporal Nixon.

i Toutefois, on ne peut en rester là. Une blessure grave a été causée et aucune explication plausible n'a été donnée si ce n'est qu'au moins deux agents auraient commis de graves infractions au code de discipline. Cette explication entraîne également la conclusion inévitable qu'au moins certains parmi les agents qui ont témoigné ont participé au «camouflage» des événements qui se sont déroulés cette nuit-là. Si on en restait là, l'intégrité du

department in the eyes of the public which it serves and, we believe, in the eyes of its own members.

Therefore, the Board would ask the Chief Constable to undertake a review of this matter for the purpose of concluding: first, what actually happened to Mr. Jacobsen on the night in question; and secondly, who was involved in that incident and in the subsequent cover up. Alternatively, it may be that the Chief Constable may prefer such a review to be undertaken by the British Columbia Police Commission and this would be satisfactory to the Board.

British Columbia Supreme Court

Before the Chambers Judge, Legg J., the six petitioning police officers claimed that the primary purpose of the Commission appointed under the Order in Council was to investigate whether particular offences occurred and if so, who was responsible; they submitted that the Order in Council required the commissioners to investigate whether the petitioners assaulted Jacobsen, whether they aided and abetted in his assault and whether they committed perjury when giving evidence at the Vancouver Police Board Inquiry; they said the Commission's terms of reference set out in the Order in Council exceeded the province's jurisdiction under s. 92(14) and (16) of the *Constitution Act, 1867* and invaded the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada under s. 91(27) of that Act. In support of the petitioners' position, counsel relied upon the decisions of the Ontario Court of Appeal in *Re Nelles and Grange* (1984), 9 D.L.R. (4th) 79, and *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd. (Nos. 1 & 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694, and the decision of this Court in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206.

Counsel for the Attorney General of British Columbia acknowledged that the purpose of the Commission was to investigate allegations of unlawful behaviour and the identity of those who inflicted the injuries but contended that this was within the province's legislative authority under s. 92(14) and (16) of the *Constitution Act, 1867*. He submitted that the Order in Council was authorized by the British Columbia *Inquiry Act*. Section 8 of that Act authorizes the holding of an inquiry

service serait gravement diminuée aux yeux du public qu'il sert et, à notre avis, aux yeux de ses propres membres.

Par conséquent, la Commission est d'avis de demander au directeur de la police d'entreprendre un examen de l'affaire aux fins d'établir, premièrement, ce qui est réellement arrivé à M. Jacobsen la nuit en question, et deuxièmement, qui est impliqué dans cet incident et dans le camouflage subséquent. Par ailleurs, il se peut que le directeur de la police préfère qu'un tel examen soit effectué par la Commission de police de la Colombie-Britannique, ce qui satisferait la Commission.

La Cour suprême de la Colombie-Britannique

Devant le juge en chambre Legg, les six policiers requérants ont soutenu que l'objet premier de la commission constituée aux termes du décret était d'examiner si certaines infractions précises s'étaient produites et, dans l'affirmative, de déterminer qui était responsable; ils ont soutenu que le décret exigeait que les commissaires enquêtent pour déterminer si les requérants avaient agressé Jacobsen, s'ils avaient aidé ou encouragé à commettre l'agression et s'ils s'étaient parjurés en témoignant à l'enquête de la Commission de police de Vancouver; ils ont dit que le mandat de la Commission énoncé dans le décret outrepassait la compétence de la province aux termes des par. 92(14) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et empiétait sur le pouvoir législatif exclusif que le par. 91(27) de cette loi confère au Parlement du Canada. À l'appui de la position des requérants, l'avocat a invoqué les arrêts de la Cour d'appel de l'Ontario *Re Nelles and Grange* (1984), 9 D.L.R. (4th) 79, et *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd. (Nos. 1 & 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694, ainsi que l'arrêt de cette Cour *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206.

Le substitut du procureur général de la Colombie-Britannique a reconnu que le but de la Commission était d'enquêter sur les allégations de comportement illégal et sur l'identité de ceux qui ont infligé les blessures, mais il a soutenu que cela relevait de la compétence législative que possède la province en vertu des par. 92(14) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il a soutenu que le décret était autorisé par l'*Inquiry Act* de la Colombie-Britannique. L'article 8 de cette loi autorise la

into "the administration of justice". He argued that there could be no doubt that the inquiry, aimed at determining the circumstances surrounding the treatment of a prisoner in the hands of the provincially constituted police force governed by the *Police Act*, was one involving the "administration of justice". The conduct of provincial police in the exercise of their duties was clearly a matter within s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* and "the Administration of Justice in the Province". Counsel for the Attorney General further submitted that the passage from the reasons in *Nelles* relied upon by counsel for the petitioners was *obiter dicta* and not binding, and that the Court was bound by the decision of the Court of Appeal of British Columbia in *Re Public Inquiries Act* (1919), 48 D.L.R. 237 to hold that it is open to the province to establish a commission to report on specific activity which may impose criminal or civil liability on the part of a named person. Counsel argued that the constitutional restraint suggested by the Ontario Court of Appeal in *Nelles* was wrong and that there was no constitutional impediment to a province's authorizing an inquiry into the commission of crimes and to name names of offenders. Counsel relied as well on *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 ("*Keable No. 1*"); *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; and *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60 ("*Keable No. 2*"), for the proposition that the inquiry was within the constitutional jurisdiction of the province.

After a lengthy review of the case law, Legg J. stated (at p. 505):

I have considered the effect of the release on the same day of the reasons in *Keable No. 2* and the reasons in the *Canadian National* case. Although the reasons of Chief Justice Laskin in *Canadian National* in fully endorsing the reasons of Mr. Justice Martin in *Hoffmann-La Roche* appear to place a limitation on the *Keable* decisions, there is no statement by the court in *Canadian National* which expressly disclaims the result

tendue d'une enquête sur [TRADUCTION] «l'administration de la justice». Il a soutenu qu'il ne pouvait y avoir de doute que l'enquête, qui visait à déterminer les circonstances entourant le traitement d'un prisonnier entre les mains d'un corps de police constitué par la province et régi par la *Police Act*, portait sur «l'administration de la justice». La conduite des membres de la police provinciale dans l'exercice de leurs fonctions était clairement une question qui relevait du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de «l'administration de la justice dans la province». Le substitut du procureur général a en outre soutenu que le passage des motifs de l'arrêt *Nelles* sur lequel s'est fondé l'avocat des requérants constituait une opinion incidente et n'avait pas force obligatoire, et que la Cour était tenue, en vertu de l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *Re Public Inquiries Act* (1919), 48 D.L.R. 237, de conclure qu'il est loisible à la province d'établir une commission chargée de faire rapport sur une activité précise qui peut imposer une responsabilité criminelle ou civile à une personne désignée. Le substitut a soutenu que la restriction conditionnelle proposée par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Nelles* était erronée et qu'il n'y avait aucun obstacle constitutionnel à ce qu'une province autorise une enquête sur la perpétration de crimes et à ce qu'elle donne le nom des contrevenants. Le substitut s'est fondé également sur les arrêts *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 ("*Keable n° 1*»), *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, et *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60 ("*Keable n° 2*»), pour appuyer l'argument selon lequel l'enquête relevait de la compétence constitutionnelle de la province.

Après avoir longuement passé en revue la jurisprudence, le juge Legg a dit (à la p. 505):

[TRADUCTION] J'ai examiné l'effet de la publication le même jour des motifs de l'arrêt *Keable n° 2* et de l'arrêt *Transports Nationaux*. Bien que les motifs du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Transports Nationaux*, qui approuvent entièrement les motifs du juge Martin dans *Hoffmann-La Roche*, semblent imposer une restriction aux arrêts *Keable*, il n'y a aucune déclaration de la Cour dans l'arrêt *Transports Nationaux*, qui désa-

pronounced by the court in *Keable* No. 1 pronounced by Mr. Justice Pigeon at p. 67 C.C.C., p. 179 D.L.R., and which I have quoted, *ante*, p. 503 of these reasons. Indeed the decision in *Keable* No. 1 is not referred to by the court in *Canadian National*. Moreover *Canadian National* was not concerned with the constitutional validity of a provincially enacted Order in Council. Rather it was concerned with whether it was within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation (s. 2 of the *Criminal Code* and s. 15 of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23) to authorize the Attorney-General of Canada to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of that Act. I have therefore concluded that I am bound to apply the reasoning in the decision in *Keable* No. 1 and *Keable* No. 2 to the case at bar.

Applying those cases, he concluded (at p. 506):

In my respectful opinion, when the text of the whole Order in Council is examined in the context of the surrounding circumstances the inquiry which is authorized by the Order in Council may be fairly categorized as one which in pith and substance is an inquiry into the administration of justice in the province. The Order in Council is similar to the Order in Council in *Keable* No. 1. The reasoning of the decision of the Supreme Court of Canada in *Keable* No. 1 is applicable and particularly the passage at p. 67 C.C.C., p. 179 D.L.R., of the reasons of Mr. Justice Pigeon which I have quoted earlier upholding the validity of the Commissioner's mandate "to the extent that it is for an inquiry into specific criminal activities". The Order in Council is also in accord with the reasoning of the Supreme Court in *Keable* No. 2 which I have quoted, *ante*, p. 504 of these reasons where Mr. Justice Beetz stated "... a province can investigate the allegedly illegal or reprehensible behaviour of a police force within its constitutional jurisdiction, as well as the allegedly illegal actions of any peace officer".

For these reasons I consider that the Order in Council is within the legislative competence of the province. The arguments advanced by the petitioners contending that the inquiry is an invasion of the legislative authority of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* are rejected.

Legg J. went on to dismiss the appellants' claim (since abandoned) that the inquiry would contravene ss. 7, 11(h) and 13 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In so doing he said (at p. 507):

vous expressément la décision rendue par le juge Pigeon dans l'arrêt *Keable* n° 1 à la p. 67 des C.C.C. et à la p. 179 des D.L.R., et que j'ai citée plus haut à la p. 503 des présents motifs. En fait, la Cour ne mentionne pas l'arrêt *Keable* n° 1 dans l'arrêt *Transports Nationaux*. De plus, l'arrêt *Transports Nationaux* ne portait pas sur la constitutionnalité d'un décret pris par une province. Il s'agissait plutôt de savoir si le Parlement du Canada avait compétence pour adopter des mesures législatives (art. 2 du *Code criminel* et art. 15 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23) autorisant le procureur général du Canada à présenter des actes d'accusation et à intenter des poursuites relativement à de présumées violations de cette loi. J'en suis donc venu à la conclusion que je suis tenu d'appliquer à l'espèce le raisonnement des arrêts *Keable* n° 1 et *Keable* n° 2.

En appliquant ces arrêts, il a conclu (à la p. 506):

[TRADUCTION] À mon avis, lorsqu'on examine l'ensemble du texte du décret en fonction des circonstances qui l'entourent, l'enquête qu'il autorise peut à juste titre être classée comme une enquête qui, de par son caractère véritable, porte sur l'administration de la justice dans la province. Le décret est semblable à celui examiné dans l'arrêt *Keable* n° 1. Le raisonnement adopté par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Keable* n° 1 s'applique et plus particulièrement le passage, tiré de la p. 67 des C.C.C. et de la p. 179 des D.L.R., des motifs du juge Pigeon que j'ai cité précédemment, où l'on maintient la validité du mandat du commissaire «dans la mesure où il s'agit d'une enquête sur des activités criminelles spécifiées». Le décret est également conforme au raisonnement adopté par la Cour suprême dans l'arrêt *Keable* n° 2 que j'ai cité à la p. 504 des présents motifs, où le juge Beetz déclare: «... une province peut faire enquête sur le comportement présumément illégal ou répréhensible de corps de police relevant de sa compétence constitutionnelle de même que sur le comportement présumément illégal de tout agent de la paix».

Pour ces motifs, je suis d'avis que le décret relève de la compétence législative de la province. Les arguments présentés par les requérants selon lesquels l'enquête constitue un empiétement sur le pouvoir législatif du Parlement du Canada aux termes du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont rejetés.

Le juge Legg a ensuite rejeté l'argument des appellants (abandonné depuis lors) selon lequel l'enquête contreviendrait aux art. 7 et 13 ainsi qu'à l'al. 11h) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ainsi, il a dit (à la p. 507):

I agree with counsel for the Attorney-General that the commission of inquiry appointed by the Order in Council is a recommendatory not an adjudicative body. It will report findings to the Lieutenant Governor in Council. It will make no determinations as to guilt or innocence or civil or criminal liability. It cannot terminate the employment or otherwise discipline any person. Nor will its report necessarily lead to any subsequent proceedings against anyone. That being so, it cannot be said that the inquiry will deprive any person of liberty or security of the person . . .

adding:

It cannot be presumed that the proceedings before the commissioners appointed under the Order in Council will not be in accordance with the "principles of fundamental justice". Rather, it must be presumed that they will be. If they are not, they may be susceptible to judicial review at an appropriate juncture.

British Columbia Court of Appeal

Seaton J.A. (Craig and Esson J.J.A. concurring) delivered oral reasons dismissing the appeal. He stated (at p. 94):

The reasons of Mr. Justice Legg are complete and detailed. I agree with him that this inquiry is not an investigation of a crime, but an investigation of the administration of justice in British Columbia. That conclusion is in accordance with the decisions of the Supreme Court of Canada.

He added:

There was something very wrong at the Vancouver Police Station that night. Justice cannot be properly administered until what happened in this case is discovered, because only then can steps be taken to ensure that it does not happen again. As well, public confidence in the administration of justice is threatened by what has happened here. A public inquiry is necessary so that the public will know that this matter is being dealt with. Incidental to the inquiry, evidence might be discovered that would lead to charges being laid. That possibility does not make the inquiry *ultra vires*. I agree with Mr. Justice Legg. I would dismiss the appeal.

[TRADUCTION] Je conviens avec le substitut du procureur général que la commission d'enquête établie aux termes du décret est un organisme doté de pouvoirs de recommandation et non de pouvoirs de décision. Elle fera rapport de ses conclusions au lieutenant-gouverneur en conseil. Elle ne prendra aucune décision quant à la culpabilité ou à l'innocence ni quant à la responsabilité civile ou criminelle. Elle ne peut ni mettre fin à l'emploi ni imposer autrement une mesure disciplinaire à une personne. Son rapport n'entraînera pas nécessairement des procédures subséquentes contre qui que ce soit. Ainsi, on ne peut dire que l'enquête portera atteinte à la liberté ou à la sécurité d'une personne . . .

Pour ensuite ajouter:

[TRADUCTION] On ne peut présumer que les procédures qui se dérouleront devant les commissaires nommés aux termes du décret ne seront pas conformes aux «principes de justice fondamentale». Il faut plutôt présumer qu'elles le seront. Si ce n'est pas le cas, elles pourront faire l'objet d'un examen judiciaire à un moment opportun.

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique

Le juge Seaton (à l'opinion duquel ont souscrit les juges Craig et Esson) a prononcé oralement des motifs rejetant l'appel. Il a dit (à la p. 94):

[TRADUCTION] Les motifs du juge Legg sont complets et détaillés. Je conviens avec lui que cette enquête porte non pas sur un crime, mais sur l'administration de la justice en Colombie-Britannique. Cette conclusion est conforme aux arrêts de la Cour suprême du Canada.

Il a ajouté:

[TRADUCTION] Quelque chose de très grave s'est produit au poste de police de Vancouver cette nuit-là. La justice ne pourra être correctement administrée que lorsqu'on aura découvert ce qui s'est produit dans cette affaire, parce que c'est seulement à ce moment-là que des mesures pourront être prises pour veiller à ce que cela ne se reproduise plus. De même, ce qui est arrivé en l'espèce est susceptible de diminuer la confiance du public dans l'administration de la justice. Une enquête publique est nécessaire pour que le public sache que l'on s'occupe de cette affaire. Accessoirement à l'enquête, on pourrait découvrir des éléments de preuve qui permettraient de porter des accusations. Cette possibilité ne rend pas l'enquête *ultra vires*. Je suis d'accord avec le juge Legg. Je suis d'avis de rejeter l'appel.

III

The Constitutional Question

On April 13, 1987, the constitutional question in this appeal was stated as follows:

Is Order in Council No. 590 promulgated March 19, 1986 *ultra vires* the province of British Columbia in whole or in part by reason of being legislation in relation to the Criminal Law including the procedure in criminal matters pursuant to s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

The Attorneys General of Ontario, Quebec, New Brunswick and Alberta intervened in the appeal in support of the Attorney General of British Columbia. The Attorney General of Canada did not take any position in the appeal.

IV

The Law

Section 92(14) of the *Constitution Act, 1867* grants to provincial legislatures the authority to pass laws in relation to "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". It has long been established by this Court that a province is responsible for, and has control and supervision of, law enforcement in the province with respect to provincial legislation and criminal law as defined by the federal Parliament. Duff C.J., in *Reference Re the Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398, referred to provincial responsibility in this area as extending to "the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder". Provincial responsibility for the "administration of justice" was more recently interpreted by Beetz J. in his concurring judgment in *Di Iorio, supra*, at p. 223 as follows:

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*

III

La question constitutionnelle

Le 13 avril 1987, la question constitutionnelle suivante a été formulée relativement au présent pourvoi:

Le décret n° 590 promulgué le 19 mars 1986 outrepassait-il, en totalité ou en partie, la compétence de la province de la Colombie-Britannique pour le motif qu'il s'agit d'un texte législatif concernant le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle, au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta sont intervenus en l'espèce pour appuyer le procureur général de la Colombie-Britannique. Le procureur général du Canada n'a pas pris position dans le pourvoi.

IV

Le droit

Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde aux législatures provinciales le pouvoir d'adopter des lois concernant «l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile devant ces tribunaux». Cette Cour a établi depuis longtemps qu'une province est responsable de l'application du droit dans la province et est chargée du contrôle et de la surveillance de l'application du droit dans la province en ce qui a trait aux lois provinciales et au droit criminel défini par le Parlement fédéral. Le juge en chef Duff a affirmé, dans le renvoi *Reference Re the Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398, que la responsabilité des provinces en la matière s'étendait à [TRADUCTION] «la police du pays, l'application du droit criminel, l'élimination du crime et des troubles de l'ordre public». La responsabilité provinciale en matière d'«administration de la justice» a été interprétée plus récemment ainsi par le juge Beetz dans les motifs concordants qu'il a rédigés dans l'arrêt *Di Iorio*, précité, à la p. 223:

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)

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. [Emphasis added.]

Legg J. of the British Columbia Supreme Court indicated the general nature and effect of major cases on point and in my opinion correctly concluded that, despite Parliament's exclusive jurisdiction over criminal law and criminal procedure, s. 92(14) authorizes a province to establish an inquiry to investigate and report on alleged wrongdoings committed by members of a police force under its jurisdiction, and to enable such an inquiry to conduct compulsory examinations of witnesses.

I agree with the judgments of the British Columbia courts. I say this for two main reasons. First, it is well established that pursuant to s. 92(14) a province may create a commission or inquiry and, in certain circumstances at least, arm such a body with coercive investigatory powers. In *Faber*, for example, a majority of this Court held that a province may equip a coroner with coercive investigatory powers. Subsequent decisions of this Court have applied the *Faber* principle to uphold provincial inquiries into alleged police wrongdoing. See *Di Iorio, Keable No. 1*; *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267; and *Keable No. 2*. See also the judgment of the Manitoba Court of Appeal in *Kelly & Sons v. Mathers* (1915), 23 D.L.R. 225 at p. 247, per Cameron J.A. In *Keable No. 1*, for example, Pigeon J. held that a province, under s. 92(14), is

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. [Je souligne.]

Le juge Legg de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a indiqué la nature générale et l'effet des principales décisions sur ce point et, à mon avis, a conclu à bon droit que, malgré la compétence exclusive dont jouit le Parlement relativement au droit criminel et à la procédure en matière criminelle, le par. 92(14) autorise une province à établir une commission pour enquêter et faire rapport sur des méfaits qu'auraient commis des membres d'un corps de police qui relève de sa compétence et pour permettre à une telle commission d'obliger les témoins à déposer.

Je suis d'accord avec les décisions des tribunaux de la Colombie-Britannique et ce pour deux raisons principales. Premièrement, il est bien établi que, conformément au par. 92(14), une province peut créer une commission ou un organisme d'enquête et, dans certaines circonstances du moins, les doter de pouvoirs d'enquête coercitifs. Par exemple, dans l'arrêt *Faber*, cette Cour a conclu à la majorité qu'une province pouvait donner au coroner des pouvoirs d'enquête coercitifs. Dans des arrêts subséquents, cette Cour a appliqué le principe énoncé dans l'arrêt *Faber* pour confirmer la validité d'enquêtes provinciales portant sur de présumés méfaits de la police. Voir *Di Iorio, Keable n° 1, Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267, et *Keable n° 2*. Voir également l'arrêt de la Cour d'appel du Manitoba *Kelly & Sons v. Mathers* (1915), 23 D.L.R. 225 à la

entitled to establish an inquiry into certain, specific, allegedly criminal activities of federal police officers, although it could not intrude into the management of a federal police force. He stated, at p. 242, that R.C.M.P. officers "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". In *Putnam*, the Court was faced with the issue whether the *Alberta Police Act, 1973*, S.A. 1973, c. 44 (now R.S.A. 1980, c. P-12), and its provisions respecting discipline and supervision could be said to constitutionally apply to provide a procedure whereby discipline could be meted out to R.C.M.P. officers who had engaged in activities outside the scope of police services contracted for by the province. Laskin C.J., for a majority of the Court, held that the disciplining of R.C.M.P. was an exclusive federal responsibility. In *Putnam*, the concern was not so much the potential of provincial usurpation of criminal evidence and procedure, but rather provincial interference in federal organizations.

Since *Keable No. 1* and *Putnam*, then, it is clear that the boundaries of the "administration of justice" do not include the discipline, organization and management of the R.C.M.P. In my dissent in *Putnam* I sought to make clear, however, that the "administration of justice" does include the organization and management of police forces created by provincial legislation. As I stated at p. 279:

It has never been doubted that constitutionally the phrase "Administration of Justice in the Province" included responsibility for providing general policing services. Thus it is clear that the province can appoint, control and discipline municipal and provincial police officers.

p. 247, le juge Cameron. Par exemple, dans l'arrêt *Keable n° 1*, le juge Pigeon a conclu qu'aux termes du par. 92(14) une province a le droit d'instituer une enquête sur certaines activités précises présument criminelles d'agents de la police fédérale, bien qu'elle ne puisse pas s'ingérer dans la gestion d'un corps de police fédéral. Il a dit, à la p. 242, que le personnel de la G.R.C. «ne jouit d'aucune immunité contre le pouvoir des autorités provinciales appropriées de faire enquête et d'instituer des poursuites en cas d'actes criminels commis par l'un deux comme par toute autre personne». Dans l'arrêt *Putnam*, la Cour était saisie de la question de savoir si la *Police Act, 1973*, S.A. 1973, chap. 44 (maintenant R.S.A. 1980, chap. P-12), et ses dispositions en matière de discipline et de surveillance pouvaient s'appliquer constitutionnellement afin de prévoir une procédure permettant d'imposer des mesures disciplinaires aux agents de la G.R.C. qui avaient exercé des activités outrepassant le cadre des services de police pour lesquels un contrat avait été passé avec la province. Le juge en chef Laskin, s'exprimant au nom de la Cour à la majorité, a conclu que l'imposition de mesures disciplinaires à la G.R.C. était un domaine de responsabilité fédérale exclusive. Dans l'arrêt *Putnam*, on ne se préoccupait pas tant de la possibilité d'un empiètement provincial sur la preuve et la procédure en matière criminelle, que de l'intervention provinciale dans des organismes fédéraux.

Alors, depuis les arrêts *Keable n° 1* et *Putnam*, il est évident que les limites de «l'administration de la justice» ne comprennent pas les mesures disciplinaires, l'organisation et la gestion de la G.R.C. Toutefois, dans les motifs de dissidence que j'ai rédigés dans l'affaire *Putnam*, j'ai tenté d'établir clairement que «l'administration de la justice» comprend l'organisation et la gestion des corps de police créés par des lois provinciales. Comme je l'ai dit, à la p. 279:

Il n'a jamais fait de doute que du point de vue constitutionnel l'expression «administration de la justice dans la province» comporte la responsabilité de fournir des services généraux de police. Il est donc évident que la province peut nommer et surveiller les agents de police municipaux et provinciaux et prendre contre eux des mesures disciplinaires.

On this point, I did not understand any other member of the Court to disagree. *Putnam* thus illustrates that the scope of a provincial inquiry into provincial police wrongdoing is greater than an equivalent provincial inquiry into federal police forces. One of the concerns in this area — provincial intrusion into the management of a federal organization — is absent.

It is true that the authority to establish such an inquiry is not without limits. A province must respect federal jurisdiction over criminal law and criminal procedure. For example, a province may not compel a person charged with a criminal offence to testify as a witness before a provincial inquiry into the circumstances giving rise to that charge: *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] S.C.R. 465. Nor may a province enact legislation enabling a police officer to summon a suspect before an official and submit that suspect to a compulsory examination under oath with respect to his involvement in a crime solely for the purpose of gathering sufficient evidence to lay criminal charges. See *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, *supra*. In addition, a province may not rely on its jurisdiction over the "Administration of Justice in the Province" to intrude into the management of a federal organization. Thus, it is beyond the competence of a province to authorize an inquiry, concerned with investigating allegations of illegal or reprehensible acts by various police forces, including the R.C.M.P., to extend its inquiry into the administration and management of that police force: see *Keable No. 1* and *Putnam*. Despite these limitations, however, the jurisprudence of this Court leaves little doubt, if any, that a province in certain circumstances may endow provincial commissions of inquiry with coercive investigatory powers.

Secondly, I am of the view that those circumstances are present in the case at bar. Section 92(14) not only authorizes the establishment of provincial commissions of inquiry in certain cir-

Sur ce point, je crois que la Cour est unanime. Donc, l'arrêt *Putnam* montre que la portée d'une enquête provinciale sur des méfaits de la police provinciale est plus grande que celle d'une enquête provinciale équivalente sur des corps de police fédéraux. On ne retrouve pas l'une des préoccupations dans ce domaine, savoir l'ingérence de la province dans la gestion d'un organisme fédéral.

Il est vrai que le pouvoir d'établir une telle commission d'enquête n'est pas sans limites. Une province doit respecter la compétence fédérale relative au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Par exemple, une province ne peut obliger une personne accusée d'une infraction criminelle à témoigner devant une commission d'enquête provinciale relativement aux circonstances à l'origine de cette accusation: *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465. Une province ne peut pas non plus adopter des mesures législatives habilitant un agent de police à citer un suspect devant les autorités et à le soumettre à un interrogatoire obligatoire sous serment en ce qui a trait à son implication dans un crime, aux seules fins d'obtenir suffisamment d'éléments de preuve pour porter des accusations criminelles. Voir *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, précité. De plus, une province ne peut se fonder sur sa compétence en matière d'«administration de la justice dans la province» pour s'ingérer dans la gestion d'un organisme fédéral. La province n'a donc pas compétence pour autoriser une commission d'enquête, chargée de faire enquête sur des allégations d'actes illégaux ou répréhensibles de la part de divers corps policiers, y compris la G.R.C., à étendre son enquête à l'administration et à la gestion de ce corps de police: voir les arrêts *Keable n° 1* et *Putnam*. Toutefois, malgré ces restrictions, la jurisprudence de cette Cour établit clairement que, dans certaines circonstances, une province peut doter les commissions d'enquête provinciales de pouvoirs d'enquête coercitifs.

Deuxièmement, je suis d'avis que ces circonstances sont présentes en l'espèce. Le paragraphe 92(14) autorise non seulement la création de commissions d'enquête provinciales dans certaines cir-

cumstances, but also grounds provincial jurisdiction over the appointment, control and discipline of municipal and provincial police officers. Such was recognized unanimously by this Court in *Keable No. 2*. Beetz J. at p. 79 stated this principle in the following terms:

The mandate of respondent Commissioner is concerned not with the powers, duties and capacities of peace officers as determined by the criminal law, but with the manner in which they were in fact exercised in the circumstances described in the mandate. These are matters which fall within the administration of justice and which cover the discipline of police forces and their members. *Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572, is an illustration of this. In *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267, this Court held that a province does not have the power to take disciplinary action against R.C.M.P. officers assigned to local police duties, but it implicitly recognized as axiomatic that a province has such a power over provincial and municipal police officers. Dickson J., dissenting, but not on this particular point, wrote at p. 279:

Thus it is clear that the province can appoint, control and discipline municipal and provincial police officers.

By the same reasoning, a province can investigate the allegedly illegal or reprehensible behaviour of a police force within its constitutional jurisdiction, as well as the allegedly illegal actions of any peace officer. [Emphasis added.]

Counsel to O'Hara submits that the Order in Council at bar is quite simply not the same in its pith and substance as the one in *Keable No. 1* and *Keable No. 2*. The central purpose of the *Keable* inquiry, it is said, was to investigate police procedures generally, a valid provincial purpose in relation to the administration of justice. It is argued that (i) in *Keable No. 1* and *Keable No. 2* the investigation of specific events was necessary as part of the Commission's broader mandate respecting police procedures generally and (ii) that mandate is completely absent from Order in Council No. 590. It is submitted that while a provincial inquiry may validly consider police conduct in aggregate, it may not inquire into specific events

constances, mais constitue également le fondement du pouvoir provincial en matière de nomination, de surveillance et de discipline des agents de police municipaux et provinciaux. Cette Cour l'a reconnu de façon unanime dans l'arrêt *Keable n° 2*. À la page 79, le juge Beetz énonce ce principe de la manière suivante:

Le mandat du commissaire intimé ne porte pas sur les pouvoirs, devoirs et attributions des agents de la paix tels que déterminés par le droit criminel mais sur la manière dont ils ont pu être exercés en fait dans les circonstances que récite le mandat. Ce sont là des matières qui relèvent de l'administration de la justice et qui comprennent la discipline des corps de police et de leurs membres. L'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572, en est une illustration. Dans *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267, cette Cour a décidé qu'une province ne détient pas le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires contre des agents de la G.R.C. affectés à des fonctions de police locale mais elle reconnaît implicitement comme un postulat qu'une province a ce pouvoir relativement aux agents de police provinciaux et municipaux. Le juge Dickson, dissident, mais pas sur ce point précis, écrit à la p. 279:

Il est donc évident que la province peut nommer et surveiller les agents de police municipaux et provinciaux et prendre contre eux des mesures disciplinaires.

Par le même raisonnement, une province peut faire enquête sur le comportement présumément illégal ou répréhensible de corps de police relevant de sa compétence constitutionnelle de même que sur le comportement présumément illégal de tout agent de la paix. [Je souligne.]

L'avocat de O'Hara fait valoir que le décret visé en l'espèce est, de par son caractère véritable, tout à fait différent de celui dont il était question dans les arrêts *Keable n° 1* et *Keable n° 2*. On affirme que l'objet principal de la commission d'enquête dans l'arrêt *Keable* était de faire enquête sur les procédures de la police en général, un objectif provincial régulier relativement à l'administration de la justice. On soutient que (i) dans l'arrêt *Keable n° 1* et dans l'arrêt *Keable n° 2*, l'enquête sur des événements précis était nécessaire dans le cadre du mandat plus large de la commission en ce qui a trait aux procédures de la police en général et (ii) que ce mandat ne figure absolument pas dans le décret n° 590. On soutient que, bien qu'une

of alleged criminal conduct on the part of the police.

As I read the Terms of Reference of the Keable Commission 1977 (see [1979] 1 S.C.R. 218, at pp. 226-27) the Commission was required to investigate and report on four specific events, a certain search, an illegal entry, the setting of a fire and the theft of some dynamite, and the conduct of all persons involved in those acts and events. In respect of one of the events, namely, the search carried out during the night of October 6 to 7, 1972, at 3459 St. Hubert Street in Montréal, the Commission was asked to investigate and report on the discrepancy in the different versions that were given of this search. It is true that the final paragraphs of the mandate in Keable read:

(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 future; [Emphasis added.]

but I do not regard this as a decisive distinguishing constitutional feature. In *Keable No. 1*, at p. 241 *per Pigeon J.*, it was stated:

On the other hand, it appears to me that the majority opinion in *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, 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*, or a fire marshal's inquiry into arson as in *Regina v. Coote*. 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".

commission d'enquête provinciale puisse valablement examiner la conduite de la police dans l'ensemble, elle ne peut pas faire enquête sur des événements précis relativement à une présumée conduite criminelle de la part de la police.

Selon mon interprétation du mandat de la Commission Keable de 1977 (voir [1979] 1 R.C.S. 218, aux pp. 226 et 227), celle-ci était tenue d'enquêter et de faire rapport sur quatre événements précis, une certaine perquisition, une entrée illégale, un incendie et un vol de dynamite, de même que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans ces actes et événements. En ce qui a trait à l'un de ces événements, savoir la perquisition effectuée pendant la nuit du 6 au 7 octobre 1972, au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal, la Commission était chargée d'enquêter et de faire rapport sur les divergences entre les différentes versions qui avaient été données concernant cette perquisition. Il est vrai que, selon les derniers paragraphes de son mandat, la Commission Keable est chargée:

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; [Je souligne.]

Toutefois, je ne considère pas cela comme une caractéristique constitutionnelle décisive permettant d'établir une distinction. Dans l'arrêt *Keable n° 1*, le juge Pigeon affirme, à la p. 241:

D'un autre côté, l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal* 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*, ou une enquête de prévôt des incendies sur un incendie criminel comme dans l'arrêt *Regina v. Coote*. 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».

Similarly, in *Keable No. 2*, it was held that an inquiry into a specific incident of wrongdoing by provincial police relates to the "Administration of Justice in the Province" and was accordingly within provincial legislative competence. Beetz J. at p. 78 stated:

Appellant raised a further argument, namely, that respondent Commissioner's mandate illegally covered specific acts which can only be the subject of a criminal pre-inquiry.

The same argument was raised in *Keable No. 1* but it was dismissed by this Court . . .

I would also dismiss this argument. [Emphasis added.]

A certain degree of overlapping is implicit in the grant to the provinces of legislative authority in respect of the administration of justice and in the grant to Parliament of legislative authority in respect of criminal law and criminal procedure. A matter may well fall within the legitimate concern of a provincial legislature as pertaining to the administration of justice, and may, for another purpose, fall within the scope of federal jurisdiction over criminal law and criminal procedure: *Di Iorio, supra*, at p. 207. Such is the case in the present appeal. The administration of justice in this country is reflected in and ensured by the provision of police services and other enforcement agencies responsible for the investigation, detection and control of crime within the respective provinces. The control and discipline of police forces is also necessary to the administration of justice. Section 92(14) of the *Constitution Act, 1867* includes the administration of criminal justice: *Di Iorio*. A province has a valid and legitimate constitutional interest in determining the nature, source and reasons for inappropriate and possibly criminal activities engaged in by members of police forces under its jurisdiction. At stake is the management of the means by which justice is administered in the province. That such activity may later form the basis of a criminal charge and thus engage federal interests in criminal law and criminal procedure, does not, in my view, undermine this basic principle. As the Attorney General of British Columbia submits, the present inquiry is aimed at getting to the bottom of an incident of police misconduct which has undermined the

De même, dans l'arrêt *Keable n° 2*, on a conclu qu'une enquête sur un méfait précis qu'aurait commis la police provinciale se rapporte à «l'administration de la justice dans la province» et relève donc de la compétence législative provinciale. Le juge Beetz dit, à la p. 78:

Un autre moyen soulevé par l'appelant, c'est que le mandat du commissaire intimé porte illégalement sur des actes spécifiques qui ne peuvent être l'objet que d'une préenquête criminelle.

Le même moyen a été soulevé dans *Keable n° 1* mais cette Cour l'a rejeté . . .

Je rejetterais également ce moyen. [Je souligne.]

Il y a implicitement un certain chevauchement dans l'attribution aux provinces du pouvoir de légiférer en matière d'administration de la justice et dans l'attribution au Parlement du pouvoir de légiférer relativement au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Une matière peut très bien faire légitimement l'objet de mesures législatives provinciales relatives à l'administration de la justice et, pour d'autres fins, relever de la compétence fédérale sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle: *Di Iorio*, précité, à la p. 207. C'est le cas en l'espèce. L'administration de la justice en ce pays est représentée et assurée par la constitution de services de police et d'autres organismes d'exécution de la loi qui sont chargés d'enquêter, de découvrir et de réprimer le crime au sein de leurs provinces respectives. La surveillance des corps de police et la discipline à laquelle ils sont assujettis sont également nécessaires pour l'administration de la justice. Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* comprend l'administration de la justice criminelle: *Di Iorio*. Une province a un intérêt constitutionnel valide et légitime pour déterminer la nature, la source et les motifs des activités répréhensibles, voire criminelles, exercées par les membres des corps de police qui relèvent de sa compétence. C'est la gestion des moyens d'administrer la justice dans la province qui est en jeu. À mon avis, le fait qu'une telle activité puisse par la suite constituer le fondement d'une accusation criminelle et ainsi toucher les intérêts du gouvernement fédéral relativement au droit criminel et à la procédure en matière criminelle, ne porte pas atteinte à ce prin-

proper administration of justice. The federal authorities have no jurisdiction over the discipline of the police officers who are the subject of the inquiry. There is no federal involvement in the actions of the Vancouver Police Force. The inquiry is mandated to investigate alleged acts of wrongdoing for purposes different from those which underlie criminal law and criminal procedure. The purpose of the inquiry is not to determine criminal responsibility. As such, it is no different from a coroner's inquiry, the constitutionality of which was affirmed by this Court in *Faber, supra*. Indeed, because the alleged wrongdoing occurred in a jail, the province possesses additional legislative authority to inquire into the events in question, in so far as s. 92(6) permits it to enact laws in relation to "[t]he Establishment, Maintenance, and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province". Section 92(6) provides a constitutional anchor independent of s. 92(14) by which provincial jurisdiction over the inquiry can be secured. Reference might also be had to s. 92(16) of the *Constitution Act, 1867*, which provides that a province may legislate in respect of "Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province".

As stated, there are limits to a province's jurisdiction to establish an inquiry and equip it with coercive investigatory authority. Broadly speaking, those limits are twofold in nature. First, a province may not interfere with federal interests in the enactment of and provision for a uniform system of criminal justice in the country as embodied in the *Criminal Code*. An inquiry enacted solely to determine criminal liability and to bypass the protection accorded to an accused by the *Criminal Code* would be *ultra vires* of a province, being a matter relating to criminal law and criminal procedure. This limitation on provincial jurisdiction is an acknowledgement of the federal nature of our

cipe fondamental. Comme le soutient le procureur général de la Colombie-Britannique, le but de la présente enquête est d'aller jusqu'au fond d'un cas de mauvaise conduite de la part de la police qui a porté atteinte à la bonne administration de la justice. Les autorités fédérales n'ont pas compétence pour imposer des mesures disciplinaires aux agents de police visés par l'enquête. Le gouvernement fédéral n'a rien à voir avec les agissements du corps de police de Vancouver. La commission d'enquête est chargée d'enquêter sur de présumés méfaits pour des fins différentes de celles qui sous-tendent le droit criminel et la procédure en matière criminelle. L'enquête n'a pas pour but de déterminer la responsabilité criminelle. Comme tel, ce but n'est pas différent de celui de l'enquête d'un coroner dont la constitutionnalité a été confirmée par cette Cour dans l'arrêt *Faber*, précité. En réalité, étant donné que le présumé méfait s'est produit dans une prison, la province possède un pouvoir législatif supplémentaire pour enquêter sur les événements en question, dans la mesure où le par. 92(6) lui permet de légiférer relativement à «l'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de correction dans la province». Le paragraphe 92(6) constitue un fondement constitutionnel indépendant du par. 92(14) sur lequel peut s'appuyer la compétence provinciale à l'égard de l'enquête. On pourrait aussi mentionner le par. 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit qu'une province peut légiférer sur «généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province».

Comme je l'ai dit, il y a des limites au pouvoir d'une province d'établir une commission d'enquête et de la doter de pouvoirs d'enquête coercitifs. D'une manière générale, ces limites se divisent en deux volets. Premièrement, une province ne peut porter atteinte aux intérêts du gouvernement fédéral en matière d'adoption et de mise sur pied d'un système uniforme de justice criminelle au pays tel que prévu dans le *Code criminel*. Une enquête instituée uniquement pour déterminer la responsabilité criminelle et pour contourner la protection que le *Code criminel* accorde à un accusé outrepasserait les pouvoirs d'une province, car il s'agirait d'une matière relative au droit criminel et à la

system of self-government. Secondly, neither a province nor Parliament may infringe the rights of Canadian citizens in establishing inquiries of this kind. This limitation is of a different sort. It is an acknowledgement of a respect for individual rights and freedoms and is embodied in the common law, various acts of both levels of governments, including the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, and, more recently, the *Charter*. Thus, neither level of government may establish and insist upon procedures which infringe fundamental rights and freedoms, such as the right against self-incrimination as it is defined in our law. It will suffice to say that while the appellants framed their arguments in terms strongly reminiscent of a challenge to the constitutionality of the inquiry based on the latter set of concerns, this Court was asked only to address its constitutionality in terms of the distribution of powers between the two levels of government. I therefore express no opinion upon the nature and extent of rights guaranteed by the *Charter* and the law of evidence as they relate to the inquiry's proceedings except to say that those rights, of course, must be respected by the relevant authorities.

V

Conclusion

The constitutional question should be answered in the negative. Accordingly, I would dismiss the appeal with costs.

The following are the reasons delivered by

ESTEY J. (dissenting)—With all respect and after much consideration of the two constitutional provisions raised in this appeal, namely s. 92(14) and (6) of the *Constitution Act, 1867*, I conclude that this appeal should be allowed. The facts and the applicable constitutional provisions are set out in the reasons of the Chief Justice and need no repetition here.

procédure en matière criminelle. Cette limite à la compétence provinciale constitue la reconnaissance de la nature fédérale de notre système d'autonomie gouvernementale. Deuxièmement, ni une province ni le Parlement ne peuvent porter atteinte aux droits des citoyens canadiens en instituant des enquêtes de ce genre. Cette restriction est d'un genre différent. Il s'agit de la reconnaissance du respect des droits et libertés individuels et elle est incorporée dans la *common law*, dans diverses lois écrites des deux paliers de gouvernement, y compris la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10, et plus récemment, la *Charte*. Par conséquent, aucun des deux paliers de gouvernement ne peut établir ni exiger des procédures qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux, comme le droit à la protection contre l'auto-incrimination défini dans notre droit. Il suffit de dire que, bien que les appelants aient formulé leurs arguments dans des termes qui s'apparentent fortement à une contestation de la constitutionnalité de l'enquête fondée sur ces dernières préoccupations, on a seulement demandé à cette Cour d'en examiner la constitutionnalité en fonction du partage des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement. Par conséquent, je n'exprime aucune opinion quant à la nature et à l'étendue des droits que garantissent la *Charte* et le droit de la preuve relativement aux procédures de la commission d'enquête, sauf pour dire que ces droits doivent évidemment être respectés par les autorités concernées.

g

Conclusion

Il convient de répondre à la question constitutionnelle par la négative. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE ESTEY (dissident)—En toute déférence, après avoir longuement examiné les deux dispositions constitutionnelles dont il est question dans ce pourvoi, savoir les par. 92(14) et (6) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, je conclus que le pourvoi doit être accueilli. Les faits et les dispositions constitutionnelles applicables sont énoncés dans les motifs du Juge en chef et il ne m'est pas nécessaire de les reprendre ici.

The provincial inquiry undertaken pursuant to s. 40 of the *Police Act*, R.S.B.C. 1979, c. 331, determined that the injury to Jacobsen had been caused by an assault upon him by two or more police officers in a jail. All that remained was for the inquiry now established under the *Inquiry Act* of the province to determine the guilty person or persons and to obtain the information necessary to lay and to prosecute the appropriate criminal charges.

In *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] S.C.R. 465, this Court set out the basic constitutional requirement with respect to provincial inquiries in the form of coroner's inquests associated as they frequently are with the criminal process. Cartwright J. (as he then was) states at pp. 476 and 478:

It would be a strange inconsistency if the law which carefully protects an accused from being compelled to make any statement at a preliminary inquiry should permit that inquiry to be adjourned in order that the prosecution be permitted to take the accused before a coroner and submit him against his will to examination and cross-examination as to his supposed guilt. In the absence of clear words in an Act of Parliament or other compelling authority I am unable to agree that that is the state of the law.

... I am of opinion that any legislation, purporting to 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*.

The existence of an outstanding charge is not decisive on the question of the propriety of a provincial inquiry as part of the preliminaries in a criminal process.

Perhaps the high water mark for provincial agency activities in criminal law enforcement was reached in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9. The majority, speaking through de Grandpré J., approved a coroner proceeding as being prior to

L'enquête provinciale, entreprise conformément à l'art. 40 de la *Police Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 331, a permis de déterminer que la blessure subie par Jacobsen résultait d'une agression commise en prison par deux ou plusieurs agents de police. Tout ce qu'il restait à faire à la commission d'enquête maintenant établie en vertu de l'*Inquiry Act* de la province était de déterminer qui était coupable et d'obtenir les données nécessaires pour porter les accusations criminelles appropriées.

Dans l'arrêt *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465, cette Cour a énoncé l'exigence constitutionnelle de base applicable aux enquêtes provinciales sous forme d'enquêtes du coroner qui sont liées, comme c'est souvent le cas, au processus criminel. Le juge Cartwright (alors juge puîné) affirme, aux pp. 476 et 478:

[TRADUCTION] Ce serait une étrange incohérence si la loi qui protège soigneusement un accusé contre la contrainte de faire une déclaration à l'enquête préliminaire, permettait que cette enquête soit ajournée pour que la poursuite ait l'opportunité d'amener l'accusé devant un coroner et de le soumettre contre sa volonté à un interrogatoire et contre-interrogatoire sur sa prétendue culpabilité. En l'absence de mots précis dans une loi du parlement ou autre autorité irrésistible, ceci n'est pas la loi.

... 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*.

L'existence d'une accusation pendante n'est pas déterminante quant à l'opportunité de tenir une enquête provinciale dans le cadre des étapes qui précèdent des procédures criminelles.

C'est peut-être dans l'arrêt *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, que l'on a atteint le point culminant en ce qui concerne les activités d'un organisme provincial en matière d'application du droit criminel. Le juge de Grandpré, s'exprimant

the onset of the criminal process and as a validly appointed provincial agency. Prejudice to the individual charged or likely to be charged was not considered by the Court. The risk of proceeding further in this direction is well sounded by Pigeon J. in dissent where he stated (at pp. 17-18):

In my view, the decision in *Batary*, although rendered in a case where the suspected person was actually charged before the inquest, is equally applicable where a person is likely to be charged. The legislation under consideration purported to replace a provision expressly dealing with both situations on the same footing and it was held invalid on the basis that it was "in relation to the Criminal Law including the Procedure in Criminal Matters". No distinction was made in pronouncing such invalidity on that basis and this conclusion on the character and validity of the legislation cannot be treated as restricted to the particular situation arising out of the facts of the case. Even if it could be so considered, the same conclusion should be reached in the instant case as to the character of the coroner's inquest.

These and similar considerations arose in *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 ("*Keable No. 1*"). What I had occasion to say on that appeal is, in my view, apt here and I take the liberty of repeating a short passage (at pp. 254 and 256):

I do not read the *Di Iorio* case [*Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152], 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

au nom de la Cour à la majorité, a approuvé une enquête du coroner pour le motif qu'elle précédait le commencement des procédures criminelles et qu'il s'agissait d'un organisme provincial valablement constitué. Le préjudice causé à la personne accusée ou susceptible de l'être n'a pas été pris en considération par la Cour. Le risque de continuer à procéder dans ce sens est bien exposé par le juge Pigeon, dissident, lorsqu'il affirme (aux pp. 17 et 18):

À mon avis, la décision dans *Batary*, bien qu'elle ait été rendue dans une affaire où la personne soupçonnée avait effectivement été accusée avant l'enquête, est tout aussi applicable lorsqu'une personne est susceptible d'être accusée. La loi contestée visait à remplacer une disposition qui traitait les deux situations sur un pied d'égalité, et cette loi a été déclarée invalide pour le motif qu'elle portait [TRADUCTION] «sur le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle». On n'a fait aucune distinction en prononçant l'invalidité pour ce motif, et cette conclusion sur la nature et la validité de la loi ne peut être considérée comme visant uniquement la situation particulière qui découlait des faits en cause. Même si tel était le cas, il faudrait tirer la même conclusion dans la présente affaire quant à la nature de l'enquête du coroner.

Ces considérations et d'autres semblables se sont présentées dans l'affaire *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 ("*Keable n° 1*"). J'estime que les propos que j'ai tenus dans cette affaire s'appliquent ici et je me permets d'en citer un court extrait (aux pp. 254 et 256):

Je n'interprète pas l'arrêt *Di Iorio* [*Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152] comme allant jusqu'à permettre à une province de porter atteinte au droit sacré de garder le silence pendant ce qui est en fait une enquête criminelle. Une enquête sur l'incidence des crimes ou sur l'ensemble des caractéristiques des crimes dans une province, ou une enquête sur le fonctionnement des forces de l'ordre provinciales sont des choses bien différentes d'une enquête sur un événement défini de façon précise ou sur une série d'événements, en vue d'intenter des poursuites criminelles. La première catégorie peut comprendre des enquêtes sur les crimes en général et on peut les entreprendre aux termes de la législation provinciale sur les enquêtes. La seconde catégorie exige qu'on enquête sur des crimes précis. Le Parlement a établi la procédure à cet égard et l'action provinciale aux termes de la législation générale sur les

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

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.

It may be, of course, that a valid provincial inquiry might mandate an investigation that leads from the general into the specific and from criminal activities at large to the commission of actual crimes by known or unknown individuals. It is obvious that no formula can be produced which will immediately classify an inquiry by a province as being within or without its constitutional mandate. Again from the *Keable No. 1* judgment, *supra*, at p. 257:

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.

The overriding consideration, in my view, was described in *Keable No. 1, supra*, and again is apt here (at p. 258):

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.

enquêtes ne saurait pas plus y faire échec que dans le cas des principes fondamentaux du droit criminel.

^a 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.

^b Il se pourrait bien sûr qu'une enquête provinciale valide nécessite que l'on passe du général au particulier, des activités criminelles en général à la perpétration de crimes véritables par des personnes connues ou inconnues. Il est évident qu'il est impossible d'en arriver à une formule qui permettra de classer instantanément une enquête tenue par une province, comme conforme ou non conforme à son mandat constitutionnel. De nouveau, voici un passage tiré de la p. 257 de l'arrêt *Keable n° 1*, précité:

^c 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. À 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.

^d J'estime que le facteur prépondérant a été décrit dans l'arrêt *Keable n° 1*, précité, et encore une fois, qu'il s'applique en l'espèce (à la p. 258):

^e 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.

The main and apparently only object of the inquiry here under review is the continuation of the work of earlier inquiries into these events so as to isolate and identify the actual wrongdoers with a view to prosecution. In my view, this circumstance provides an unsound basis upon which to expand or project the comments of this Court in *Faber, supra*. Rather, these circumstances call to mind the warnings of Pigeon J., *supra*, in that same case.

Admittedly it is a very thin line whether the use of a coercive provincial inquiry, overrunning as it does the rights of the citizen under our criminal laws as these rights have been built up over the years in federal procedural and substantive law, falls across the federal jurisdiction. Because of the gravity of the potential consequences to the individual resulting from a provincial encroachment on the criminal process, the courts, in my view, should be very cautious in extending the criminal related inquiries which the provinces may from time to time mount.

Section 92(6) might well have afforded a constitutional jurisdictional base for the provincial action under its *Inquiry Act* had the Order in Council which established the inquiry set out broad institutional objectives analogous to those provisions viewed favourably by this Court in *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60. The mandate of this inquiry, however, is narrow and is targeted squarely on the discovery of the identity of the wrongdoers. In the result I conclude that as s. 92(14) cannot properly sustain such an inquiry in these circumstances neither can s. 92(6).

I would therefore allow the appeal.

Appeal dismissed with costs, ESTEY J. dissenting.

Solicitors for the appellant O'Hara: Braidwood, MacKenzie, Brewer & Greyell, Vancouver.

Solicitors for the appellant Kirkbride: Davis & Company, Vancouver.

Le principal et apparemment seul but de l'enquête examinée en l'espèce est la poursuite du travail des enquêtes antérieures sur ces événements de façon à isoler et à identifier les vrais délinquants afin de les poursuivre. À mon avis, cette situation offre une base précaire pour étendre ou projeter les observations faites par cette Cour dans l'arrêt *Faber*, précité. Ces circonstances me rappellent plutôt les mises en garde du juge Pigeon, précité, dans cette même affaire.

Certes, il existe une démarcation très mince pour déterminer si le recours à une enquête provinciale coercitive, qui porte effectivement atteinte aux droits que possèdent les citoyens en vertu de nos lois en matière criminelle et qui se sont développés au cours des années dans la procédure et le droit positif fédéraux, empiète sur la compétence fédérale. Vu la gravité des conséquences possibles pour la personne d'un empiètement provincial sur le processus criminel, les tribunaux, à mon sens, devraient être très prudents en élargissant les enquêtes relatives aux matières criminelles que les provinces peuvent au besoin mettre sur pied.

Le paragraphe 92(6) pourrait peut-être fournir un fondement constitutionnel à l'action provinciale en vertu de l'*Inquiry Act* si le décret qui crée la commission d'enquête énonçait des objectifs institutionnels généraux analogues aux dispositions considérées favorablement par cette Cour dans l'arrêt *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60. Le mandat de cette commission d'enquête toutefois est étroit et vise carrément la découverte de l'identité des délinquants. En définitive, je conclus que, comme le par. 92(14) ne peut à bon droit justifier une telle enquête dans ces circonstances, le par. 92(6) ne le peut pas non plus.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge ESTEY est dissident.

Procureurs de l'appellant O'Hara: Braidwood, MacKenzie, Brewer & Greyell, Vancouver.

Procureurs de l'appellant Kirkbride: Davis & Company, Vancouver.

Solicitor for the respondents Her Majesty the Queen and the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Yves de Montigny, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Solicitor for the Intervener the Attorney General for Alberta: The Attorney General's Department, Edmonton.

Procureur des intimés Sa Majesté la Reine et le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.

^a *Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le ministère du Procureur général, Toronto.*

^b *Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Yves de Montigny, Ste-Foy.*

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

^c *Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Le ministère du Procureur général, Edmonton.*