

Corporal V. B. Scowby, Corporal W. L. Ganes, Constable J. A. Clarke, Constable A. R. Hopper, Constable B. C. Woodward, and Stephen B. MacBride *Appellants*

v.

Peter Glendinning, Chairman of a Board of Inquiry Constituted Pursuant to Section 29 of *The Saskatchewan Human Rights Code* *Respondent*

and

Attorney General for Ontario, Attorney General of Quebec, Attorney General for New Brunswick, Attorney General for Alberta, Attorney General for Saskatchewan *Intervenors*

INDEXED AS: SCOWBY v. GLENDINNING

File No.: 17739.

1985: February 19; 1986: October 9.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Constitutional law — Division of powers — Judicial powers — Allegations of arbitrary arrest and detention contrary to provincial human rights code — Provincial offence overlapping tort of false imprisonment — Adjudication of tort reserved to s. 96 courts — Whether or not provincial human rights commission had jurisdiction to investigate and adjudicate on complaints — Constitution Act, 1867, s. 96 — The Saskatchewan Human Rights Code, S.S. 1979, c. S-24.1, ss. 7, 29(1), (2), 31(7), (8), 35.

Constitutional law — Division of powers — Criminal law and procedure in criminal matters — Allegations of arbitrary arrest contrary to provincial human rights code — Whether arbitrary arrest a matter of criminal law or criminal procedure.

Police — Regulation — R.C.M.P. — Allegations of arbitrary arrest contrary to provincial human rights code — Administration and direction of R.C.M.P.

Caporal V. B. Scowby, caporal W. L. Ganes, agent J. A. Clarke, agent A. R. Hopper, agent B. C. Woodward et Stephen B. MacBride *Appellants*

a

c.

Peter Glendinning, président d'une commission d'enquête constituée conformément à l'article 29 de *The Saskatchewan Human Rights Code* *Intimé*

b

et

Procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de l'Alberta, procureur général de la Saskatchewan *Intervenants*

d

RÉPERTORIÉ: SCOWBY c. GLENDINNING

N° du greffe: 17739.

1985: 19 février; 1986: 9 octobre.

e

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

f

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Pouvoirs judiciaires — Allégations d'arrestation et de détention arbitraires contrairement à un code provincial des droits de la personne — Infraction à une loi provinciale recoupant le délit d'emprisonnement illégal — Les décisions portant sur les délits sont réservées aux tribunaux visés par l'art. 96 — Une commission provinciale des droits de la personne a-t-elle compétence pour enquêter et rendre une décision sur des plaintes? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — The Saskatchewan Human Rights Code, S.S. 1979, chap. S-24.1, art. 7, 29(1), (2), 31(7), (8), 35.

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Droit criminel et procédure en matière criminelle — Allégations d'arrestation arbitraire contrairement à un code provincial des droits de la personne — L'arrestation arbitraire relève-t-elle du droit criminel ou de la procédure en matière criminelle?

Police — Règlement — G.R.C. — Allégations d'arrestation arbitraire contrairement à un code provincial des droits de la personne — L'administration et la

exclusive federal power — Whether individual officers subject to provincial law.

Appellants, R.C.M.P. officers in Saskatchewan, arrested a man in a hunting cabin for assaulting a conservation officer and then ordered the other occupants from the cabin, without dressing and hands on their heads, and told them to lie on the ground. After half an hour in sub-zero weather the complainants were told to get up one at a time, asked their names and addresses, and told to go back into the cabin. A complaint of arbitrary arrest, contrary to s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code*, was made to the Saskatchewan Human Rights Commission. The Commission investigated the matter, informed appellants of their finding and proposed a settlement. When the officers did not respond, a Board of Inquiry was established to formally investigate the matter. The Commission took the position that although the force was subject to federal regulation its individual officers were subject to the provisions of *The Saskatchewan Human Rights Code*. An order of prohibition granted the appellants in the Saskatchewan Court of Queen's Bench was quashed on appeal. At issue here was whether the Board of Inquiry could validly conduct an inquiry into a complaint lodged against R.C.M.P. officers under a provincial code of human rights.

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

Per Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ.: Section 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* is inoperative in relation to arrest or detention under the criminal law. The *Constitution Act, 1867* assigned Parliament exclusive jurisdiction over criminal law and criminal procedure in the widest sense. The requirements in s. 7, that a detention be judicially determined immediately and that notice be given of the charge, appear to be derived from the law of *habeas corpus* and were therefore, when sought to be applied in the context of criminal proceedings, encompassed by the criminal law power. The section's attempt to create the offence of arbitrary arrest went beyond regulating the civil consequences of unlawful arrest when it purported to define the boundaries of an authorized arrest. The problem of avoiding the criminal characterization of this legislation was rendered insoluble once it became necessary to sever s. 35. That section was fed and sustained

gestion de la G.R.C. relèvent de la compétence exclusive du fédéral — Les agents à titre individuel sont-ils assujettis à la loi provinciale?

Les appelants, des agents de la G.R.C. en Saskatchewan, se sont rendus à une maisonnette d'une pourvoirie et y ont arrêté un homme pour voies de fait commises contre un agent de conservation. Ils ont alors ordonné aux autres occupants de sortir de la maisonnette sans se vêtir, les mains sur la tête, et leur ont dit de s'étendre sur le sol. Au bout d'une demi-heure, par une température inférieure au point de congélation, on a dit aux plaignants de se lever un par un, on leur a demandé leurs noms et adresses et on leur a dit de retourner dans la maisonnette. Une plainte, dans laquelle on alléguait qu'il y avait eu arrestation arbitraire contrairement à l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, a été déposée auprès de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan. Après avoir fait enquête sur l'affaire, la Commission a avisé les appelants de sa conclusion et a proposé un règlement. Les agents n'ont pas répondu et une commission d'enquête a alors été constituée pour enquêter officiellement sur l'affaire. La Commission a affirmé que le corps policier était assujetti à une réglementation fédérale, mais que ses agents, à titre individuel, étaient assujettis aux dispositions de *The Saskatchewan Human Rights Code*. Une ordonnance de prohibition accordée aux appelants par la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a été annulée en appel. Il s'agit de savoir en l'espèce si la commission d'enquête pouvait valablement enquêter sur une plainte déposée contre des agents de la G.R.C. conformément à un code provincial des droits de la personne.

Arrêt (le juge en chef Dickson et les juges Wilson et La Forest sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Le Dain: L'article 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* est inopérant pour ce qui est de l'arrestation ou de la détention effectuée en vertu des dispositions du droit criminel. La *Loi constitutionnelle de 1867* a attribué au Parlement la compétence exclusive sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle dans le sens le plus large du terme. Les exigences de l'art. 7 portant qu'une détention doit faire l'objet d'une décision judiciaire immédiate et qu'il doit y avoir notification de l'accusation, paraissent découler de la règle de l'*habeas corpus* et, par conséquent, lorsqu'on cherche à les appliquer dans le contexte de procédures criminelles, elles relèvent de la compétence en matière de droit criminel. La tentative de l'article de créer l'infraction d'arrestation arbitraire va plus loin que la réglementation des conséquences civiles de l'arrestation illégale en ce qu'il définit apparemment les limites d'une arrestation autori-

by s. 7 which could not be severed because it was the main pillar in the statutory structure. Neither could any phrase or clause of s. 7 be severed because if taken in isolation it is as much criminal law as the section when read as an entity. No question of federal paramountcy arose because there was no parallel provincial power capable of supporting the section. Given the controlling force of the criminal law power, it was not necessary to deal with the effect of s. 96 of the *Constitution Act, 1867* or to consider the question of provincial interference with the administration of purely federal institutions.

Per Dickson C.J. and Wilson and La Forest JJ. (dissenting): A board of inquiry, established by the Saskatchewan Human Rights Commission on a complaint of arbitrary arrest and detention contrary to *The Saskatchewan Human Rights Code*, may validly conduct an inquiry into that complaint pursuant to the Code.

The Board's inquiry into arbitrary arrest and detention did not invade the jurisdiction of a judge appointed under s. 96 of the *Constitution Act, 1867* notwithstanding the fact that the superior courts traditionally deal with the very similar tort of false arrest. This tort is to compensate a person wrongly deprived of his liberty. Section 7 of the Code, while it overlaps that tort, deals with the more modern concept of the protection of human rights which flow from the inherent dignity and equality of mankind. The judicial component is subsidiary to its institutional arrangements. Many of the common anti-discrimination functions of the Commission, such as those relating to race, colour, sex in employment and accommodation were not protected at common law and consequently, a human rights commission seeking to protect these rights could not be looked upon as exercising a function of a s. 96 judge as of the time of Confederation.

The Saskatchewan Human Rights Code provides a means of dealing with arbitrary action by police officers in the course of an unlawful arrest. The provisions of the *Criminal Code* setting forth limitations and conditions to the powers of arrest were not intended to so cover the field as to displace the province's legitimate interest in

sée. Le problème qui consiste à éviter de caractériser comme étant criminelle cette législation est devenu insoluble quand il est devenu nécessaire de diviser l'art. 35. Cet article doit son existence à l'art. 7 qui ne peut pas être divisé parce qu'il constitue le pilier principal de la structure de la Loi. De plus, aucun membre de phrase ni aucune clause de l'art. 7 ne peuvent être séparés parce que, pris isolément, ils constituent tout autant du droit criminel que si l'article était pris dans son ensemble. Aucune question de prépondérance fédérale ne se pose parce qu'il n'existe aucun pouvoir provincial parallèle susceptible d'appuyer l'article. Étant donné la force déterminante de la compétence en matière de droit criminel, il n'est pas nécessaire de traiter de l'effet de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ni d'examiner la question de l'ingérence provinciale dans l'administration d'institutions purement fédérales.

Le juge en chef Dickson et les juges Wilson et La Forest (dissidents): Une commission d'enquête constituée par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan à la suite d'une plainte, dans laquelle on allègue qu'il y a eu arrestation et détention arbitraires contrairement à *The Saskatchewan Human Rights Code*, peut valablement enquêter sur cette plainte conformément au Code.

L'enquête effectuée par la commission d'enquête au sujet de l'arrestation et de la détention arbitraires n'empiète pas sur la compétence d'un juge nommé en vertu de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* même si, traditionnellement, ce sont les cours supérieures qui ont compétence sur le délit très semblable de l'emprisonnement illégal. Ce délit a été créé dans le but d'indemniser une personne privée à tort de sa liberté. Bien qu'il recoupe ce délit, l'art. 7 du Code porte sur le concept plus moderne de la protection des droits de la personne qui découlent de la dignité et de l'égalité inhérentes des êtres humains. L'élément judiciaire est accessoire à ses arrangements institutionnels. Plusieurs des fonctions ordinaires de lutte contre la discrimination exercées par la Commission, comme celle fondée sur la race, la couleur et le sexe, dans l'emploi et le logement, n'étaient pas protégées en *common law* et, en conséquence, une commission des droits de la personne qui cherche à protéger ces droits ne saurait être considérée comme exerçant une fonction attribuée aux juges nommés en vertu de l'art. 96 à l'époque de la Confédération.

The Saskatchewan Human Rights Code prévoit un moyen de traiter les actes arbitraires d'agents de police accomplis au cours d'une arrestation illégale. Les dispositions du *Code criminel* qui établissent les conditions et les limites du pouvoir d'arrestation ne visent pas à réglementer le domaine au point d'écarter les intérêts

its civil aspects. The provinces can, consistently with any federal law defining the legality of an arrest, deal with the civil aspects of an unlawful arrest conducted by police officers, whether the arrest purports to be in relation to an alleged breach of the *Criminal Code* or of provincial law. The criminal law is in no way interfered with by these provisions of the human rights code. The province can not only provide for the amicable settlement of disputes and the education of the public but can impose civil sanctions on those who do not comply with federal norms and can provide for compensation to those who may have suffered from the norms' not being respected. This type of complementary legislation need not be frozen in the form of the common law torts of false imprisonments and malicious prosecution. A police officer acting in the course of his employment is therefore subject to prosecution where it can be established that he intentionally offended against provincial law for the protection of human rights, just as he is subject to prosecution for breaches of the provincial highways acts, unless that breach be necessary for the enforcement of his duties.

Even assuming that the enforcement of s. 7 by means of a penal provision like s. 35(2) is unconstitutional as infringing on criminal law, it does not follow that enforcement of s. 7 by the proceedings taken by the Commission pursuant to the complaint procedure set out in the Code is also unconstitutional. The legislature provided for two quite distinct procedures for giving life to the right declared in s. 7—one constitutional and one probably not. The two were not dependent on one another.

The Commission's proceedings were not an investigation into the management and administration of the R.C.M.P. but rather into the conduct of individual R.C.M.P. officers that formed the subject-matter of the complaint. The Commission, to fit into the scheme for the protection of human rights, did not need to determine what changes would be required in the practices of the R.C.M.P. to deal with the complaint. That area of investigation has been established to be one of exclusive federal competence. Rather, the Board's investigation was into the conduct of individual R.C.M.P. officers on a particular occasion and the fact that it could not constitutionally investigate the general patterns or practices of the R.C.M.P. did not prevent it from exercising its other powers in an investigation of specific unlawful

légitimes qu'a la province dans ses aspects civils. Les provinces peuvent, conformément à toute loi fédérale définissant la légalité d'une arrestation, traiter des aspects civils d'une arrestation illégale effectuée par des agents de police, peu importe que l'arrestation soit en apparence à l'égard d'une prétendue violation du *Code criminel* ou d'une loi provinciale. Ces dispositions du code des droits de la personne n'empiètent aucunement sur le droit criminel. La province peut non seulement prévoir le règlement à l'amiable des litiges et l'éducation du public, mais elle peut également imposer des sanctions civiles à ceux qui ne se conforment pas aux normes fédérales et elle peut prévoir l'indemnisation de ceux qui ont pu subir un préjudice par suite du non-respect de ces normes. Ce type de lois complémentaires n'a pas besoin d'être figé sous la forme des délits de *common law* que sont l'emprisonnement illégal et les poursuites abusives. Un agent de police qui agit dans l'exercice de ses fonctions peut donc être poursuivi lorsqu'on est en mesure de prouver qu'il a enfreint volontairement des lois provinciales relatives à la protection des droits de la personne, tout comme il peut être poursuivi pour la violation d'un code provincial de la route, à moins que cette violation n'ait été nécessaire à l'exécution de ses fonctions.

Même à supposer que l'application de l'art. 7 au moyen d'une disposition pénale comme le par. 35(2) soit inconstitutionnelle pour le motif qu'elle empiète sur le droit criminel, il ne s'ensuit pas que l'application de l'art. 7 au moyen des procédures engagées par la Commission, conformément à la procédure de plainte énoncée dans le Code, est également inconstitutionnelle. La législature a prévu deux procédures tout à fait distinctes pour appliquer le droit déclaré à l'art. 7, l'une constitutionnelle, l'autre probablement pas. Les deux ne dépendent pas l'une de l'autre.

Les procédures de la Commission des droits de la personne constituaient une enquête non pas sur la gestion et l'administration de la G.R.C., mais plutôt sur la conduite de certains agents de la G.R.C. visés par la plainte. Pour se conformer au régime de protection des droits de la personne, il n'était pas nécessaire que la Commission détermine les changements qu'il faudrait apporter aux pratiques de la G.R.C. pour régler la plainte. Il a été établi que ce domaine d'enquête relève de la compétence exclusive du fédéral. L'enquête de la Commission portait plutôt sur la conduite adoptée par certains agents de la G.R.C. dans des circonstances particulières et le fait qu'en vertu de la Constitution elle ne pouvait pas enquêter sur les méthodes ou pratiques courantes de la G.R.C. ne l'empêchait pas d'exercer ses

conduct by members of the R.C.M.P. on a particular occasion.

Aside from immunity that may arise regarding conduct in the course of duty, individual members of the R.C.M.P. are subject to provincial laws of general application in the same way as other citizens. The conclusion that members of the R.C.M.P. must conform with the law is in harmony with the approach taken in the *Royal Canadian Mounted Police Act* and its regulations. Specific conduct of individual officers in breach of the law cannot be viewed as coming within the management and administration of the R.C.M.P. and provincial investigations into allegations of such conduct are permissible. The fact that an officer's conduct might give rise to internal disciplinary action has nothing to do with the administration of a provincial law of general application like *The Saskatchewan Human Rights Code*.

Cases Cited

By Estey J.

Referred to: *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink*, [1982] 2 S.C.R. 145; *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton*, [1985] 2 S.C.R. 150; *Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1; *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43; *Storgoff (In re)*, [1945] S.C.R. 526; *Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474.

By La Forest J. (dissenting)

Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada, [1979] 1 S.C.R. 218; *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267; *Residential Tenancies Act, 1979, Re*, [1981] 1 S.C.R. 714; *B.C. Family Relations Act, Re*, [1982] 1 S.C.R. 62; *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413; *Christie v. York Corporation*, [1940] S.C.R. 139; *Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadauria*, [1981] 2 S.C.R. 181; *Lodger's International Ltd. and O'Brien, Re* (1982), 141 D.L.R. (3d) 743, reversed on other grounds (1983), 145 D.L.R. (3d) 293; *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *R. v. Wetmore*, [1983] 2

autres pouvoirs et de faire enquête au sujet d'une certaine conduite illégale adoptée par des membres de la G.R.C. dans des circonstances particulières.

Abstraction faite de l'immunité qui peut entrer en jeu à l'égard de leur conduite dans l'exécution de leurs fonctions, les membres de la G.R.C., à titre individuel, sont assujettis aux lois provinciales d'application générale de la même manière que les autres citoyens. La conclusion que les membres de la G.R.C. doivent respecter la loi est conforme à la ligne de conduite adoptée dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et son règlement d'application. Il n'est pas possible de considérer que la conduite précise de certains agents qui contrevient à la loi relève de la gestion et de l'administration de la G.R.C. et il peut y avoir des enquêtes provinciales sur des allégations portant sur ce genre de conduite. Le fait que la conduite d'un agent pourrait l'exposer à une mesure disciplinaire interne n'a rien à voir avec l'administration d'une loi provinciale d'application générale comme *The Saskatchewan Human Rights Code*.

Jurisprudence

Citée par le juge Estey

Arrêts mentionnés: *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Switzman v. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145; *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150; *Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1; *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; *Storgoff (In re)*, [1945] R.C.S. 526; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474.

Citée par le juge La Forest (dissident)

Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada, [1979] 1 R.C.S. 218; *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267; *Loi de 1979 sur la location résidentielle, Re*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, [1982] 1 R.C.S. 62; *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413; *Christie v. York Corporation*, [1940] R.C.S. 139; *Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadauria*, [1981] 2 R.C.S. 181; *Lodger's International Ltd. and O'Brien, Re* (1982), 141 D.L.R. (3d) 743, infirmé pour d'autres motifs (1983), 145 D.L.R. (3d) 293; *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *R. c.*

S.C.R. 284; *Attorney General of Canada v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60; *R. v. McLeod*, [1930] 4 D.L.R. 226; *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms.
Civil Code, s. 1053.
Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13), (14), (15), 96.
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 25, 26, 29, 247(2), 449, 450, 451, 452, 453, 454.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, s. 37(3).
Royal Canadian Mounted Police Regulations, C.R.C. 1978, c. 1391, s. 25.
Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74 as amended by SOR/83-335, s. 32.
Saskatchewan Bill of Rights Act, 1947, S.S. 1947, c. 35.
Saskatchewan Human Rights Code, S.S. 1979, c. S-24.1, ss. 3, 7, 25, 27, 28(1), 29(1), (2), 30(1)(a), 31(3), (7), (8), 35(3).

Authors Cited

Dicey Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: Macmillan, 1959.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
Laskin, Bora. "An Inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights" (1959), 37 *Can. Bar Rev.* 77.
Pigeon, Louis-Philippe. "The Bill of Rights and the British North America Act" (1959), 37 *Can. Bar Rev.* 66.
Tarnopolsky, Walter Surma. "The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada" (1968), 46 *Can. Bar Rev.* 565.
Tarnopolsky, Walter Surma. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed. Toronto: McClelland and Stewart, 1975.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (1982), 148 D.L.R. (3d) 55, [1983] 4 W.W.R. 97, 23 Sask. R. 16, 4 C.H.R.R. D/1355, quashing an order of prohibition granted by Maher J. (1982), 139 D.L.R. (3d) 44, [1982] 5 W.W.R. 749, 19 Sask. R. 26, 3 C.H.R.R. D/972, with respect to a Board of Inquiry established by the Saskatchewan Human Rights Commission pursuant to *The Saskatchewan Human Rights*

Wetmore, [1983] 2 R.C.S. 284; *Procureur général du Canada c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60; *R. v. McLeod*, [1930] 4 D.L.R. 226; *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Code civil, art. 1053.
Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 25, 26, 29, 247(2), 449, 450, 451, 452, 453, 454.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13), (14), (15), 96.
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-9, art. 37(3).
Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, C.R.C. 1978, chap. 1391, art. 25.
Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74 modifié par DORS/83-335, art. 32.
Saskatchewan Bill of Rights Act, 1947, S.S. 1947, chap. 35.
Saskatchewan Human Rights Code, S.S. 1979, chap. S-24.1, art. 3, 7, 25, 27, 28(1), 29(1), (2), 30(1)(a), 31(3), (7), (8), 35(3).

e Doctrine citée

Dicey Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: Macmillan, 1959.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
Laskin, Bora. «An Inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights» (1959), 37 *R. du B. can.* 77.
Pigeon, Louis-Philippe. «The Bill of Rights and the British North America Act» (1959), 37 *R. du B. can.* 66.
Tarnopolsky, Walter Surma. «The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada» (1968), 46 *R. du B. can.* 565.
Tarnopolsky, Walter Surma. *The Canadian Bill of Rights*, 2nd ed. Toronto: McClelland and Stewart, 1975.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (1982), 148 D.L.R. (3d) 55, [1983] 4 W.W.R. 97, 23 Sask. R. 16, 4 C.H.R.R. D/1355, qui a annulé une ordonnance de prohibition accordée par le juge Maher (1982), 139 D.L.R. (3d) 44, [1982] 5 W.W.R. 749, 19 Sask. R. 26, 3 C.H.R.R. D/972, à l'égard d'une commission d'enquête constituée par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan confor-

Code. Appeal allowed, Dickson C.J. and Wilson and La Forest JJ. dissenting.

T. B. Smith, Q.C., S. R. Fainstein and M. R. Kindrachuk, for the appellants.

Milton C. Woodard, for the respondent.

John Cavarzan, Q.C., for the intervener the Attorney General for Ontario.

Réal A. Forest, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Bruce Judah, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

William Henkel, Q.C., and *Robert Maybank*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

James C. MacPherson and Graeme G. Mitchell, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

The judgment of Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ. was delivered by

ESTEY J.—There are two clear areas of law concerned in this appeal. The *Criminal Code*, in s. 247(2), makes it an offence to unlawfully confine or detain a person, and ancient principles of criminal law give a right to *habeas corpus* where detention is unlawful. On the other hand, the common law of Saskatchewan includes a right to recover damages in tort for false imprisonment. This tort action can be further controlled by provincial legislation if the province wishes to do so. Section (7) of *The Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, c. S-24.1, is argued to be such action, at least in part. The section provides:

7. Every person and every class of persons shall enjoy the right to freedom from arbitrary arrest or detention, and every person who is arrested or detained shall enjoy the right to an immediate judicial determination of the legality of his detention and to notice of the charges on which he is detained.

mément à *The Saskatchewan Human Rights Code*. Pourvoi accueilli, le juge en chef Dickson et les juges Wilson et La Forest sont dissidents.

T. B. Smith, c.r., S. R. Fainstein et M. R. Kindrachuk, pour les appelants.

Milton C. Woodard, pour l'intimé.

John Cavarzan, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Réal A. Forest, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

William Henkel, c.r., et *Robert Maybank*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

James C. MacPherson et Graeme G. Mitchell, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Version française du jugement des juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Le Dain rendu par

LE JUGE ESTEY — Le présent pourvoi porte sur deux domaines précis du droit. La séquestration et la détention sans autorisation légitime d'une personne constituent une infraction en vertu du par. 247(2) du *Code criminel*, et d'anciens principes de droit criminel donnent ouverture à l'*habeas corpus* lorsque la détention est illégale. Par ailleurs, la *common law* de la Saskatchewan comporte le droit, fondé sur la responsabilité délictuelle, de recouvrer des dommages-intérêts pour emprisonnement illégal. Cette action en responsabilité délictuelle peut être assujettie à un contrôle plus sévère par voie de législation provinciale si la province le souhaite. On soutient que l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, chap. S-24.1, constitue une telle mesure, du moins en partie. Voici le texte de cet article:

[TRADUCTION] 7. Toute personne et toute catégorie de personnes ont droit à la protection contre l'arrestation ou la détention arbitraires, et toute personne arrêtée ou détenue a droit à une décision judiciaire immédiate sur la légalité de sa détention et à la notification des accusations pour lesquelles elle est détenue.

The character of s. 7 in law must be determined and the answer to that process is the answer to this appeal. The only serious challenge to its validity is that it is in relation to criminal law. If the section is in pith and substance "true criminal law" under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, then it is *ultra vires* the province and one need not pursue inquiry into the difficulties created by its coexistence with s. 25 of the *Criminal Code*. The true character in law of s. 7 will be determined from its interpretation, taking into account the language employed by the legislature, the nature of the statute in which it is found and its position in that statute.

The province may, under s. 92(15), create an offence to enforce or support a constitutionally valid provincial law or program. "Human rights" without more is itself not such a free-standing program in the sense that not all such rights, and not all means by which such rights may be protected, fall in pith and substance within one of the heads of power in s. 92. Rather, provincial legislation protecting aspects of human rights may find constitutional validity only to the extent that it is, outside of its association with human dignity or liberty, independently valid under s. 92.

Let it be said at once that one does not approach a provincial human rights code on the basis that it is constitutionally presumptively suspect. The great bulk of the protections granted by such codes would appear to be beyond challenge as being legislation in relation to property and civil rights, or to matters of merely local or private nature. They deal, for example, with questions of discrimination in housing and employment, and equal access to goods and services. These legislative protections are valid not because they affirm interests such as liberty, or human dignity, but because the activities legislated, that is for example housing, employment, and education, are themselves legitimate areas of provincial concern under ss. 92 and 93. Here, however, we are asked to rule on the validity of a provision which does not fit into this

Il faut établir quelle est la nature juridique de l'art. 7, et la réponse à cette question constitue la solution du présent pourvoi. La seule contestation sérieuse de la validité de cet article porte qu'il a trait au droit criminel. Si, de par son caractère véritable, cet article constitue du «droit criminel» au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, alors il est *ultra vires* de la province et il n'est plus nécessaire d'examiner les problèmes que crée sa coexistence avec l'art. 25 du *Code criminel*. La véritable nature juridique de l'art. 7 sera déterminée par son interprétation, compte tenu du langage utilisé par l'assemblée législative, de la nature de la loi dans laquelle il se trouve et de sa situation dans cette loi.

La province peut, aux termes du par. 92(15), créer une infraction pour mettre à exécution ou appuyer une loi ou un programme constitutionnellement valide de la province. L'expression «droits de la personne» sans plus ne constitue pas en soi un programme isolé en ce sens que ce ne sont pas tous ces droits et pas tous les moyens par lesquels ces droits peuvent être protégés qui, de par leur caractère véritable, relèvent de l'un des chefs de compétence énumérés à l'art. 92. Plutôt, la loi provinciale qui protège des aspects des droits de la personne ne peut être valide constitutionnellement que dans la mesure où elle est, outre son rapport avec la dignité ou la liberté de l'être humain, valide de manière indépendante en vertu de l'art. 92.

Il faut immédiatement préciser que l'on n'aborde pas un code provincial sur les droits de la personne en présumant au départ qu'il est suspect sur le plan constitutionnel. Les protections accordées par ces codes sembleraient en grande majorité incontestables à titre de législation relative à la propriété et aux droits civils ou à des matières d'une nature purement locale ou privée. Ces codes traitent, par exemple, de questions de discrimination en matière de logement et d'emploi et d'égalité d'accès aux biens et services. Ces protections législatives sont valides non pas parce qu'elles affirment des droits comme la liberté ou la dignité humaine, mais parce que les activités qu'elles visent, comme par exemple le logement, l'emploi et l'éducation, constituent elles-mêmes des domaines d'intérêt légitimes pour les provinces en vertu des

category. Section 7 of the Saskatchewan Code deals with arbitrary arrest. To the extent that that subject is in pith and substance a matter falling exclusively within federal legislative competence, s. 7 must be found to be *ultra vires* the province.

In my view, therefore, it is not sufficient in disposing of this appeal to point to the fact that the Saskatchewan Code provisions are, as expressed in s. 3 of the Act, aimed in unison at the common targets of promoting "recognition of the inherent dignity and the equal inalienable rights of all members of the human family", and furthering the public policies against discrimination. The preoccupation of the Code as a whole with fostering civil liberties does not compel the conclusion that all the provisions of the Code are within provincial competence under s. 92 (13), "property and civil rights". In the division of legislative powers, "civil rights" is neither synonymous with nor necessarily inclusive of matters commonly thought of as "civil rights issues".

In *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, we find several references to this basic distinction:

(a) Estey J. wrote of religious freedom that (p. 359):

In one sense it may be styled a civil right, but it does not follow that it would be included within the phrase "Property and Civil Rights in the Province" within the meaning of s. 92(13) of the *B.N.A. Act*. On the contrary it would rather seem that such a right should be included among those upon which the Parliament of Canada might legislate for the preservation of peace, order and good government.

(b) Rand J. similarly distinguished (p. 329) "civil rights [which] arise from positive law" from "freedom of speech, religion and the inviolability of the person . . . [which] are at once the necessary attributes and modes of self-expression of human beings and the primary condi-

art. 92 et 93. Toutefois, en l'espèce, on nous demande de statuer sur la validité d'une disposition qui ne s'inscrit pas dans cette catégorie. L'article 7 du Code de la Saskatchewan traite de l'arrestation arbitraire. Dans la mesure où ce sujet est, de par son caractère véritable, une question qui relève exclusivement de la compétence législative fédérale, il faut conclure que l'art. 7 est *ultra vires* de la province.

Par conséquent, j'estime que, pour statuer sur le présent pourvoi, il ne suffit pas de souligner le fait que les dispositions du Code de la Saskatchewan, comme le prévoit l'art. 3 de la Loi, ont toutes pour objet commun de promouvoir [TRADUCTION] «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables», et d'appliquer des politiques générales contre la discrimination. La préoccupation du Code, pris dans son ensemble, de favoriser les libertés civiles n'oblige pas à conclure que toutes les dispositions du Code relèvent de la compétence provinciale en vertu du par. 92(13), savoir «la propriété et les droits civils». Dans le partage des pouvoirs législatifs, l'expression «droits civils» ne correspond pas aux questions communément interprétées comme des «questions relatives aux droits civils» et ne vise pas nécessairement ces questions.

L'arrêt *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, contient plusieurs mentions de cette distinction fondamentale:

a) Le juge Estey a écrit ce qui suit au sujet de la liberté de religion (p. 359):

[TRADUCTION] En un sens, on peut le qualifier de droit civil, mais il ne s'ensuit pas qu'il serait compris dans l'expression «propriété et droits civils dans la province» au sens du par. 92(13) de l'*A.A.N.B.* Au contraire, il semblerait plutôt qu'un tel droit devrait faire partie des droits à l'égard desquels le Parlement du Canada aurait le droit de légiférer afin de protéger la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

b) De même, le juge Rand a établi une distinction (p. 329) entre les [TRADUCTION] «droits civils [qui] tirent leur origine du droit positif» et [TRADUCTION] «la liberté de parole et de religion et l'invocabilité de la personne . . . [qui] sont des libertés primordiales qui consti-

tions of their community life within a legal order.”

The same distinction was made again by Rand J. in *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, at p. 305.

This conclusion was adopted by Professor Laskin (as he then was) in [“An Inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights”] (1959), 37 *Can. Bar Rev.* 77, at p. 104:

An assessment of the civil liberty classifications in terms of legislative power leads to the conviction that, by and large, economic liberty and liberty in the human rights or egalitarian sense are, respectively, subject either to federal or to provincial legislative power or to both concurrently, according to whether the industries, undertakings or activities involved or with which these liberties are connected, are themselves within the legislative power of Parliament or a provincial legislature.

The same sort of division of powers over “liberty in the legal sense” was confirmed at p. 107, and is inherent in the restriction of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III, s. 5(3), to matters within the legislative authority of Parliament (on Parliament’s competence to enact the Bill, compare Laskin, *supra*, with Pigeon [“The Bill of Rights and the British North America Act”] (1959), 37 *Can. Bar Rev.* 66).

Just as a province has no jurisdiction to infringe a human right or liberty where the legislative provision is properly seen as falling under an exclusively federal head of power (i.e., *Saumur v. City of Quebec*, *supra*, *Switzman v. Elbling*, *supra*), a province’s jurisdiction to affirmatively protect a human right or liberty must depend upon the human rights provision’s independent validity under one of the heads of s. 92 (see Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), pp. 634-35, Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights* (2nd ed. 1975), pp. 55-56). *Saumur* and *Switzman*, *supra*, are the opposite of this case in that

tuent les attributs essentiels de l’être humain, son mode nécessaire d’expression et la condition fondamentale de son existence au sein d’une collectivité régie par un système juridique».

Le juge Rand a encore établi la même distinction dans l’arrêt *Switzman v. Elbling*, [1957] R.C.S. 285, à la p. 305.

Cette conclusion a été adoptée par le professeur Laskin (plus tard juge en chef du Canada) dans [«An Inquiry into the Diefenbaker Bill of Rights»] (1959), 37 *R. du B. can.* 77, à la p. 104:

[TRADUCTION] Une évaluation des classifications des libertés civiles sur le plan du pouvoir législatif nous amène à conclure que, à tout prendre, la liberté sur le plan économique et la liberté en matière de droits de la personne ou dans un sens égalitaire sont, respectivement, assujetties au pouvoir fédéral ou au pouvoir provincial ou à ces deux pouvoirs en même temps, selon que les industries, entreprises ou activités concernées ou auxquelles ces libertés se rapportent, relèvent elles-mêmes du pouvoir législatif du Parlement ou de l’assemblée législative d’une province.

Le même genre de partage des pouvoirs en matière de [TRADUCTION] «liberté au sens juridique» a été confirmé à la p. 107 et est inhérent dans la restriction de l’application de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III, par. 5(3), aux matières qui relèvent de la compétence législative du Parlement (quant au pouvoir du Parlement d’adopter la Déclaration, comparer Laskin, précité, avec Pigeon [«The Bill of Rights and the British North America Act»] (1959), 37 *R. du B. can.* 66).

Tout comme la province n’est pas compétente pour porter atteinte à une liberté ou à un droit de la personne lorsque la disposition législative est à bon droit considérée comme relevant d’un chef de compétence fédérale exclusive (c.-à-d. *Saumur v. City of Quebec* et *Switzman v. Elbling*, précités), la compétence d’une province pour protéger affirmativement une liberté ou un droit de la personne doit dépendre de la validité indépendante de la disposition sur les droits de la personne en vertu de l’une des rubriques de l’art. 92 (voir Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), pp. 634 et 635, Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights*

there, provincial legislation had the effect of infringing civil liberties and here, the province has legislated to protect them. In principle, however, the cases are exactly the same. In each case, the essential question is whether provincial legislation is valid as in relation to property and civil rights or some other head of s. 92, or impermissibly deals with matters in relation to a subject over which Parliament has been given exclusive legislative jurisdiction. Should the root of the human rights legislation under challenge be within the territory of pure criminal law, and not in a valid provincial legislative object, it is beyond the powers of the provincial legislature. That is the basic question to be answered in this appeal.

It is parenthetically mentioned that this restriction on the ability of the provinces, and indeed the federal Parliament, to legislate for the protection of human rights or liberties in no way diminishes the pre-eminent importance of such laws, when validly enacted. Valid human rights legislation enjoys a special status, in the sense recently enunciated by Lamer J. in *Insurance Corporation of British Columbia v. Heerspink*, [1982] 2 S.C.R. 145, and confirmed by the whole Court in *Winnipeg School Division No. 1 v. Craton*, [1985] 2 S.C.R. 150. Human rights codes are fundamental laws intended to apply to all other legislation of the enacting body in the absence of express words in that legislation denying it that power.

Criminal law is easier to recognize than to define. It is easier to say what is not criminal law than what is. Fortunately, given the wording of s. 91(27) it is not necessary to distinguish in this issue that which is substantive criminal law from that which is criminal procedure. This Court and the Privy Council have in three leading cases dealt with the definition of criminal legislation. In *Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street*

(2nd ed. 1975), pp. 55 et 56). Les arrêts *Saumur* et *Switzman*, précités, sont à l'opposé de l'espèce en ce sens que, dans ces affaires, la loi provinciale avait pour effet de porter atteinte aux libertés civiles, alors qu'en l'espèce la province a légiféré pour les protéger. En principe toutefois, ces affaires sont exactement les mêmes. Dans chacune, la question essentielle est de savoir si la loi provinciale est valide comme se rapportant à la propriété et aux droits civils ou à quelque autre rubrique de l'art. 92, ou si elle traite d'une manière inacceptable de matières qui relèvent d'un chef de compétence législative exclusive du Parlement fédéral. Si le fondement de la loi sur les droits de la personne qui est contestée relève du pur droit criminel, et non d'un objectif législatif provincial régulier, il outrepassé les pouvoirs de la législature provinciale. C'est la question fondamentale qui doit être tranchée dans le présent pourvoi.

On mentionne entre parenthèses que cette restriction sur la capacité des provinces et, en fait, du Parlement fédéral de légiférer pour la protection des libertés ou des droits de la personne ne diminue nullement l'importance prééminente de ces lois lorsqu'elles sont valablement adoptées. La législation valide sur les droits de la personne jouit d'un statut spécial, dans le sens énoncé récemment par le juge Lamer dans l'arrêt *Insurance Corporation of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145, et confirmé par la Cour au complet dans l'arrêt *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150. Les codes sur les droits de la personne sont des lois fondamentales destinées à s'appliquer à toutes les autres mesures adoptées par le législateur en l'absence, dans ces mesures législatives, de termes exprès lui refusant ce pouvoir.

Le droit criminel est plus facile à reconnaître qu'à définir. Il est plus facile de dire ce qui ne constitue pas du droit criminel que ce qui en est. Heureusement, compte tenu du texte du par. 91(27), il n'est pas nécessaire pour trancher la présente question d'établir une distinction entre le droit criminel positif et la procédure en matière criminelle. Cette Cour et le Conseil privé ont, dans trois arrêts de principe, traité de la définition de la

Railway Co., [1903] A.C. 524, the Lord Chancellor wrote at pp. 528-29:

The reservation of the criminal law for the Dominion of Canada is given in clear and intelligible words which must be construed according to their natural and ordinary signification. Those words seem to their Lordships to require, and indeed to admit, of no plainer exposition than the language itself affords. Sect. 91, sub-s. 27, of the British North America Act, 1867, reserves for the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada "the criminal law, except the constitution of Courts of criminal jurisdiction." It is, therefore, the criminal law in its widest sense that is reserved

This was taken literally in *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310, where it was stated, at p. 324, that:

Criminal law connotes only the quality of such acts or omissions as are prohibited under appropriate penal provisions by authority of the State. The criminal quality of an act cannot be discerned by intuition; nor can it be discovered by reference to any standard but one: Is the act prohibited with penal consequences?

Such a definition is necessarily too broad, as it would permit Parliament, simply by legislating in the proper form, to colourably invade areas of exclusively provincial legislative competence. Therefore, in the *Margarine Reference* [*Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*], [1949] S.C.R. 1, it was accepted that some legitimate public purpose must underlie the prohibition.

A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undersirable effect upon the public against which the law is directed. That effect may be in relation to social, economic or political interests; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened.

(*Per* Rand J. at p. 49.)

législation en matière criminelle. Dans *Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Railway Co.*, [1903] A.C. 524, le lord Chancelier a écrit aux pp. 528 et 529:

^a [TRADUCTION] Le droit criminel est réservé au Dominion du Canada en des termes clairs et intelligibles qui doivent être interprétés selon leur sens naturel et ordinaire. Selon leurs Seigneuries, ces termes ne semblent pas exiger ni même souffrir d'énoncé plus clair que celui que fournit le texte lui-même. Le paragraphe 27 de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 réserve au Parlement du Canada la compétence législative exclusive en ce qui concerne «le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle.» C'est donc le droit criminel dans son sens le plus large qui est réservé . . .

Cela a été interprété littéralement dans l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310, où on a déclaré, à la p. 324, que:

^e [TRADUCTION] Le droit est criminel en ce qu'il désigne la qualité de certains actes ou omissions qui sont interdits par l'État en vertu de dispositions pénales appropriées. La qualité criminelle d'un acte ne peut se discerner intuitivement; elle ne peut se découvrir qu'en se référant à une norme unique: l'acte est-il interdit et assorti de conséquences pénales?

^f Une telle définition est nécessairement trop large car elle permettrait au Parlement, simplement en légiférant de la manière appropriée, d'empiéter spécieusement sur des domaines de compétence législative provinciale exclusive. Par conséquent, dans le *Renvoi sur la margarine* [*Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*], [1949] R.C.S. 1, on a accepté que l'interdiction doit se fonder sur un objectif public légitime.

^h [TRADUCTION] Le crime est l'acte que la loi interdit et auquel elle attache une peine; les interdictions portant sur quelque chose, l'on peut toujours trouver à leur base une situation contre laquelle le législateur veut, dans l'intérêt public, lutter. La situation que le législateur a voulu faire cesser ou les intérêts qu'il a voulu sauvegarder peuvent être autant du domaine social que du domaine économique ou politique; et la législature avait à l'esprit de supprimer le mal ou de sauvegarder les intérêts menacés.

(Le juge Rand, à la p. 49.)

The lack of a sufficient public purpose of the relevant sort was determinative in *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49.

The question of encroachment upon the criminal law jurisdiction of Parliament is discussed both by my colleague La Forest J. and in the judgment of the Saskatchewan Court of Appeal, below. With respect to those who reach the opposite conclusion, I conclude that provincial legislative powers cannot sustain the measure before the Court as applied to arrest or detention under the criminal law. The terms of s. 91(27) of the Constitution must be read as assigning to Parliament exclusive jurisdiction over criminal law in the widest sense of the term. Provincial legislation which in pith and substance falls inside the perimeter of that term broadly defined is *ultra vires*. Parliament's legislative jurisdiction properly founded on s. 91(27) may have a destructive force on encroaching legislation from provincial legislatures, but such is the nature of the allocation procedure in ss. 91 and 92 of the Constitution. Here we are not concerned with the result in law of the exercise by Parliament of one of its exclusive heads of jurisdiction. Indeed, the converse is the question: what, if anything, is the result in law of legislation by a province where it may be classified as essentially criminal in nature? Basic principles require the conclusion that such legislation is invalid, regardless of any perceived need for its substantive provisions, and regardless of perceived defects or gaps in the federal legislative plan (*Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43, and see the discussion in Hogg, *supra* at pp. 313-15).

Section 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* creates a right to be free from "arbitrary arrest or detention" and prescribes a right of every arrested or detained person to an immediate judicial determination of the legality of that detention, and to a notice of the charge on which he is detained. The latter two requirements relate to, and indeed appear to be derived from, the ancient

L'absence d'objectif public suffisant du genre pertinent a été déterminant dans l'arrêt *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49.

a La question de l'empiètement sur la compétence du Parlement en matière de droit criminel est analysée par mon collègue le juge La Forest et par la Cour d'appel de la Saskatchewan. Avec égards pour ceux qui arrivent à la conclusion opposée, je conclus que les pouvoirs législatifs provinciaux ne peuvent appuyer la mesure devant la Cour, pour autant qu'elle s'applique à l'arrestation ou à la détention effectuée en vertu des dispositions du droit criminel. Les termes du par. 91(27) de la Constitution doivent être interprétés comme attribuant au Parlement la compétence exclusive en matière de droit criminel dans le sens plus large du terme. La législation provinciale qui, de par son caractère véritable, s'inscrit dans le cadre de cette expression dans son sens large est *ultra vires*. La compétence législative du Parlement correctement fondée sur le par. 91(27) peut avoir un effet destructeur sur une loi adoptée par une assemblée législative provinciale, qui empiète sur un domaine de compétence fédérale, mais telle est la nature de la procédure de répartition énoncées aux art. 91 et 92 de la Constitution. En l'espèce, nous ne nous intéressons pas au résultat en droit de l'exercice par le Parlement de l'un de ses chefs de compétence exclusive. En fait, c'est le contraire qui est en cause: quel est, s'il y a lieu, le résultat en droit d'une loi provinciale dont on peut dire qu'elle est de nature essentiellement criminelle? Les principes fondamentaux exigent de conclure que cette loi n'est pas valide, peu importe que l'on considère que ses dispositions de fond sont nécessaires et peu importe que l'on perçoive des défauts ou des failles dans le régime législatif fédéral (*Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43, et voir l'analyse dans Hogg, précité, aux pp. 313 à 315).

L'article 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* crée le droit à la protection contre «l'arrestation ou la détention arbitraires» et prescrit que toute personne arrêtée ou détenue a droit à une décision judiciaire immédiate sur la légalité de sa détention et à la notification des accusations pour lesquelles elle est détenue. Les deux dernières exigences se rapportent à l'ancienne règle de l'*ha-*

law of *habeas corpus*. As such, where the issue arises, as it does in this appeal, in the context of the criminal law, they are clearly, in the Canadian constitutional scheme, matters of "criminal law, ... including the procedure in criminal matters" (*Storgoff (In re)*, [1945] S.C.R. 526). The structure of s. 7 and its relationship to other provisions in the statute do not afford the solution of severability of the concluding clauses of the section, which are beyond argument measures relating entirely to procedure in criminal matters if they purport to be effective to give a right to judicial review of the legality of detention by police officers acting in the course of their duties in furtherance of the criminal law.

Section 7, read as a whole and in conjunction with s. 35 of the Saskatchewan statute, also clearly purports to create an offence of arbitrary arrest or detention. Section 35 specifies that "Every person who ... abridges ... a right under this Act ... is guilty of an offence and liable ... (3) ... to a fine of not more than \$2,000" The words of s. 7 cannot therefore be read as merely creating a right in a vacuum. Violation of the right is an offence attracting a penalty. The province has not here, by enacting s. 7, merely regulated the civil aspects of unlawful arrest by specifying the consequences attendant upon such arrest. The latter is generally within provincial powers (*Chartier v. Attorney General of Quebec*, [1979] 2 S.C.R. 474). Rather, here the province has purported to define the boundaries within which an arrest or detention is authorized. That is a matter which, where the arrest occurs in the course of enforcement of the criminal law, is itself in relation to criminal law or procedure. The problem of avoiding the criminal characterization of this legislation is indeed rendered insoluble once it becomes necessary to sever s. 35. That section is fed and sustained by s. 7 which of course cannot be severed because it is the main pillar in the statutory structure. Neither can any phrase or clause of s. 7 be severed because if

beas corpus et, en fait, paraissent en découler. Comme telles, lorsque la question se pose, comme c'est le cas dans le présent pourvoi, dans le contexte du droit criminel, elles sont clairement, dans le régime constitutionnel canadien, des questions de [TRADUCTION] «droit criminel ... y compris la procédure en matière criminelle» (*Storgoff (In re)*, [1945] R.C.S. 526). La structure de l'art. 7 et son rapport avec les autres dispositions du Code écartent la solution de la possibilité de diviser les clauses finales de l'article, qui sont incontestablement des mesures qui se rapportent entièrement à la procédure en matière criminelle si elles sont censées permettre de conférer un droit au contrôle judiciaire de la légalité de la détention par des agents de police qui agissent dans l'exercice de leurs fonctions d'application du droit criminel.

L'article 7, pris dans son ensemble et conjointement avec l'art. 35 de la loi en vigueur en Saskatchewan, a aussi nettement pour objet de créer l'infraction d'arrestation ou de détention arbitraires. L'article 35 précise que [TRADUCTION] «Quiconque ... porte atteinte ... à un droit prévu par la présente loi ... est coupable d'une infraction et passible ... (3) ... d'une amende d'au plus 2 000 \$... » Les termes de l'art. 7 ne peuvent donc pas être interprétés comme créant simplement un droit dans l'absolu. La violation du droit constitue une infraction qui entraîne une peine. La province n'a pas en l'espèce, par l'adoption de l'art. 7, simplement réglementé les aspects civils de l'arrestation illégale en précisant les conséquences d'une telle arrestation. Cette dernière précision relève généralement des pouvoirs provinciaux (*Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474). Plutôt en l'espèce, la province a apparemment défini les limites à l'intérieur desquelles une arrestation ou une détention est autorisée. C'est une question qui, lorsque l'arrestation se produit dans le cadre de l'application du droit criminel, se rapporte elle-même au droit criminel ou à la procédure en matière criminelle. Le problème qui consiste à éviter de caractériser comme étant criminelle cette législation devient vraiment insoluble dès qu'il devient nécessaire de diviser l'art. 35. Cet article doit son existence à l'art. 7 qui, évidemment, ne peut pas être divisé parce qu'il constitue le pilier principal de la structure de la Loi. De

taken in isolation it is as much criminal law as is the section when read as an entity.

Section 31(8) also throws some light on the true characterization in constitutional law of s. 7. By subsection (a) the Board is empowered to award "damages" for a "contravention" if the act is committed "wilfully and recklessly". This would, in ordinary legislative parlance, connote an offence with related punishment consequences regardless of the person or entity to whom the prescribed penalty is payable. Subsection (b) is equivocal on this issue but certainly cannot undo the work of subs. (a) in the characterization process.

The term "arbitrary arrest or detention" is not defined in the statute. The *Criminal Code* of Canada deals with detention and arrest in many ways in its provisions. Section 247(2) creates the offence of forcible confinement where confinement occurs without lawful authority. Section 25(1) of the *Code* affords certain defences to a person making an arrest within the authorization of the law, including the *Criminal Code*, where he acted on reasonable and probable grounds and used only such force as was necessary for the purpose. Section 26 of the *Code* makes excessive force an offence and s. 29 requires the arresting officer to give notice of the offence to the person arrested "where it is feasible to do so". The powers of arrest without warrant under the *Criminal Code* are defined in ss. 449 and 450.

These provisions are cited not to show that the federal Parliament has occupied the field or that difficulties will be encountered in the application of two bodies of law to the same population. (These requirements arise only where the provincial legislation relates to a valid provincial object.) Rather these *Code* provisions are advanced to illustrate that the type of action taken by the provincial legislature in s. 7 has been, almost since the advent of Confederation, taken by the Parliament of Canada in the exercise of its exclusive

plus, aucun membre de phrase ni aucune clause de l'art. 7 ne peuvent être séparés parce que, pris isolément, ils constituent tout autant du droit criminel que si l'article était pris dans son ensemble.

^a Le paragraphe 31(8) nous éclaire aussi sur la vraie caractérisation en droit constitutionnel de l'art. 7. À l'alinéa a), la commission d'enquête est habilitée à accorder des «dommages-intérêts» pour une «violation» si l'acte a été commis [TRADUCTION] «délibérément et de manière insouciant». Dans la langue législative ordinaire, cela connoterait une infraction assortie de conséquences pénales peu importe la personne ou l'entité à qui est payable la peine prescrite. L'alinéa b) est ambigu sur cette question, mais il ne peut certainement pas annuler l'action de l'al. a) dans le processus de caractérisation.

^d Le Code ne définit pas l'expression «arrestation ou détention arbitraires». Le *Code criminel* du Canada traite de la détention et de l'arrestation de plusieurs manières dans ses dispositions. Le paragraphe 247(2) crée l'infraction de séquestration dans le cas où il y a incarcération sans autorisation légitime. Le paragraphe 25(1) du *Code* accorde certains moyens de défense à la personne qui effectue une arrestation sans être autorisée par la loi, y compris le *Code criminel*, lorsqu'elle a agi en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables et a employé seulement la force nécessaire pour cette fin. L'article 26 du *Code* prévoit que la force excessive constitue une infraction et l'art. 29 exige que l'agent qui effectue une arrestation donne avis de l'infraction à la personne arrêtée «si la chose est possible». Les pouvoirs d'arrestation sans mandat que prévoit le *Code criminel* sont définis aux art. 449 et 450.

^h Ces dispositions sont citées non pas pour démontrer que le Parlement fédéral a occupé le domaine ou que des difficultés surviendront dans l'application des deux ensembles de règles de droit à la même population. (Ces exigences ne se présentent que lorsque la loi provinciale se rapporte à un objectif provincial régulier.) Ces dispositions du *Code* sont plutôt présentées pour montrer que le genre de mesure prise à l'art. 7 par la législature provinciale a été, presque depuis la Confédération, prise par le Parlement du Canada dans l'exercice

sovereignty over criminal law. That is not to say that repetition produces constitutionality. It does, however, illustrate that the community through its elected representatives, and in the course of its criminal law enforcement system, has for at least a century regarded the arrest and detention provisions in the *Criminal Code* as illustrations of the broadly defined approach to criminal law in the authorities, some of which have already been cited. Words in legislation, and more particularly, words employed in constitutional documents, take on meaning from the context in which they are employed in daily life. The words "criminal law" and "criminal procedure" are no exception. These words have long been accepted by legislature and courts alike in the community as including legislation with reference to arrest and detention, arbitrary or otherwise. To the extent that these activities form the core and substance of *habeas corpus*, they have had criminal law connotations in our criminal jurisprudence in Canada and in its British predecessor from which our criminal law has evolved for over seven hundred years. We are not here, of course, concerned with any valid provincial arrest or detention powers such as may, for example, be conferred on individuals with jurisdiction to enforce valid provincial regulatory schemes or penal provisions valid under s. 92(15), such as highway control statutes, and provincial statutes permitting apprehension of juveniles or the mentally ill.

The section of the provincial statute under examination in the criminal law context in this case cannot, in my view, be seen otherwise than as an exercise by the legislature in the enunciation of criminal law as the expression has been interpreted in our courts over the years. There is no parallel valid provincial aspect or scheme which could support it in this context. Accordingly, no question of federal paramountcy need be addressed. Because of the controlling force of the criminal law power over the resolution of this appeal, I find

de sa compétence exclusive en matière de droit criminel. Cela ne veut pas dire que la répétition engendre la constitutionnalité. Toutefois, cela montre que la société, par l'entremise de ces représentants élus et dans le cadre de son régime d'application du droit criminel, a pendant au moins un siècle considéré les dispositions du *Code criminel* relatives à l'arrestation et à la détention comme des illustrations de la conception large du droit criminel qu'on trouve dans les précédents, dont certains ont déjà été cités. Les termes de la loi, et plus particulièrement, ceux employés dans les documents constitutionnels, prennent une signification d'après le contexte dans lequel ils sont employés dans la vie de tous les jours. Les expressions «droit criminel» et «procédure en matière criminelle» ne font pas exception. Ces expressions ont depuis longtemps été acceptées par les assemblées législatives et les tribunaux dans la société comme incluant les mesures législatives relatives à l'arrestation et à la détention, arbitraires ou autres. Dans la mesure où ces activités constituent l'essentiel de l'*habeas corpus*, elles ont des connotations de droit criminel dans notre jurisprudence canadienne en matière criminelle et dans la jurisprudence britannique qui l'a précédée et à partir de laquelle notre droit criminel s'est développé pendant plus de sept cents ans. Évidemment, en l'espèce nous ne nous intéressons pas aux pouvoirs provinciaux valides en matière d'arrestation et de détention qui peuvent, par exemple, être conférés à des personnes qui ont le pouvoir d'appliquer des régimes réglementaires valides ou des dispositions pénales valides aux termes du par. 92(15), comme les lois sur le contrôle routier et les lois provinciales permettant l'arrestation des jeunes ou des délinquants mentaux.

À mon avis, l'article de la loi provinciale qui, en l'espèce, fait l'objet d'un examen dans le contexte du droit criminel, ne peut être interprété autrement que comme un exercice de l'assemblée législative pour ce qui est d'énoncer le droit criminel au sens où cette expression a été interprétée par nos tribunaux au cours des années. Il n'existe aucun aspect ou régime provincial parallèle valide qui pourrait l'appuyer dans ce contexte. Par conséquent, il n'est nécessaire d'examiner aucune question de prépondérance fédérale. J'estime qu'il n'est

it unnecessary to deal with the effect of s. 96 of the *Constitution Act, 1867* in matters of this kind. This was discussed by my colleague La Forest J. and by Tallis J.A. in the Court of Appeal. It is also unnecessary to consider the question of provincial interference with the administration of purely federal institutions, which was the principal theme of Maher J. in the first instance.

While s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* may validly apply to arrest or detention under provincial offences, it is in my opinion, for the reasons indicated above, constitutionally inapplicable to arrest or detention under the provisions of the criminal law and could not, therefore, validly apply to the conduct of the appellants. That being so, it is unnecessary to determine what, if any, rights the persons affected by the actions of the police officers may be entitled to under valid and applicable law. Those are issues for other tribunals in other actions.

I would therefore allow the appeal with costs.

The reasons of Dickson C.J. and Wilson and La Forest JJ. were delivered by

LA FOREST J. (dissenting)—The question to be resolved in this case is whether a board of inquiry established in consequence of a complaint made to the Saskatchewan Human Rights Commission alleging that the complainants have been subjected to arbitrary arrest and detention in violation of s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, c. S-24.1, may validly conduct an inquiry into the complaint pursuant to the provisions of the Code. The violation, it was alleged, was committed by R.C.M.P. officers who, under the aegis of a general policing agreement with the province, were in the course of conducting an investigation of an offence under the *Criminal Code* of Canada, R.S.C. 1970, c. C-34.

pas nécessaire de traiter de l'effet de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans les questions de ce genre étant donné la force déterminante de la compétence en matière de droit criminel sur le règlement du présent pourvoi. Cette question a été analysée par mon collègue le juge La Forest et par le juge Tallis de la Cour d'appel. De plus, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'ingérence provinciale dans l'administration d'institutions purement fédérales, ce qui constituait le thème principal du juge Maher en première instance.

Alors que l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* peut validement s'appliquer à l'arrestation ou à la détention pour une infraction à une loi provinciale, je suis d'avis, pour les motifs susmentionnés, qu'il est selon la Constitution inapplicable à l'arrestation ou à la détention effectuée en vertu des dispositions du droit criminel et que, par conséquent, il ne pouvait pas validement s'appliquer à la conduite des appelants. Ainsi, il n'est pas nécessaire de déterminer quels droits, s'il y a lieu, peuvent avoir les personnes lésées par les actes des agents de police, en vertu des lois valides et applicables. Ces questions seront tranchées par d'autres tribunaux dans d'autres instances.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs du juge en chef Dickson et des juges Wilson et La Forest rendus par

LE JUGE LA FOREST (dissident)—La question à trancher en l'espèce est celle de savoir si une commission d'enquête constituée par suite d'une plainte déposée auprès de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, dans laquelle on allègue que les plaignants ont fait l'objet d'une arrestation et d'une détention arbitraires contrairement à l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, chap. S-24.1, peut valablement enquêter sur cette plainte conformément aux dispositions du Code. La violation aurait été commise par des agents de la G.R.C. qui, en vertu d'un contrat général de services de police conclu avec la province, menaient une enquête relativement à une infraction au *Code criminel* du Canada, S.R.C. 1970, chap. C-34.

Background

The appellants, R.C.M.P. officers, while in the course of investigating an alleged assault by Frederick Runns, Sr. against a conservation officer of the Department of Tourism and Renewable Resources of the Province of Saskatchewan, on September 28, 1980 went to a cabin at a hunting lodge where Frederick Runns, Sr. was. Also there were Joseph Dumont and Keith Deiter of Regina and Fred Runns, Jr. and Wesley Ironstar of Assiniboine Reserve, whom I shall hereafter call the complainants, who were asleep after a day's hunting. The R.C.M.P. officers are alleged to have awakened the complainants by means of a loudspeaker, and stated that Fred Runns was under arrest and ordered him to come out with his hands behind his head. Runns, Sr. complied and was apprehended. The complainants were then told to come out from the cabin with their hands over their heads and not to bother to dress. Once outside, they asserted, they saw headlights directed at the cabin and were told to lie on the ground. They added that while Runns, Sr. was being questioned, they were ridiculed and forced to stay lying there inadequately clothed in sub-zero weather. A dog, which appeared to be loose, was barking and came very close to their heads on several occasions. As well, someone is alleged to have stepped on the heads of Deiter and Dumont. After about half an hour, the complainants were told to get up one at a time, asked their names and addresses, and told to go back into the cabin.

On the basis of these allegations, the complainants made a complaint to the Saskatchewan Human Rights Commission on March 13, 1981 setting forth their belief that the R.C.M.P. officers had violated their rights under s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* by arbitrarily detaining them and by not informing them of the charges on which they were being detained. Section 7 reads as follows:

7. Every person and every class of persons shall enjoy the right to freedom from arbitrary arrest or detention, and every person who is arrested or detained shall enjoy

Historique

Au cours d'une enquête relative à une plainte de voies de fait commises par Frederick Runns père contre un agent de conservation du ministère du Tourisme et des Ressources renouvelables de la province de la Saskatchewan, les appelants, qui sont des agents de la G.R.C., se sont rendus, le 28 septembre 1980, à une maisonnette d'une pourvoirie où se trouvait Frederick Runns père. Joseph Dumont et Keith Deiter de Regina, ainsi que Fred Runns fils et Wesley Ironstar de la réserve Assiniboine, que j'appellerai ci-après les plaignants, s'y trouvaient également, endormis après une journée de chasse. Les agents de la G.R.C. auraient alors éveillé les plaignants à l'aide d'un mégaphone et déclaré que Fred Runns était en état d'arrestation, lui ordonnant de sortir en se tenant les mains derrière la tête. Runns père a obéi et a été appréhendé. Les plaignants ont alors reçu l'ordre de sortir de la maisonnette en se tenant les mains sur la tête et de ne pas prendre la peine de s'habiller. Ils affirment qu'une fois sortis ils ont vu des phares de voiture dirigés vers la maisonnette et on leur a dit de s'étendre sur le sol. Ils ont ajouté que pendant que Runns père était interrogé, ils ont été ridiculisés et forcés de rester là, couchés, insuffisamment vêtus, par une température inférieure au point de congélation. Un chien, qui paraissait sans laisse, aboyait et s'est approché très près de leur tête à plusieurs reprises. Quelqu'un aurait également marché sur la tête de Deiter et de Dumont. Au bout d'une demi-heure environ, on a dit aux plaignants de se lever un par un, on leur a demandé leurs noms et adresses et on leur a dit de retourner dans la maisonnette.

À partir de ces allégations, les plaignants ont déposé à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, le 13 mars 1981, une plainte qui fait état de leur conviction que les agents de la G.R.C. ont porté atteinte aux droits que leur confère l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* en les détenant arbitrairement et en ne les informant pas des accusations pour lesquelles ils étaient détenus. L'article 7 est ainsi conçu:

[TRADUCTION] 7. Toute personne et toute catégorie de personnes ont droit à la protection contre l'arrestation ou la détention arbitraires, et toute personne arrêtée ou

the right to an immediate judicial determination of the legality of his detention and to notice of the charges on which he is detained.

The complainants added that they believed their experience was indicative of a general pattern and practice of the R.C.M.P.

After investigating the matter, the Commission wrote to the R.C.M.P. officers on August 11, 1981. In its letter, the Commission stated that its investigation showed that while the R.C.M.P. officers had reasonable cause to believe Frederick Runns, Sr. had committed an offence under the *Criminal Code*, there was no suggestion that any of the complainants were in any way involved with the offence. It then set forth its other findings, which are in basic accord with the allegations made by the complainants, except those relating to derogatory comments and possible physical assaults which it excluded from consideration, and concluded that in its opinion, the R.C.M.P. officers' conduct constituted a violation of s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* in that such conduct appeared to be both arbitrary arrest and detention. Its findings, it noted, were based on the testimony of conservation officers who were present during the incident, the complainants, and Frederick Runns, Sr., as well as the transcript of the trial of the latter. Since the R.C.M.P. officers had chosen not to refute the allegations, it added, the allegations were not controverted.

While the Commission took the position that the R.C.M.P. as a force may be subject to federal regulation and, therefore, outside the scope of *The Saskatchewan Human Rights Code*, it nonetheless concluded that individual R.C.M.P. officers, like other police officers in the province, were subject to its provisions. Consequently, it proposed the following settlement to the R.C.M.P. officers pursuant to s. 28(1) of the Code:

1. That you each acknowledge an understanding of *The Saskatchewan Human Rights Code* and in particular Section 7 thereof and undertake not to violate the provisions of same in the future;

détenue a droit à une décision judiciaire immédiate sur la légalité de sa détention et à la notification des accusations pour lesquelles elle est détenue.

a Les plaignants ont ajouté qu'ils croyaient que l'expérience qu'ils ont vécue témoigne d'un genre de méthode ou pratique courante chez la G.R.C.

b Après avoir fait enquête sur l'affaire, la Commission a écrit aux agents de la G.R.C. le 11 août 1981. Dans sa lettre, la Commission mentionne que son enquête révèle que même si les agents de la G.R.C. avaient des motifs raisonnables de croire que Frederick Runns père avait commis une infraction au *Code criminel*, rien ne permettait de supposer que l'un ou l'autre des plaignants avait quelque chose à voir avec l'infraction. Elle énonce alors ses autres conclusions qui correspondent essentiellement aux allégations des plaignants, sauf pour celles qui ont trait aux remarques désobligeantes et à la possibilité de voies de fait qu'elle n'a pas examinées, et elle conclut qu'à son avis la conduite des agents de la G.R.C. a constitué une violation de l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, en ce que cette conduite semble avoir constitué à la fois une arrestation et une détention arbitraires. Elle souligne que ses conclusions sont fondées sur le témoignage des agents de conservation qui ont assisté à l'incident, sur celui des plaignants et de Frederick Runns père ainsi que sur la transcription des débats du procès de ce dernier. Puisque les agents de la G.R.C. ont choisi de ne pas réfuter les allégations, ajoute-t-elle, celles-ci n'ont pas été mises en doute.

h Tout en affirmant que la G.R.C., comme corps policier, peut être assujettie à une réglementation fédérale et en conséquence hors du champ d'application de *The Saskatchewan Human Rights Code*, la Commission a néanmoins conclu que les agents de la G.R.C., à titre individuel, comme tous les autres agents de police de la province, sont assujettis aux dispositions de ce Code. En conséquence, elle a proposé le règlement suivant aux agents de la G.R.C., conformément au par. 28(1) du Code:

[TRADUCTION] 1. Que chacun de vous reconnaisse qu'il comprend *The Saskatchewan Human Rights Code*, notamment l'art. 7, et s'engage à en respecter les dispositions à l'avenir;

2. That you jointly and severably [*sic*] agree to pay to each of the respondents the sum of \$5,000.00. To ensure there is no misunderstanding we are requesting that each complainant receive a total of \$5,000.00.

It added:

The above indicated monetary sum is sought in settlement of damages suffered in respect of feeling or self-respect, as well as because of the wilful and reckless nature of the violation. While \$5,000.00 is the maximum allowable for such losses pursuant to Section 31(8) of the Code, we feel that the blatant nature of the violations as well as the severe effect on the complainants, requires such sum.

The R.C.M.P. officers did not respond to this letter. A Board of Inquiry was then established to make a formal inquiry about the complaint, pursuant to s. 29 of *The Saskatchewan Human Rights Code*, the relevant portions of which read as follows:

29.—(1) Where the commission, or a person conducting an inquiry on behalf of the commission, is unable to effect a settlement of the matter complained of, the commission shall report to the minister and, in its discretion, may direct a formal inquiry into the complaint to hear and decide the matter or, in the absence of a direction by the commission, the minister may direct such a formal inquiry.

(2) A board of inquiry shall consist of one or more persons appointed by the minister to hear and decide the complaint.

The powers of a Board of Inquiry are set forth in s. 31 of the Code. The most pertinent for our purposes are s. 31(7) and (8), which read as follows:

31. ...

(7) Where, at the conclusion of an inquiry, the board of inquiry finds that the complaint to which the inquiry relates is substantiated on a balance of probabilities, the board may, subject to subsections (9) and (10), order any person who has contravened any provision of this Act, or any other Act administered by the commission, to do any act or thing that in the opinion of the board constitutes full compliance with that provision and to rectify any injury caused to any person and to make compensation therefor, including, without restricting the generality of the foregoing, an order:

2. Que vous acceptiez de payer conjointement et solidairement à chacun des intimés la somme de 5 000 \$. Pour assurer qu'il n'y a pas de malentendu, nous exigeons que chacun des plaignants reçoive la somme totale de 5 000 \$.

a

Elle a ajouté:

[TRADUCTION] La somme mentionnée ci-dessus est exigée à titre de règlement pour le préjudice causé à leurs sentiments ou à leur amour-propre tout autant qu'en raison du caractère délibéré et téméraire de la violation. Quoique la somme de 5 000 \$ soit le maximum permis pour de tels préjudices en vertu du par. 31(8) du Code, nous estimons que la nature flagrante des violations et leurs graves effets sur les plaignants exigent cette somme.

c

Les agents de la G.R.C. n'ont pas répondu à cette lettre. Une commission d'enquête a alors été constituée pour enquêter officiellement sur la plainte, conformément à l'art. 29 de *The Saskatchewan Human Rights Code* dont les articles pertinents sont ainsi conçus:

[TRADUCTION] 29.—(1) Lorsque la Commission ou une personne qui fait enquête pour le compte de la Commission est incapable d'arriver à un règlement de la question faisant l'objet de la plainte, la Commission doit faire rapport au Ministre et peut, à sa discrétion, ordonner la tenue d'une enquête officielle relativement à la plainte dans le but d'entendre et de trancher la question ou, en l'absence d'un ordre de la Commission, le Ministre peut ordonner la tenue d'une telle enquête officielle.

f

(2) Une commission d'enquête est composée d'une seule ou de plusieurs personnes nommées par le Ministre pour procéder à l'audition de la plainte et la trancher.

g

Les pouvoirs d'une commission d'enquête sont énoncés à l'art. 31 du Code. Les dispositions les plus pertinentes en l'espèce sont les par. 31(7) et (8), ainsi conçus:

h

[TRADUCTION] 31. ...

(7) La commission d'enquête qui, à l'issue d'une enquête, conclut que la plainte faisant l'objet de l'enquête est prouvée selon la prépondérance des probabilités, peut, sous réserve des paragraphes (9) et (10), ordonner à toute personne qui a enfreint une disposition de la présente loi ou de toute autre loi appliquée par la Commission, d'accomplir un acte ou une chose qui, de l'avis de la commission d'enquête, respecte intégralement cette disposition, de réparer tout préjudice causé à une personne et de l'indemniser pour ce préjudice, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède, rendre une ordonnance

j

- (a) requiring that person to cease contravening that provision and, in consultation with the commission on the general purposes thereof, to take measures, including adoption of a program mentioned in section 47, to prevent the same or similar contravention occurring in the future;
- (b) requiring that person to make available to any person injured by that contravention, on the first reasonable occasion, any rights, opportunities or privileges that, in the opinion of the board of inquiry, are being or were being denied the person so injured and including, but without restricting the generality of this clause, reinstatement in employment;
- (c) requiring that person to compensate any person injured by that contravention for any or all of the wages and other benefits of which the person so injured was deprived and any expenses incurred by the person so injured as a result of the contravention;
- (d) requiring that person to make any compensation that the board of inquiry may consider proper, to any person injured by that contravention, for any or all additional costs of obtaining alternative goods, services, facilities or accommodation and any expenses incurred by the person so injured as a result of the contravention.
- (8) Where a board of inquiry finds that:
- (a) a person has wilfully and recklessly contravened or is wilfully and recklessly contravening any provision of this Act or any other Act administered by the commission; or
- (b) the person injured by a contravention of any provision of this Act or any other Act administered by the commission has suffered in respect of feeling or self-respect as a result of the contravention;
- a) enjoignant à cette personne de cesser de violer cette disposition et, en consultation avec la Commission quant aux objets généraux de cette disposition, de prendre des mesures, dont l'adoption d'un programme mentionné à l'article 47, afin d'empêcher la répétition de la même contravention ou de contraventions semblables à l'avenir;
- b) enjoignant à cette personne d'accorder à toute personne lésée par cette contravention, à la première occasion raisonnable, tous droits, chances ou privilèges qui, de l'avis de la commission d'enquête, sont ou ont été refusés à la personne ainsi lésée, y compris, sans restreindre la généralité de la présente disposition, la réintégration dans un emploi;
- c) enjoignant à cette personne d'indemniser toute personne lésée par cette contravention pour la perte de salaire et d'autres avantages dont la personne lésée a été privée et pour toutes les dépenses engagées par la personne ainsi lésée par suite de la contravention;
- d) enjoignant à cette personne de verser à toute personne lésée par cette contravention l'indemnité que la commission d'enquête peut considérer appropriée à l'égard de toutes les dépenses additionnelles que la personne ainsi lésée a engagées pour obtenir des biens, des services de remplacements et toutes dépenses engagées par la personne lésée par suite de la contravention.
- (8) Lorsqu'une commission d'enquête conclut:
- a) qu'une personne a contrevenu ou contrevient délibérément et témérairement à l'une des dispositions de la présente loi ou de toute autre loi appliquée par la Commission; ou
- b) que la personne lésée par une contravention à l'une des dispositions de la présente loi ou de toute autre loi appliquée par la Commission a subi un préjudice, quant à ses sentiments ou à son amour-propre, par suite de la contravention;

the board of inquiry may, in addition to any other order it may make under subsection (7), order the person who has contravened or is contravening that provision to pay any compensation to the person injured by that contravention that the board of inquiry may determine, to a maximum of \$5,000.

The respondent Chairman of the Board of Inquiry then sent a notice of the formal inquiry to the appellant R.C.M.P. officers, scheduling the matter for hearing on January 26, 1982. Thereafter the R.C.M.P. officers sought an order of prohibition before Maher J., of the Saskatchewan Court of Queen's Bench on the following grounds:

la commission d'enquête peut, en plus de toute autre ordonnance qu'elle peut rendre en vertu du paragraphe (7), ordonner à la personne qui a contrevenu ou contrevient à cette disposition de verser à la personne lésée par cette contravention le montant d'indemnité qu'elle peut établir, jusqu'à concurrence de 5 000 \$.

Le président de la commission d'enquête intimé a alors transmis un avis d'enquête officielle aux agents de la G.R.C. appelants, fixant la date d'audition de la cause au 26 janvier 1982. Par la suite, les agents de la G.R.C. ont demandé, au juge Maher de la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, une ordonnance de prohibition fondée sur les moyens suivants:

(a) THAT the Saskatchewan Human Rights Commission and the Respondent Chairman of the Board of Inquiry lack jurisdiction to inquire into complaints against the conduct of members of the Royal Canadian Mounted Police while on duty.

(b) THAT Section 7 of the Saskatchewan Human Rights Code cannot be employed to establish rights or procedures in matters of criminal law and has no application to members of the Royal Canadian Mounted Police engaged in the investigation of offences under the Criminal Code of Canada.

(c) THAT Sections 29 and 31 of the Saskatchewan Human Rights Code are beyond the competence of the Saskatchewan Legislature in that they purport to confer upon the Board of Inquiry judicial powers and functions analogous to those performed by judges of a Superior, District or County Court appointed pursuant to Section 96 of the British North America Act.

(d) Such other grounds as counsel may advise.

Mahe J. granted the order; see (1982), 139 D.L.R. (3d) 44. In his view, the investigation of the complaint made to the Commission necessarily involved an inquiry into the administration and internal management of the R.C.M.P. Such an inquiry is contrary to the holdings in the cases of *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218, and *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267. A holding that the Commission had jurisdiction could put a member of the force in the impossible position of having to choose between being in violation of an order of the Commission, which was enforceable as a court order, and being in violation of the order of a superior officer. It could also result in conflicting decisions by the Commission and the disciplinary body of the R.C.M.P. Additionally, decisions to arrest or detain individuals are subject to the relevant provisions of the *Criminal Code*, which are paramount to s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* in so far as it purports to regulate rights and procedures in relation to such activities. Under these circumstances, Mahe J. found it unnecessary to decide whether the provisions of the latter Code were invalid as conferring on a Board of Inquiry judicial powers and functions that were

[TRADUCTION] a) QUE la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan et le président de la commission d'enquête intimé n'ont pas compétence pour enquêter sur des plaintes relatives à la conduite de membres de la Gendarmerie royale du Canada dans l'exercice de leurs fonctions.

b) QUE l'article 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* ne peut servir à établir des droits ou des procédures en matière de droit criminel et qu'il ne s'applique pas aux membres de la Gendarmerie royale du Canada qui font enquête relativement à des infractions au Code criminel du Canada.

c) QUE les articles 29 et 31 de *The Saskatchewan Human Rights Code* sont hors de la compétence de la législature de la Saskatchewan en ce qu'ils ont pour objet de conférer à la commission d'enquête des pouvoirs et un rôle judiciaires analogues à ceux que remplissent les juges d'une cour supérieure, de district ou de comté nommés conformément à l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

d) Pour tous autres motifs que les avocats peuvent faire connaître.

Le juge Mahe a accordé l'ordonnance; voir (1982), 139 D.L.R. (3d) 44. À son avis, l'enquête relative à la plainte déposée auprès de la Commission comportait nécessairement un examen de l'administration et de la gestion interne de la G.R.C. Un tel examen est contraire aux conclusions des arrêts *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, et *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267. Conclure que la Commission a compétence pourrait placer un membre de la Gendarmerie dans la situation impossible d'avoir à choisir entre contrevenir à une ordonnance de la Commission qui est exécutoire comme l'ordonnance d'une cour et contrevenir à l'ordre d'un officier supérieur. Il pourrait aussi en résulter des décisions contradictoires de la Commission et de l'organisme disciplinaire de la G.R.C. De plus, les décisions d'arrêter ou de détenir des personnes sont assujetties aux dispositions pertinentes du *Code criminel* qui l'emportent sur l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* dans la mesure où celui-ci a pour objet de réglementer des droits et des procédures relatives à de tels actes. Dans ces circonstances, le juge Mahe a conclu qu'il était inutile de déterminer si les dispositions de ce dernier Code étaient invalides pour le motif qu'elles

restricted to judges appointed under s. 96 of the *Constitution Act, 1867*.

On an appeal to the Court of Appeal of Saskatchewan, the order of prohibition was quashed; see [1983] 4 W.W.R. 97. Tallis J.A., who gave the judgment of the court, rejected all three objections to the Board of Inquiry's jurisdiction. Applying the three-part test articulated in *Residential Tenancies Act, 1979, Re*, [1981] 1 S.C.R. 714, he found it unnecessary to decide whether the Board's function conformed to that exercised by a judge appointed under s. 96 at the time of Confederation. In his view, while there was a judicial aspect to the Commission's work, it was not central to its function. As he saw it, there was an intertwined administration under *The Saskatchewan Human Rights Code* that brought the Commission into a broad social policy framework emphasizing public education and amicable settlement of disputes in the area of human rights. That took its work and that of the Board of Inquiry out of the functions of a s. 96 judge under the second and third propositions in the *Residential Tenancies* case.

Tallis J.A. did not agree that the Board's inquiry extended to an investigation into the internal administration of the R.C.M.P. so as to violate the law enunciated in the *Keable* and *Putnam* cases, *supra*. Rather, the Code was a statute of general application concerning violations of human rights by individuals in the province, including members of the R.C.M.P. The fact that violation of the Code might also constitute a breach of the disciplinary rules of the R.C.M.P. was not a matter of concern to the Board. The *Keable* and *Putnam* cases were thus distinguishable.

Finally, Tallis J.A. did not think the subject matter of s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* was in conflict with ss. 450 *et seq.* of the *Criminal Code*, which set forth conditions for the detention of arrested persons. Section 7 dealt

attribuaient à une commission d'enquête des pouvoirs et un rôle réservés aux juges nommés en vertu de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

^a Lors d'un appel à la Cour d'appel de la Saskatchewan, l'ordonnance de prohibition a été annulée; voir [1983] 4 W.W.R. 97. Le juge Tallis, qui a rendu le jugement de la Cour d'appel, a ^b rejeté les trois moyens invoqués pour contester la compétence de la commission d'enquête. Appliquant le critère en trois étapes énoncé dans l'arrêt *Loi de 1979 sur la location résidentielle, Re*, [1981] 1 R.C.S. 714, il a conclu qu'il était inutile ^c de décider si le rôle de la commission d'enquête correspondait à celui qu'exerçait un juge nommé en vertu de l'art. 96 à l'époque de la Confédération. À son avis, même s'il y a un aspect judiciaire ^d dans le travail de la Commission, il n'est pas essentiel à son rôle. D'après lui, *The Saskatchewan Human Rights Code* crée une administration hybride qui situe la Commission dans un cadre général de politiques sociales mettant l'accent sur ^e l'éducation du public et le règlement à l'amiable des conflits dans le domaine des droits de la personne. Cela différencie son travail et celui de la commission d'enquête du rôle attribué à un juge nommé en vertu de l'art. 96, par application des ^f deuxième et troisième propositions du *Renvoi sur la location résidentielle*.

^g Le juge Tallis n'a pas accepté que l'enquête de la commission comportait un examen de l'administration interne de la G.R.C. de manière à enfreindre la règle énoncée dans les arrêts *Keable* et *Putnam*, précités. Le Code est plutôt une loi d'application générale relativement aux infractions aux droits de la personne commises par des individus ^h dans la province, y compris des membres de la G.R.C. Le fait qu'une infraction au Code puisse aussi constituer un manquement aux règles de discipline de la G.R.C. est sans importance pour la commission d'enquête. Il est ainsi possible de faire ⁱ la distinction d'avec les arrêts *Keable* et *Putnam*.

Enfin, le juge Tallis n'a pas estimé que l'objet de l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* est incompatible avec les art. 450 et suiv. du *Code criminel*, qui fixent les conditions de détention d'une personne en état d'arrestation. L'article 7

rather with arbitrary detention in a human rights context. He noted that violation of the Code's conditions may involve potential civil claims for damages for assault, false imprisonment and other torts, which have long co-existed with the provisions of the *Criminal Code*.

Leave to appeal to this Court was granted on June 20, 1983. On July 19, 1983, Beetz J., pursuant to Rule 32 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*, stated the constitutional questions in this appeal as follows:

(1) Are sections 7, 29 and 31 of *The Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, c. S-24.1, in so far as they would permit persons appointed by a provincial minister to adjudicate upon a complaint of arbitrary arrest or detention, inoperative by reason of s. 96 of the *Constitution Act*?

(2) Is a provincially established Board of Inquiry constitutionally empowered to adjudicate upon a complaint that members of the R.C.M.P. while on duty arbitrarily arrested or detained certain persons contrary to the provisions of s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code*, or, is such a proceeding unauthorized because it is directed to

a) the administration and management of the R.C.M.P.; or

b) the supervision and control of the exercise by the R.C.M.P. of powers to arrest and detain persons as a matter of criminal law and procedure in criminal matters?

In addition to the parties, the Attorney General of Saskatchewan, where the activities giving rise to the action took place, as well as those of Alberta, New Brunswick, Ontario and Quebec were represented as interveners on the appeal.

The Section 96 Issue

Section 96 of the *Constitution Act, 1867* empowers the Governor General to appoint the judges of the superior, district and county courts in each province. Though ostensibly simply an appointing power, the provision was really an outgrowth of a compromise by the Fathers of Confed-

porte plutôt sur la détention arbitraire dans le contexte des droits de la personne. Il a souligné que la violation des conditions du Code peut donner lieu à des actions civiles en dommages-intérêts pour voies de fait, emprisonnement illégal et d'autres délits, qui coexistent depuis longtemps avec les dispositions du *Code criminel*.

L'autorisation de pourvoi à cette Cour a été accordée le 20 juin 1983. Le 19 juillet 1983, le juge Beetz a formulé, conformément à l'art. 32 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, les questions constitutionnelles suivantes relativement au présent pourvoi:

(1) Les articles 7, 29 et 31 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, chap. S-24.1, sont-ils inopérants en raison de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle*, dans la mesure où ils permettraient à des personnes nommées par un ministre d'une province de rendre jugement sur une plainte d'arrestation ou de détention arbitraires?

(2) Une commission d'enquête constituée par la province a-t-elle, du point de vue constitutionnel, compétence pour statuer sur une plainte portant que des membres de la G.R.C. ont, dans l'exercice de leurs fonctions, arrêté ou détenu arbitrairement certaines personnes, contrairement aux dispositions de l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, ou une telle procédure est-elle prohibée pour le motif qu'elle porte

a) sur l'administration et la gestion de la G.R.C., ou

b) sur la surveillance et le contrôle de l'exercice par la G.R.C. des pouvoirs d'arrestation et de détention de personnes en application du droit criminel et de la procédure en matière criminelle?

Outre les parties, le procureur général de la Saskatchewan, où ont été accomplis les actes à l'origine de l'action, de même que les procureurs généraux de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec sont intervenus dans le pourvoi.

La question de l'art. 96

L'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* habilite le gouverneur général à nommer les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. Même si elle conférait, en apparence, un simple pouvoir de nomination, cette disposition résultait en réalité d'un compromis de la

eration. Though legislative powers were divided between two levels of government, a unitary judicial system was established to deal with laws enacted at both levels. Each level of government, therefore, has an interest in the administration of judicial affairs, an interest reflected in constitutional arrangements whereby the provinces were given power to legislate respecting "the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts", and the federal government power to appoint the judges of the superior, district and county courts. Evidently, if the provinces were completely free to vest the powers of those courts in tribunals of their own making, s. 96 could become a dead letter, and the constitutional scheme contemplated by the Fathers destroyed. So s. 96 came to be read as implicitly prohibiting the provinces from endowing provincial tribunals with functions appropriate solely to the courts enumerated in that provision.

This reading, however, requires the development of a conceptual framework to determine what those functions are, a task that is by no means easy or capable of being effected by resorting to fixed and precise rules. The evolution of the courts' approach has been recounted in several recent cases and need not be repeated here; see, in particular, the judgment of Dickson J. (now C.J.C.) in *Residential Tenancies, supra*, and that of Estey J. in *B.C. Family Relations Act, Re*, [1982] 1 S.C.R. 62.

In examining the matter, it is obvious that one should have an eye on what the Fathers must have had in mind, and this demands that one look to see if the jurisdiction sought to be vested in a tribunal is one that generally conforms to that exercised by a s. 96 court in 1867. But judicial functions, like other parts of the Constitution, cannot be frozen in an 1867 mold. Adaptations must be permitted to allow the legislatures scope to deal effectively with emerging social problems and concerns, and to develop new techniques of dispute resolution and the expeditious disposition of relatively minor dis-

part des Pères de la Confédération. Bien que les pouvoirs législatifs aient été partagés entre les deux paliers de gouvernement, on a établi un système judiciaire unitaire pour appliquer les lois adoptées par les deux paliers de gouvernement. En conséquence, chaque palier de gouvernement a, dans l'administration de la justice, un intérêt qui ressort des arrangements constitutionnels en vertu desquels les provinces se voient conférer le pouvoir de légiférer concernant «la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux», et le gouvernement fédéral, celui de nommer les juges des cours supérieures, de district et de comté. Évidemment s'il était entièrement loisible aux provinces d'attribuer les pouvoirs de ces cours à des tribunaux créés par elles, l'art. 96 pourrait devenir lettre morte et le régime constitutionnel envisagé par les Pères de la Confédération pourrait être détruit. On a donc fini par donner à l'art. 96 une interprétation qui interdit implicitement aux provinces d'attribuer aux tribunaux provinciaux des fonctions qui conviennent seulement aux cours énumérées dans cette disposition.

Cette interprétation exige cependant l'élaboration d'un cadre conceptuel afin de déterminer quelles sont ces fonctions, une tâche qui est loin d'être aisée ou susceptible d'être effectuée au moyen de règles fixes et précises. L'évolution de l'attitude adoptée par les cours a été retracée dans plusieurs arrêts récents et n'a pas à être reprise ici; voir, en particulier, les motifs du juge Dickson (maintenant Juge en chef du Canada) dans le *Renvoi sur la location résidentielle*, précité, et ceux du juge Estey dans le *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, [1982] 1 R.C.S. 62.

En examinant cette affaire, il faut manifestement envisager ce que les Pères de la Confédération devaient avoir à l'esprit et cela exige de vérifier si la compétence dont on cherche à investir un tribunal correspond, de façon générale, à celle qu'exerçaient les cours visées à l'art. 96 en 1867. Il n'est cependant pas plus possible de figer les fonctions judiciaires dans un moule datant de 1867 qu'il n'est possible de le faire pour les autres parties de la Constitution. Des adaptations doivent être permises de façon à donner aux législatures la possibilité de faire face aux nouveaux problèmes et

putes. At the same time, the s. 96 courts must continue their exclusive function of determining basic judicial questions of public order and public policy, or as Estey J. has put it, those "serious and frequently profound difficulties arising in the community" which the Constitution obviously contemplated should be their responsibility; see *B.C. Family Relations Act, Re, supra*, at p. 107.

In determining whether the functions vested in the Saskatchewan Human Rights Commission relating to arbitrary detention encroach upon the functions of a s. 96 court, I shall approach it largely in the manner suggested by Dickson J. in the *Residential Tenancies* case. This involves posing a number of questions relating to an impugned function, later summarized by Laskin C.J. in *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413, at p. 429, as follows:

1. Does the challenged power or jurisdiction broadly conform to the power or jurisdiction exercised by Superior, District or County Courts at the time of Confederation?
2. Is the function of the provincial tribunal within its institutional setting a judicial function, considered from the point of view of the nature of the question which the tribunal is called upon to decide or, to put it in other words, is the tribunal concerned with a private dispute which it is called upon to adjudicate through the application of a recognized body of rules and in a manner consistent with fairness and impartiality?
3. If the power or jurisdiction of the provincial tribunal is exercised in a judicial manner, does its function as a whole in its entire institutional context violate s. 96?

I should perhaps state at the outset that s. 96 creates no difficulty in respect of most of the ordinary anti-discrimination functions of a human rights commission. Rights against discrimination on grounds of race, colour, creed, sex and so on in employment and accommodation, for example, were not protected at common law; see *Christie v.*

intérêts sociaux et de mettre au point de nouvelles techniques de solution des litiges et de règlement rapide des litiges relativement peu importants. En même temps, les cours visées à l'art. 96 doivent continuer d'exercer leur rôle exclusif qui consiste à résoudre les questions judiciaires fondamentales d'ordre public et de principe ou, comme l'a dit le juge Estey, ces «difficultés sérieuses et souvent profondes qui surgissent dans la collectivité» qui, selon la Constitution, doivent manifestement relever de leur compétence; voir *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, précité, à la p. 107.

Pour déterminer si les fonctions attribuées à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan relativement à la détention arbitraire empiètent sur celles des cours visées à l'art. 96, j'aborderai la question sensiblement de la même manière que celle proposée par le juge Dickson dans le *Renvoi sur la location résidentielle*. Cette méthode consiste à se poser un certain nombre de questions sur une fonction contestée, questions que le juge en chef Laskin a par la suite résumées ainsi dans l'arrêt *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413, à la p. 429:

1. Est-ce que le pouvoir ou la compétence attaqué correspond généralement au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération?
2. La fonction du tribunal provincial dans son cadre institutionnel est-elle une fonction judiciaire, examinée du point de vue de la nature de la question que le tribunal doit trancher ou, en d'autres mots, est-ce que le tribunal touche à un litige privé qu'il est appelé à trancher en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité?
3. Si le pouvoir ou la compétence du tribunal provincial s'exerce d'une manière judiciaire, est-ce que sa fonction globale dans tout son contexte institutionnel enfreint l'art. 96?

Je devrais peut-être dire au départ que l'art. 96 ne pose aucune difficulté quant à la plupart des fonctions ordinaires de lutte contre la discrimination qu'une commission des droits de la personne remplit. Le droit à la protection contre toute discrimination fondée sur la race, la couleur, la croyance, le sexe et ainsi de suite, dans l'emploi et

York Corporation, [1940] S.C.R. 139; *Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadauria*, [1981] 2 S.C.R. 181. Consequently, it is difficult to see how a human rights commission could, in seeking to protect these rights, be looked upon as exercising a function vested in a s. 96 judge at the time of Confederation. On this point, I am in substantial agreement with Stevenson J. in *Lodger's International Ltd. and O'Brien, Re* (1982), 141 D.L.R. (3d) 743 (N.B.Q.B.), reversed on other grounds: (1983), 145 D.L.R. (3d) 293 (N.B.C.A.)

Counsel for the appellant R.C.M.P. officers did not deny the validity of the anti-discriminatory functions of the Commission. His argument, rather, was that the specific matter in contention, i.e. arbitrary arrest and arbitrary detention, was in 1867 comprised within the tort of false imprisonment. That tort, he maintained, went to the heart of the liberty of the subject and as such was traditionally dealt with at the superior court level. On the basis of the statutes presented by him, I am inclined to agree that both before and after Confederation that tort has consistently been dealt with at the superior court level, apart from small claims jurisdiction referred to by counsel for the Attorney General of Ontario, which I do not think affects the issue. I am also in general agreement (and this was conceded by counsel for the respondent and most of the interveners) that the subject-matter of arbitrary arrest and detention as used in s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code* substantially overlaps that covered by the tort of false imprisonment.

But this does not end the matter. As counsel for the respondent noted, the tort of false imprisonment was created to serve a purpose fundamentally different from that of protecting human rights, a more modern concern. As well, he added, while the institutional arrangements for the protection of human rights in *The Saskatchewan Human Rights Code* include a judicial component, it is not

le logement, par exemple, n'était pas garanti en *common law*; voir *Christie v. York Corporation*, [1940] R.C.S. 139; *Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadauria*, [1981] 2 R.C.S. 181. En conséquence, il est difficile de voir comment une commission des droits de la personne aurait pu, en cherchant à protéger ce droit, être considérée comme exerçant une fonction attribuée aux juges nommés en vertu de l'art. 96 à l'époque de la Confédération. Sur ce point, je suis d'accord, pour l'essentiel, avec ce que dit le juge Stevenson dans l'arrêt *Lodger's International Ltd. and O'Brien, Re* (1982), 141 D.L.R. (3d) 743 (B.R.N.-B.), infirmé pour d'autres motifs: (1983), 145 D.L.R. (3d) 293 (C.A.N.-B.)

L'avocat des agents de la G.R.C. appelants n'a pas contesté la validité des fonctions de lutte contre la discrimination de la Commission. Il a plutôt soutenu que l'objet précis du litige, c.-à-d. l'arrestation et la détention arbitraires, faisait partie en 1867 du délit d'emprisonnement illégal. Ce délit, soutient-il, portait atteinte à la liberté même du citoyen et, comme tel, relevait traditionnellement de la compétence de la cour supérieure. Compte tenu des lois qu'il a invoquées, je suis porté à être d'accord pour dire que, tant avant qu'après la Confédération, ce délit a constamment été jugé au niveau de la cour supérieure, sauf pour ce qui est de la compétence en matière de petites créances mentionnée par le substitut du procureur général de l'Ontario, qui, à mon avis, n'influe pas sur la question en litige. Dans l'ensemble, je suis également d'accord pour dire (ce qu'ont reconnu l'avocat de l'intimé et la plupart des intervenants) que l'arrestation et la détention arbitraires visées par l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code* recourent essentiellement ce que vise le délit d'emprisonnement illégal.

Mais cela ne règle pas le litige. Comme l'a souligné l'avocat de l'intimé, le délit d'emprisonnement illégal a été créé dans un but fondamentalement différent de celui que vise la protection des droits de la personne, qui représente une préoccupation plus récente. De même, a-t-il ajouté, même si les arrangements institutionnels visant la protection des droits de la personne, que l'on trouve dans

central to those arrangements. As will appear, I am in basic agreement with these contentions.

I shall take up the differences between the purpose of false imprisonment and that of s. 7 first. Though the tort undoubtedly constitutes a means for the protection of liberty, its immediate concern is to compensate a person for damage resulting from interference with his liberty. It was originally devised as an alternative method of preserving the King's peace by replacing violent retaliation. That public purpose along with private compensation continue to be its predominant concerns.

On the other hand, *The Saskatchewan Human Rights Code* deals within the more modern concern for "human rights", i.e. those flowing from the inherent dignity and equality of all members of the human family. This is made clear by s. 3 of the Code, which reads as follows:

3. The objects of this Act are:

- (a) to promote recognition of the inherent dignity and the equal inalienable rights of all members of the human family; and
- (b) to further public policy in Saskatchewan that every person is free and equal in dignity and rights and to discourage and eliminate discrimination.

The Code does this, as will be seen with more particularity later, largely through a complaint procedure under which the Commission attempts to persuade a person against whom a complaint is made that his behaviour constitutes an infringement on the rights of others and should be changed, and through such complaints and other ways, to educate the public generally about human rights. Though the scheme may also afford a measure of compensation to the complainant, this is clearly subsidiary to its purpose. It is essential to the human rights scheme only in the sense that complaints must be encouraged to make the scheme viable and that there must be a sanction to ensure the workings of the conciliatory measures

The Saskatchewan Human Rights Code, comportent un élément judiciaire, cet élément n'est pas primordial dans ces arrangements. Comme on le verra plus loin, je suis essentiellement d'accord avec ces affirmations.

Je vais commencer par aborder les différences entre l'objet de l'emprisonnement illégal et celui de l'art. 7. Bien que le délit énoncé constitue manifestement un moyen de protéger la liberté, il a pour objet immédiat d'indemniser une personne pour le préjudice résultant d'une atteinte à sa liberté. Il a été conçu au départ comme un moyen subsidiaire de préserver la paix de Sa Majesté en le substituant aux représailles violentes. Cet objet d'ordre public continue d'être, avec l'indemnisation des particuliers, son objet primordial.

D'autre part, *The Saskatchewan Human Rights Code* porte sur la préoccupation plus moderne des «droits de la personne», c.-à-d. ceux qui découlent de la dignité et de l'égalité inhérentes de tous les êtres humains. Cela est clairement exprimé à l'art. 3 du Code, qui se lit ainsi:

[TRADUCTION] 3. La présente loi a pour objet:

- a) de promouvoir la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables; et
- b) de favoriser en Saskatchewan l'application du principe que toutes les personnes sont libres et égales en droits et en dignité, et de prévenir et d'éliminer la discrimination.

C'est ce que fait le Code, comme nous le verrons plus loin de manière plus détaillée, principalement au moyen d'une procédure de plainte en vertu de laquelle la Commission tente de persuader la personne qui fait l'objet de la plainte que son comportement constitue une violation des droits d'autrui et devrait être modifié, et tente en outre, au moyen de ces plaintes et d'autres mesures, d'éduquer le grand public au sujet des droits de la personne. Bien que le régime puisse également offrir une mesure d'indemnisation du plaignant, cela est clairement accessoire à son objet. Cela est essentiel au régime des droits de la personne seulement en ce sens que le dépôt de plaintes doit être encouragé pour rendre le régime viable et qu'il doit y avoir

involved in the operations of the complaints procedure.

Section 7, it is true, goes beyond the usual areas over which human rights commissions in this country exercise jurisdiction, such as anti-discrimination provisions in relation to employment or accommodation. However, I see nothing intrinsically wrong with the provinces extending this jurisdiction to other areas of human activity, so long, of course, as they stay within the confines of provincial legislative competence. The concern—the inherent dignity and equality of every human being and the prevention of invidious discrimination—is the same; the procedure in the Code has simply been extended to a new area, that relating to the manner in which an arrest is to be made.

I do not think, therefore, to use the words of Laskin C.J. in *Massey-Ferguson v. Saskatchewan*, *supra*, at p. 426, that the new jurisdiction is simply “mounted on the valid provisions and . . . sustained on that basis alone”. Rather, to quote again from the same passage, “the challenged authority or function is so integrated with the valid regulatory regime as to take on an altered character”. Consequently, it should be upheld. Incidentally, s. 7 is not the only provision of the Code that covers an area that is also covered by tort law. A person might well pursue a claim under the Code’s provisions prohibiting discrimination in employment on facts that would also support a common law action for wrongful dismissal.

The difference between the tort of false imprisonment and a claim under a provision in human rights legislation may also be illustrated by the issues to be addressed in considering what constitutes the prohibited conduct. In the case of false imprisonment, the essential issue will be whether the imprisonment was authorized by law, although indignities suffered by the victim of the tort may certainly be considered in assessing damages. In a human rights context, the reverse will be the case.

une sanction permettant d’assurer le bon fonctionnement des mesures de conciliation que comporte l’application de la procédure de plainte.

L’article 7, il est vrai, va au-delà des domaines dans lesquels les commissions des droits de la personne exercent habituellement compétence au Canada, notamment les dispositions interdisant la discrimination en matière d’emploi ou de logement. Cependant, je ne vois rien de mal à ce que les provinces étendent cette compétence à d’autres domaines d’activité humaine dans la mesure, évidemment, où elles ne dépassent pas les limites de leur compétence législative. La préoccupation—la dignité et l’égalité inhérentes de tous les êtres humains et la prévention de la discrimination injuste—est la même; la procédure énoncée dans le Code a simplement été étendue à un nouveau domaine qui se rapporte à la manière d’effectuer une arrestation.

Je ne crois donc pas, pour reprendre les termes du juge en chef Laskin dans l’arrêt *Massey-Ferguson c. Saskatchewan*, précité, à la p. 426, que la nouvelle compétence «se greffe[. . .] simplement «aux dispositions valides et [est] admise[. . .] de ce seul fait». Plutôt, et c’est tiré du même passage, «le pouvoir ou la fonction attaqué s’intègre au cadre législatif valide au point que son caractère [est] modifié». En conséquence, il faut la confirmer. Soit dit en passant, l’art. 7 n’est pas la seule disposition du Code qui porte sur un domaine également visé par le droit en matière délictuelle. Une personne pourrait fort bien déposer, en vertu des dispositions du Code qui interdisent la discrimination dans l’emploi, une plainte fondée sur des faits qui justifieraient également une action en *common law* pour congédiement injustifié.

La différence entre le délit d’emprisonnement illégal et une plainte portée en vertu d’une disposition d’une loi sur les droits de la personne ressort également des questions qu’il faut aborder en examinant ce qui constitue la conduite prohibée. Dans le cas de l’emprisonnement illégal, il s’agit principalement de savoir si l’emprisonnement était permis par la loi, bien que l’affront subi par la victime du délit puisse certainement entrer en ligne de compte dans l’évaluation des dommages-intérêts. Dans le contexte des droits de la personne, l’inverse sera le cas.

I come now to the institutional framework for the promotion and protection of the rights recognized by the Code. The primary institution through which this is effected is the Saskatchewan Human Rights Commission, which was created by earlier legislation and continued under s. 21. The central purpose of a human rights commission is to engender respect for human rights. This it does by a variety of means, notably through public education, research, and amicable settlement of disputes arising under the Code. The tone for its activities is set by s. 25 of the Act which reads as follows:

25. The commission shall:

- (a) forward the principle that every person is free and equal in dignity and rights without regard to his race, creed, religion, colour, sex, marital status, physical disability, age, nationality, ancestry or place of origin;
- (b) promote an understanding and acceptance of, and compliance with, this Act;
- (c) develop and conduct educational programs designed to eliminate discriminatory practices related to the race, creed, religion, colour, sex, marital status, physical disability, age, nationality, ancestry or place of origin of any person or class of persons;
- (d) disseminate information and promote understanding of the legal rights of residents of the province and conduct educational programs in that respect;
- (e) further the principle of the equality of opportunities for persons, and equality in the exercise of the legal rights of persons, regardless of their status;
- (f) conduct and encourage research by persons and associations actively engaged in the field of promoting human rights;
- (g) forward the principle that cultural diversity is a basic human right and fundamental human value.

A distinctive feature of a human rights commission is its procedure for dealing with complaints that a right protected by the legislation has been violated. *The Saskatchewan Human Rights Code* provides for this in ss. 27 et seq. On receipt of a

J'aborderai maintenant le cadre institutionnel mis en place pour la promotion et la protection des droits reconnus par le Code. L'institution fondamentale qui permet de réaliser cela est la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, créée en vertu d'une loi antérieure et maintenue en vertu de l'art. 21. L'objet essentiel d'une commission des droits de la personne est de susciter le respect des droits de la personne, ce qu'elle fait par différents moyens, notamment par l'éducation du public, la recherche et le règlement à l'amiable des litiges relevant du Code. La teneur de ses activités, est énoncée à l'art. 25 du Code, ainsi conçu:

[TRADUCTION] 25. Il incombe à la Commission

- a) de mettre en œuvre le principe selon lequel toutes les personnes sont libres et égales en dignité et en droits sans distinction de race, de croyance, de religion, de couleur, de sexe, d'état matrimonial, d'incapacité physique, d'âge, de nationalité, d'ascendance ou de lieu d'origine;
- b) de favoriser la compréhension, l'acceptation et le respect de la présente loi;
- c) d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes éducatifs destinés à éliminer les pratiques discriminatoires fondées sur la race, la croyance, la religion, la couleur, le sexe, l'état matrimonial, l'incapacité physique, l'âge, la nationalité, l'ascendance ou le lieu d'origine d'une personne ou d'une catégorie de personnes;
- d) de propager de l'information et de favoriser la compréhension des droits que confère la loi aux résidents de la province, et de mettre en œuvre des programmes éducatifs à cet égard;
- e) de favoriser l'application du principe de l'égalité des chances pour les personnes et de l'égalité dans l'exercice des droits que la loi confère aux personnes, indépendamment de leur statut;
- f) d'effectuer des recherches et d'encourager celles menées par les personnes et associations actives dans le domaine de la promotion des droits de la personne;
- g) de mettre en œuvre le principe selon lequel la diversité culturelle constitue pour la personne un droit fondamental et une valeur essentielle.

La procédure qu'elle suit pour traiter les plaintes portant qu'un droit garanti par la loi a été violé constitue un caractère distinctif d'une commission des droits de la personne. *The Saskatchewan Human Rights Code* énonce cette procédure aux

complaint, which it may itself initiate, the Commission may enter into an inquiry in which it first attempts to achieve a settlement by the technique that Professor, now Mr. Justice, Tarnopolsky has lucidly described in "The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada" (1968), 46 *Can. Bar Rev.* 565. In conformity with the legislation's basic goal, the primary emphasis is on education and attempts at persuasion and conciliation of the parties. Enforcement measures are necessary to make these activities possible and fairness dictates that those measures be justified by a judicial component. But enforcement, as Tallis J.A. observes, is only available as a last resort. The adjudicative function of a Board of Inquiry in determining whether a violation has occurred is not central to the enterprise. A proceeding before a Board of Inquiry established by the commission cannot be equated with a *lis* between parties in a court. The moving force throughout, the body that has the carriage of the proceeding (see Code, s. 30(1)(a)), is the Commission, and its ultimate goal is the promotion of human rights for the benefit of the community as a whole. I agree with Tallis J.A. therefore that the function of the Board of Inquiry in its institutional setting cannot be characterized as being reserved for a s. 96 court.

I, therefore, conclude that the Board of Inquiry in performing its functions in this case was not invading a function reserved for a judge appointed under s. 96 of the *Constitution Act, 1867*, and I would reply to the first constitutional question in the negative.

Criminal Investigation Procedures

By the second constitutional question, it is sought to determine whether the Board established by the Human Rights Commission could properly adjudicate on a complaint regarding the alleged arbitrary arrest under s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code*, or whether such a proceeding was unauthorized because it was directed to (a) the administration and management of the

art. 27 et suiv. Sur réception d'une plainte, qu'elle peut porter elle-même, la Commission peut ouvrir une enquête au cours de laquelle elle cherche d'abord à arriver à un règlement selon la technique que le professeur Tarnopolsky, maintenant juge, a décrite clairement dans l'article intitulé: «The Iron Hand in the Velvet Glove: Administration and Enforcement of Human Rights Legislation in Canada» (1968), 46 *R. du B. can.* 565. Conformément à l'objet fondamental de cette loi, l'accent est d'abord mis sur l'éducation et les tentatives de persuader et concilier les parties. Des mesures d'exécution forcée sont nécessaires pour rendre ces activités possibles et l'équité exige que ces mesures soient justifiées par un élément judiciaire. Mais, comme le fait remarquer le juge Tallis, on n'a recours à l'exécution forcée qu'en dernier ressort. Le rôle décisionnel qu'assume une commission d'enquête lorsqu'elle détermine s'il y a eu violation n'est pas essentiel à l'entreprise. Une instance devant une commission d'enquête constituée par la Commission des droits de la personne ne peut être assimilée à un litige entre parties devant un tribunal. La force motrice de l'ensemble, l'organisme qui a la direction de la procédure (voir al. 30(1)a) du Code), c'est la Commission et son objet ultime est de promouvoir les droits de la personne au bénéfice de l'ensemble de la société. Par conséquent, je suis d'accord avec le juge Tallis pour dire qu'on ne peut qualifier le rôle de la commission d'enquête dans son cadre institutionnel de rôle réservé à une cour visée par l'art. 96.

Je conclus donc qu'en exécutant ses fonctions, la commission d'enquête en l'espèce n'a pas empiété sur le rôle réservé à un juge nommé en vertu de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et je suis d'avis de répondre par la négative à la première question constitutionnelle.

Procédures d'enquête en matière criminelle

Au moyen de la deuxième question constitutionnelle, on cherche à déterminer si la commission d'enquête établie par la Commission des droits de la personne pouvait à bon droit rendre une décision à l'égard d'une plainte concernant une arrestation prétendument arbitraire au sens de l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*, ou si une telle procédure n'était pas autorisée parce qu'elle visait

R.C.M.P., or (b) the supervision and control of the exercise by the R.C.M.P. of powers to arrest and detain persons as a matter of criminal law and procedure in criminal matters.

In the interests of clarity, I shall first examine whether s. 7 of the Code encroaches on criminal law and procedure. To the extent that it does, of course, it cannot stand. That subject is exclusively assigned to Parliament by s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*.

Counsel for the R.C.M.P. officers put his position this way. The activities of the Board of Inquiry, he argued, can only be characterized as an inquiry into the exercise by the R.C.M.P. of powers to arrest and detain persons as a matter of criminal law and procedure. The Board, he continued, is not authorized to enquire into investigative procedures, which are matters of criminal law, in the context of a complaint of arbitrary arrest or detention. Such action, he reasoned, would constitute an unconstitutional intrusion into the federal criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*.

For these propositions, counsel cited *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331, *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, and *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284. I have some difficulty in seeing how these cases support his propositions. While the last two favour a broad interpretation of the criminal law power, and the first illustrates the impact that a proper exercise of a federal legislative power may have on civil rights, none of the cases supports the proposition that the regulation by Parliament of arrest and detention for the purposes of criminal law completely overrides the power of the province to legislate respecting the civil consequences flowing from arbitrary arrest and detention.

a) la gestion et l'administration de la G.R.C., ou
b) la surveillance et le contrôle de l'exercice par la G.R.C. de pouvoirs d'arrestation et de détention de personnes en application du droit criminel et de la procédure en matière criminelle.

Par souci de clarté, j'examinerai tout d'abord si l'art. 7 du Code empiète sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle. Évidemment si c'est le cas, il ne peut être maintenu, ce sujet étant exclusivement attribué au Parlement en vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'avocat des agents de la G.R.C. a exposé sa position de la manière suivante. Il a soutenu que les activités de la commission d'enquête peuvent être décrites seulement comme une enquête sur l'exercice par la G.R.C. des pouvoirs d'arrestation et de détention de personnes en application du droit criminel et de la procédure en matière criminelle. La commission d'enquête, poursuit-il, n'est pas autorisée à enquêter sur les procédures d'enquête, qui sont des questions de droit criminel, dans le cas d'une plainte d'arrestation ou de détention arbitraire. Agir de la sorte, selon son raisonnement, constituerait un empiétement inconstitutionnel sur la compétence fédérale en matière de droit criminel que confère le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

À l'appui de ces prétentions, l'avocat a invoqué les arrêts *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331, *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, et *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284. J'ai de la difficulté à voir comment ces arrêts étaient ses arguments. Bien que les deux derniers arrêts préconisent une interprétation libérale du pouvoir en matière de droit criminel et que le premier illustre les répercussions que l'exercice régulier d'une compétence législative fédérale peut avoir sur les droits des citoyens, aucun de ces arrêts n'étaye la thèse portant que la réglementation par le Parlement de l'arrestation et de la détention aux fins de l'application du droit criminel l'emporte complètement sur le pouvoir de la province de légiférer à propos des conséquences civiles de l'arrestation et de la détention arbitraires.

Before going further, it is important to determine with some precision what s. 7 of the Code attempts to do. That provision, it will be recalled, provides that every person or class of persons has a right to freedom from arbitrary arrest and detention and (though this is not directly relevant) to the right to an immediate judicial determination of the legality of his detention and notice of the charges on which he is detained.

The provision appears to be written in popular language rather than with strict legal precision. It originally appeared in a separate statute, *The Saskatchewan Bill of Rights Act, 1947*, S.S. 1947, c. 35, perhaps the earliest general legislative step in the movement for the formal expression of the traditional fundamental rights long recognized in this country. That Act set forth many of the rights and freedoms now enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It was later amalgamated with human rights provisions in other statutes, becoming Part I of *The Saskatchewan Human Rights Code*.

Section 7 appears to incorporate the basic rights regarding arrest that form part of long established criminal procedure. The second wing of the section makes this clear. It obviously refers to the immediate right to seek *habeas corpus* and to be informed of the nature of the charges upon which one is detained. Viewed in that light "arbitrary arrest and detention" simply refers to the right not to be arrested or detained in the absence of reasonable and probable cause. In a word, it appears to be referring to an unlawful arrest as traditionally understood in this country. Given its position in a human rights statute, one might be tempted to construe it in a broader sense, but if the effect of such a construction would result in making the provision invalid as an attempt to define the boundaries of lawful arrest under criminal law (a question into which I shall not enter), the presumption of constitutionality would favour the narrower interpretation. But, as I have observed, given the antecedents of the provision, I think it

Avant d'aller plus loin, il est important de déterminer avec une certaine précision ce que l'art. 7 du Code tente de faire. Il faut se rappeler que cette disposition prévoit que toute personne ou catégorie de personnes a droit à la protection contre l'arrestation ou la détention arbitraires et (bien que ce ne soit pas directement pertinent) à une décision judiciaire immédiate sur la légalité de sa détention et à la notification des accusations pour lesquelles elle est détenue.

La disposition paraît avoir été écrite en langage populaire plutôt qu'avec une précision juridique rigoureuse. À l'origine, elle figurait dans une loi distincte, *The Saskatchewan Bill of Rights Act, 1947*, S.S. 1947, chap. 35, sans doute la première mesure législative générale dans le sens de l'expression officielle des droits fondamentaux traditionnels reconnus depuis longtemps dans ce pays. Cette loi énonce un bon nombre des droits et libertés qui sont maintenant enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle a par la suite été jointe aux dispositions sur les droits de la personne que l'on trouvait dans d'autres lois, pour devenir la partie I de *The Saskatchewan Human Rights Code*.

L'article 7 paraît incorporer les droits fondamentaux concernant l'arrestation qui font partie d'une procédure établie depuis longtemps en matière criminelle. Le second volet de l'article établit cela clairement. Il vise de manière évidente le droit immédiat de demander l'*habeas corpus* et d'être informé de la nature des accusations pour lesquelles on est détenu. Vue sous cet angle, l'expression «l'arrestation ou la détention arbitraires» vise simplement le droit de ne pas être arrêté ou détenu en l'absence de motif raisonnable et probable. Bref, elle paraît viser une arrestation illégale au sens traditionnel qu'on lui donne dans ce pays. Étant donné sa situation dans une loi sur les droits de la personne, on pourrait être tenté de l'interpréter d'une manière plus large, mais si une telle interprétation avait pour effet de rendre la disposition invalide pour le motif qu'elle tente de définir les limites de l'arrestation légale en vertu du droit criminel (une question que je n'aborderai pas), la présomption de constitutionnalité appuyerait l'in-

was intended to refer to arbitrary arrest and detention as traditionally understood over the years.

In so far as the section refers to criminal investigations, the standards therein described must, of course, be the subject of federal law. However, the mere repetition of a federal standard in a provincial statute does not, without more, make a provincial enactment invalid. It all depends on the way in which the statute deals with the rights declared. Here the relevant manner in which the Code attempts to deal with the right is in that already described, namely, by providing for an enquiry under the aegis of the Saskatchewan Human Rights Commission following a complaint that the right has been breached. The Commission then proceeds in its usual fashion to set in motion its investigatory and conciliatory procedures for dealing with complaints, including requirements regarding what the person complained against must do and the compensation he must pay. In a word, these provisions, without more, simply provide a means of dealing with arbitrary action by police officers in the course of an unlawful arrest.

Leaving aside for the moment the question whether the provision is directed at the administration and management of the R.C.M.P., I would have thought there could be no doubt that the provinces could, consistently with any federal law defining the legality of an arrest, deal with the civil aspects of an unlawful arrest conducted by police officers, whether the arrest is ostensibly one for a violation of provincial law or the *Criminal Code*. The jurisdiction of the provinces under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867* over property and civil rights, gives them ample power to deal with the civil rights of persons who have suffered injury in the conduct of an arrest conducted in the course of the administration of justice in the province.

Accordingly, I see nothing that interferes with the criminal law power in provisions that seek to

terprétation plus stricte. Toutefois, comme je l'ai fait remarquer, étant donné les antécédents de la disposition, je crois qu'elle était destinée à viser l'arrestation et la détention arbitraires comme elles ont été traditionnellement interprétées au cours des années.

Dans la mesure où l'article vise les enquêtes en matière criminelle, les normes qui y sont décrites doivent, évidemment, faire l'objet d'une loi fédérale. Toutefois, la simple répétition d'une norme fédérale dans une loi provinciale ne rend pas, sans plus, la disposition provinciale invalide. Cela dépend de la manière dont la loi traite des droits déclarés. En l'espèce, la manière pertinente dont le Code tente de traiter du droit est celle déjà décrite, c.-à-d., en prévoyant la tenue d'une enquête sous l'égide de la Commission des droits de la personne suite à une plainte portant que ce droit a été violé. La Commission procède alors selon sa manière habituelle pour déclencher ses procédures d'enquête et de conciliation permettant de traiter les plaintes, lesquelles comprennent les exigences concernant ce que la personne qui fait l'objet d'une plainte doit faire et l'indemnité qu'elle doit verser. Bref, ces dispositions, sans plus, prévoient simplement un moyen de traiter les actes arbitraires d'agents de police accomplis au cours d'une arrestation illégale.

Si on laisse de côté pour l'instant la question de savoir si la disposition vise l'administration et la gestion de la G.R.C., j'aurais cru qu'il ne pouvait y avoir aucun doute que les provinces pouvaient, conformément à toute loi fédérale définissant la légalité d'une arrestation, traiter des aspects civils d'une arrestation illégale effectuée par des agents de police, peu importe que l'arrestation soit en apparence à l'égard de la violation d'une loi provinciale ou du *Code criminel*. La compétence des provinces, en vertu du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* portant sur la propriété et les droits civils, leur donne assez de pouvoir pour traiter des droits civils des personnes qui ont subi un préjudice lors d'une arrestation effectuée dans le cours de l'administration de la justice dans la province.

Par conséquent, je ne vois rien qui empiète sur la compétence en matière de droit criminel dans des

apply the usual procedures of a human rights code to an arbitrary arrest of the kind alleged here, one not justified under the *Criminal Code*. Nor do I see anything objectionable to the province's seeking to enforce in that way the usual requirements of ensuring the legality of a detention and that the person detained be informed of the charges against him. These procedures are of course required by federal law and properly fall within the federal criminal law power. But there is surely nothing wrong in the province's imposing civil sanctions on those who do not comply with the federal norms and providing for compensation to those who may have suffered from their not being respected, as well as for the amicable settlement of disputes and the education of the public about the human rights aspects of such behaviour. This seems to me to fall within the type of complementary legislation referred to by Beetz J., speaking for the majority of this Court in *Attorney General of Canada v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770, in the following passage at p. 794:

... we are not concerned in this case with the outer limits of federal jurisdiction over criminal law and I fail to see how the fact that Parliament has not exercised a possible incidental power should sterilize provincial legislative competence and prevent a province or a city from exercising their own powers. And, in the exercise of their own powers, the provinces may constitutionally complement federal legislation. The reports are replete with cases where provincial legislation complementary to federal legislation was upheld as long as it did not collide with the latter

Such complementary provincial laws have, of course, long existed in the form of the common law torts of false imprisonment and malicious prosecution and I cannot believe the law must in the future be frozen in this particular form. In Quebec, similar complementary legislation exists by virtue of the Quebec *Civil Code*.

dispositions qui visent à appliquer les procédures habituelles d'un code sur les droits de la personne à une arrestation arbitraire du genre dont il est question en l'espèce, c.-à-d. qui n'est pas justifiée aux termes du *Code criminel*. Je ne vois non plus rien de répréhensible à ce que la province cherche à appliquer de cette manière les exigences habituelles qui visent à assurer qu'une détention est légale et que la personne détenue est informée des accusations portées contre elle. Ces procédures sont évidemment exigées par le droit fédéral et relèvent à juste titre de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Cependant, il n'y a certainement rien de mal à ce que la province impose des sanctions civiles à ceux qui ne se conforment pas aux normes fédérales et prévoient l'indemnisation de ceux qui ont pu subir un préjudice par suite du non-respect de ces normes, ainsi que le règlement à l'amiable des litiges et l'éducation du public en ce qui a trait aux aspects relatifs aux droits de la personne, que comporte une telle conduite. Ces mesures me semblent relever du genre de législation complémentaire que mentionne le juge Beetz, au nom de cette Cour à la majorité dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770, dans le passage suivant à la p. 794:

... il n'est pas question en l'espèce des limites externes de la compétence fédérale en droit criminel et je ne vois pas comment le fait que le Parlement n'a pas exercé un pouvoir accessoire pourrait paralyser la compétence législative provinciale et empêcher une province ou une ville d'exercer ses propres pouvoirs. Dans l'exercice de leur propre compétence, les provinces peuvent constitutionnellement compléter la législation fédérale. La jurisprudence abonde en exemples où une législation provinciale complémentaire de la loi fédérale fut maintenue dans la mesure où elle n'était pas incompatible avec cette dernière

De telles lois provinciales complémentaires existent évidemment depuis longtemps sous la forme des délits de *common law* que sont l'emprisonnement illégal et les poursuites abusives et je ne puis croire que le droit doive à l'avenir être figé dans cette forme particulière. Au Québec, il y a une législation complémentaire analogue qui existe en vertu du *Code civil* du Québec.

Chartier v. Attorney General of Quebec, [1979] 2 S.C.R. 474, is especially instructive in this context. In that case Chartier, by petition of right against the Attorney General, claimed damages for false arrest and for a wrongful charge of manslaughter made by officers of the Quebec Police Force. The Court held that the officers had committed various acts of fault within the meaning of art. 1053 of the Quebec *Civil Code* and consequently that the Attorney General, representing the Queen in right of the Province of Quebec, was liable as their employer. I shall not attempt a full discussion of the case, which is complicated because of the many acts of fault attributed to the police officers, but will focus solely on those aspects of particular relevance to our inquiry.

As in the present case, the police officers were acting in the course of their employment at the relevant time; they were investigating a crime. But as here, too, their actions were not authorized by the provisions of the *Criminal Code*. Thus Pigeon J., who gave the majority judgment, dismissed, as not being supported by the evidence, the defence under the *Criminal Code* that a peace officer may arrest a person without warrant if he has reasonable and probable grounds for believing the person has committed an indictable offence. In the case before us, there was no arrest at all, and there was an uncontroverted finding by the Commission that while there was reasonable cause to believe that Fred Runns, Sr. had committed an offence, "there was no suggestion that any of the other persons [the complainants] were in any way involved in the offence or [had] access to their hunting arms". On the basis of these uncontroverted facts, it is difficult to see how the detention of the complainants, and the manner in which it was effected, could be justified under s. 25(1) of the *Code* as an authorized act done on reasonable and probable grounds using only such force as is necessary for the administration or enforcement of the law.

L'arrêt *Chartier c. Procureur général du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 474, est particulièrement instructif, sous ce rapport. Dans cette affaire, Chartier avait, par pétition de droit contre le Procureur général, demandé des dommages-intérêts pour arrestation illégale faite par des agents de la Sûreté du Québec et pour l'inculpation injustifiée d'homicide involontaire coupable qu'ils avaient portée contre lui. La Cour a conclu que les agents avaient commis diverses fautes au sens de l'art. 1053 du *Code civil* du Québec et qu'en conséquence le Procureur général, représentant Sa Majesté du chef de la province de Québec, était responsable à titre d'employeur des agents. Je ne tenterai pas de faire une analyse complète de l'arrêt qui est compliqué à cause des nombreuses fautes imputées aux agents de police; je me limiterai plutôt aux aspects qui sont particulièrement pertinents relativement à notre analyse.

Comme en l'espèce, les policiers agissaient dans l'exercice de leurs fonctions à l'époque en cause; ils faisaient enquête sur un crime. Mais tout comme en l'espèce également, leurs actes n'étaient pas autorisés par les dispositions du *Code criminel*. C'est ainsi que le juge Pigeon, qui a rédigé les motifs de la Cour à la majorité, a rejeté comme non justifié par la preuve le moyen de défense fondé sur le *Code criminel* portant qu'un agent de la paix peut arrêter une personne sans mandat s'il a des motifs raisonnables et probables de croire que cette personne a commis un acte criminel. En l'espèce, aucune arrestation n'a été effectuée et la Commission a conclu, ce qui n'a pas été contesté, que même s'il y avait des motifs raisonnables de croire que Fred Runns père avait commis une infraction, [TRADUCTION] «on n'a pas laissé entendre que l'une ou l'autre des autres personnes [les plaignants] était mêlée de façon quelconque à cette infraction ou [avait eu] accès à leurs armes de chasse». Compte tenu de ces faits incontestés, il est difficile de voir comment la détention des plaignants et la manière dont elle s'est déroulée puissent être justifiées, en vertu du par. 25(1) du *Code*, en tant qu'acte autorisé et accompli pour des motifs raisonnables et probables, au moyen de la seule force nécessaire pour l'application ou l'exécution de la loi.

Earlier in his judgment, Pigeon J., at p. 498 referred to the judgment of Martland J. speaking for the Court in *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60, at p. 65 where the following passage from Dicey's *The Law of the Constitution*, 10th ed., at p. 193, was quoted with approval:

With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen. The Reports abound with cases in which officials have been brought before the courts, and made, in their personal capacity, liable to punishment, or to the payment of damages, for acts done in their official character but in excess of their lawful authority. A colonial governor, *Mostyn v. Fabrigas*, (1774) 1 Cowp. 161; *Musgrave v. Pulido*, (1879) 5 App. Cas. 102; *Governor Wall's Case*, (1802) 28 St. Tr. 51, a secretary of state, *Entick v. Carrington*, (1765) 19 St. Tr. 1030; K. & L. 174, a military officer, *Phillips v. Eyre*, (1867) L.R. 4 Q.B. 225; K. & L. 492, and all subordinates, though carrying out the commands of their official superiors, are as responsible for any act which the law does not authorise as is any private and unofficial person.

Finally, I should note that Pigeon J. makes clear that, for the purposes of civil liability, no distinction can be made on the basis that the police officers were enforcing the *Criminal Code* rather than a provincial enactment. He had this to say at p. 501:

Moreover, it seems obvious to me that since the entire administration of civil and criminal justice as a rule comes within provincial jurisdiction, there can be no question of making a distinction as to the liability of the provincial police officers on the basis of whether the case involves the investigation and prosecution of offences under federal legislative jurisdiction, as opposed to offences under provincial legislative jurisdiction.

That case, of course, involved officers of the Quebec Police Force, but the reasoning is equally applicable to R.C.M.P. officers. The provisions of the *Criminal Code* setting forth limitations and conditions to the power to arrest were not intended to so cover the field as to displace the province's

Plus tôt dans ses motifs de jugement, le juge Pigeon s'était référé, à la p. 498, aux motifs du juge Martland qui, s'exprimant au nom de cette Cour dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60, à la p. 65, avait cité en l'approuvant le passage suivant de l'ouvrage de Dicey, intitulé *The Law of the Constitution*, 10th ed., à la p. 193:

[TRADUCTION] Chez nous tout fonctionnaire, du premier ministre aux gendarmes et aux percepteurs d'impôts, est soumis à la même responsabilité que n'importe quel autre citoyen pour tout acte accompli sans droit. La jurisprudence abonde en affaires dans lesquelles des fonctionnaires ont été poursuivis devant les tribunaux et soumis, en leur qualité personnelle, à des châtements ou au paiement de dommages-intérêts pour des actes qu'ils avaient faits dans l'accomplissement de leurs fonctions officielles, mais au-delà de leur autorité légitime. Un gouverneur de colonie, *Mostyn v. Fabrigas*, (1774) 1 Cowp. 161; *Musgrave v. Pulido*, (1879) 5 App. Cas. 102; *Governor Wall's Case*, (1802) 28 St. Tr. 51, un secrétaire d'État, *Entick v. Carrington*, (1765) 19 St. Tr. 1030; K. & L. 174, un officier de l'armée, *Phillips v. Eyre*, (1867) L.R. 4 Q.B. 225; K. & L. 492, et tout subordonné, bien qu'il exécute les ordres de son supérieur hiérarchique, porte pour un acte que la loi n'autorise pas, la même responsabilité que n'importe quel particulier ou individu qui ne remplit aucune fonction officielle.

Enfin, je dois souligner que le juge Pigeon indique clairement que, pour les fins de la responsabilité civile, on ne peut faire de distinction fondée sur le motif que les agents de police appliquaient le *Code criminel* plutôt qu'une loi provinciale. Voici ce qu'il affirme à la p. 501:

Du reste il me paraît évident que puisque c'est toute l'administration de la justice civile et criminelle qui relève en principe de l'autorité provinciale, il ne peut pas être question de faire une distinction quant à la responsabilité des agents de la Sûreté, selon qu'il s'agit de la recherche et de la poursuite d'infractions qui relèvent de l'autorité législative fédérale par opposition à celles qui relèvent de l'autorité législative provinciale.

Dans cette affaire, il est question évidemment d'agents de la Sûreté du Québec, mais le raisonnement est également applicable à des agents de la G.R.C. Les dispositions du *Code criminel* qui établissent les conditions et les limites du pouvoir d'arrestation ne visent pas à réglementer le

legitimate interest in its civil aspects. So too, s. 25 of the *Criminal Code*, by restricting the protection accorded to a peace officer in the performance of his duties to cases where he acts on reasonable and probable grounds and without using unnecessary force, leaves open the possibility of a suit in tort where such grounds are absent. Thus a peace officer could be sued civilly for false imprisonment, assault, or malicious prosecution, or in Quebec, as *Chartier* demonstrates, for fault.

I might mention that several cases indicate that a military or police officer acting in the course of his employment is nevertheless subject to prosecution under provincial highway traffic Acts regarding safe driving unless it can be established that breach of those Acts was necessary to the performance of his duties; see *R. v. McLeod*, [1930] 4 D.L.R. 226 (N.S.S.C. *in banco*); *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375 (C.A.) I see no reason to distinguish between this sort of situation and one where a police officer intentionally offends against provincial laws for the protection of human rights, since it is within the exclusive power of the provinces to legislate regarding the civil aspects of unlawful arrest and detention. As will be seen, this approach is in complete accord with the legislation establishing and governing the R.C.M.P.

In my view the present case is governed by the reasoning in the *Chartier* case. There, the arrest and other actions taken by the police could not be justified as having been done on the basis of reasonable and probable grounds for believing in the guilt of the accused or on any other basis in the *Criminal Code*. Nor was such a justification attempted here. Indeed, in this case there was no arrest in any real sense that could have brought into play any of the several sections in the *Code* intended for the guidance of a peace officer (see ss. 25, and 449-454), but only arbitrary detention, arbitrary, no doubt, on the basis of the uncontroverted finding of the Commission, in its purpose, its duration and in the matter in which it was

domaine au point d'écarter les intérêts légitimes qu'a la province dans ses aspects civils. De même, en restreignant la protection accordée à un agent de la paix dans l'exercice de ses fonctions aux cas où il agit en fonction de motifs raisonnables et probables et sans utiliser une force excessive, l'art. 25 du *Code criminel* fait en sorte qu'il est possible d'intenter une poursuite en responsabilité délictuelle lorsqu'il y a absence de ces motifs. Il serait donc possible qu'un agent de la paix soit poursuivi au civil pour emprisonnement illégal, voies de fait ou poursuite abusive ou, au Québec, comme l'arrêt *Chartier* le démontre, pour faute.

Je pourrais souligner que plusieurs décisions indiquent qu'un militaire ou un policier qui agit dans l'exercice de ses fonctions peut néanmoins être poursuivi en vertu des codes provinciaux de la route relativement à la prudence qu'il faut exercer en conduisant, à moins d'être en mesure de prouver que la violation de ces codes était nécessaire à l'exécution de ses fonctions; voir *R. v. McLeod*, [1930] 4 D.L.R. 226 (C.S.N.-É. *in banco*); *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375 (C.A.) Je ne vois aucune raison de distinguer ce genre de situation de celle où un agent de police enfreint volontairement des lois provinciales relatives à la protection des droits de la personne, puisqu'il relève de la compétence exclusive des provinces de légiférer à propos des aspects civils de l'arrestation et de la détention illégales. Comme nous le verrons, cette façon d'aborder la question est tout à fait conforme à la loi qui crée et régit la G.R.C.

À mon avis, le principe énoncé dans l'arrêt *Chartier* s'applique à la présente espèce. Dans cette affaire, il était impossible de justifier l'arrestation et les autres mesures prises par les policiers comme des actes ayant été accomplis pour des motifs raisonnables et probables de croire à la culpabilité de l'accusé, ou en fonction de quelque autre disposition du *Code criminel*. On n'a pas non plus tenté d'invoquer une justification de la sorte en l'espèce. En réalité, il n'y a pas eu ici d'arrestation au sens véritable qui aurait pu donner lieu à l'application des divers articles du *Code* édictés pour guider un agent de la paix (voir les art. 25 et 449 à 454), mais uniquement une détention arbitraire, arbitraire sans doute, d'après les conclu-

effected, but also arbitrary in the sense of being unlawful. The latter sense, as I have already indicated, is the sense in which the word is used in s. 7. That was the position taken by counsel for the Commission, and I agree with him that that provision only commences where the *Criminal Code* leaves off; it is complementary legislation. Nothing prevents the Commission, of course, from taking account of the factors that make it arbitrary in the broader sense in imposing compensation and otherwise in dealing with the matter.

In his judgment, however, my colleague, Estey J., has drawn attention to the fact that the complaint procedure of the human rights commission is not the only means by which the Code attempts to give effect to s. 7. Section 35(2) imposes a general penalty for violating any right declared in the Code. My colleague reasons that in conjunction with s. 35(2), s. 7 creates an offence of arbitrary arrest or detention which purports to define the boundaries within which an arrest or detention is authorized, a matter which, where the arrest occurs in the course of enforcement of criminal law, is itself, he adds, in relation to criminal law or procedure. Section 35(2) reads as follows:

35. . . .

(2) Every person who deprives, abridges or otherwise restricts or attempts to deprive, abridge or otherwise restrict any person or class of persons in the enjoyment of a right under this Act, or any other Act administered by the commission, or who contravenes any provision of any such Act for which no other penalty is imposed, is guilty of an offence and liable on summary conviction to the penalties provided in subsection (3).

Assuming that the enforcement of s. 7 by means of a penal provision like s. 35(2) is unconstitutional as infringing on the criminal law, it by no means follows that the enforcement of s. 7 by the proceedings taken by the Commission pursuant to the complaint procedure set forth in the Code is also unconstitutional. I have already given reasons why the latter course, taken by itself, is constitutionally

sions incontestées de la Commission, sur les plans de son objet, de sa durée et de la manière dont elle s'est déroulée, mais également arbitraire en ce sens qu'elle était illégale. Ce dernier sens, comme je l'ai déjà indiqué, est le sens dans lequel le terme est utilisé à l'art. 7. C'est la position qu'a adoptée l'avocat de la Commission et je conviens avec lui que cette disposition ne prend effet que lorsque le *Code criminel* ne s'applique plus; il s'agit d'une mesure législative complémentaire. Évidemment, rien n'empêche la Commission de tenir compte des facteurs qui la rendent arbitraire dans le sens plus général lorsqu'elle impose une indemnité et règle d'aucune autre manière la question.

Dans ses motifs de jugement toutefois, mon collègue le juge Estey a attiré l'attention sur le fait que la procédure de plainte de la Commission des droits de la personne n'est pas le seul moyen par lequel le Code tente d'appliquer l'art. 7. Le paragraphe 35(2) impose une peine générale pour la violation d'un droit déclaré dans le Code. Mon collègue déduit que, conjointement avec le par. 35(2), l'art. 7 crée l'infraction d'arrestation ou de détention arbitraires qui est censée définir les limites à l'intérieur desquelles une arrestation ou une détention est autorisée, une question qui, lorsque l'arrestation a lieu dans le cours de l'application du droit criminel, est elle-même, ajoute-t-il, en rapport avec le droit criminel ou la procédure en matière criminelle. Voici le texte du par. 35(2):

[TRADUCTION] 35. . . .

(2) Quiconque supprime ou restreint autrement ou tente de supprimer ou de restreindre autrement la jouissance d'un droit que la présente loi ou toute autre loi administrée par la Commission confère à une personne ou à une catégorie de personnes, ou contrevient à une disposition d'une telle loi pour laquelle aucune autre peine n'est prescrite, est coupable d'une infraction et est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, des peines prévues au paragraphe (3).

À supposer que l'application de l'art. 7 au moyen d'une disposition pénale comme le par. 35(2) soit inconstitutionnelle pour le motif qu'elle empiète sur le droit criminel, il ne s'ensuit absolument pas que l'application de l'art. 7 au moyen des procédures engagées par la Commission, conformément à la procédure de plainte énoncée dans le Code, est également inconstitutionnelle. J'ai déjà

permissible. Why should it become unconstitutional merely because the Act provides a separate enforcement mechanism that is constitutionally tainted?

One could conceivably argue, I suppose, that in these circumstances the scheme taken as a whole becomes unconstitutional. However, a court should not go out of its way to adopt that position if it can be avoided. What is clear here is that the legislature provided for two quite distinct procedures for giving life to the right declared in s. 7, one (the complaint procedure) constitutional, the other (the penal provision in s. 35(2)), I would concede, probably not. There is no reason to think the two procedures were thought to be dependent on one another. Indeed, in practice, penal provisions like s. 35(2) are peripheral to the operation of human rights legislation, a fact that would incline me to read s. 35(2), a general penal section appearing in Part V of the Act, as not being intended to apply to s. 7 if such application would result in rendering its enforcement by means of the complaint procedure unconstitutional. Section 35(2) may, in fact, be severable, depending on its impact on other provisions. At all events, these questions involve more general issues not raised by counsel and which, therefore, do not arise for determination. Counsel simply did not frame his case in this way.

I should perhaps also observe that s. 35(2) is entirely different from another provision of the Code, s. 35(1), which imposes punishment to ensure compliance with orders of the Commission or a board of inquiry. The latter, which finds a counterpart in most human rights legislation, is a mere enforcement provision incidental to the complaint procedure and is justifiable under s. 92(15) of the *Constitution Act, 1867*.

I, therefore, conclude that this ground of appeal fails.

donné les raisons pour lesquelles la dernière façon de procéder est en soi constitutionnellement acceptable. Pourquoi faudrait-il qu'elle devienne inconstitutionnelle pour le simple motif que la Loi prévoit un mécanisme d'application distinct qui est entaché d'un vice sur le plan constitutionnel?

Je suppose qu'il serait possible de faire valoir que, dans ces circonstances, le régime pris dans son ensemble devient inconstitutionnel. Toutefois, un tribunal ne devrait pas se forcer à le faire si cela peut être évité. Ce qui est clair en l'espèce, c'est que la législature a prévu deux procédures tout à fait distinctes pour appliquer le droit déclaré à l'art. 7, l'une (la procédure de plainte) constitutionnelle, l'autre (la disposition pénale du par. 35(2)), je le reconnais, probablement pas. Il n'y a aucune raison de croire que l'on a voulu que les deux dépendent l'une de l'autre. En réalité, les dispositions pénales comme le par. 35(2) sont en pratique accessoires à l'application d'une loi sur les droits de la personne; il s'agit là d'un fait qui me porterait à considérer que le par. 35(2), une disposition pénale générale qui figure dans la Partie V de la Loi, n'est pas destiné à s'appliquer à l'art. 7 si cela a pour effet de rendre inconstitutionnelle son application au moyen de la procédure de plainte. Le paragraphe 35(2) peut en fait être divisé, selon l'effet qu'il a sur d'autres dispositions. De toute façon, ces questions comportent des questions plus générales qui n'ont pas été soulevées par l'avocat et qui, par conséquent, n'ont pas à être tranchées. L'avocat n'a tout simplement pas présenté ainsi l'affaire.

Je devrais peut-être souligner également que le par. 35(2) est tout à fait différent d'une autre disposition du Code, savoir le par. 35(1) qui prescrit une peine visant à assurer la conformité aux ordonnances de la Commission des droits de la personne ou d'une commission d'enquête. Ce dernier paragraphe, qui a son équivalent dans la plupart des lois sur les droits de la personne, est une simple disposition de mise en application accessoire à la procédure de plainte et est justifiable en vertu du par. 92(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Je conclus donc que ce moyen d'appel échoue.

Investigation of R.C.M.P. Administration

Counsel for the appellant R.C.M.P. officers also contended that the proceeding before the Commission was tantamount to an investigation into the management and administration of the R.C.M.P. If he is correct in this, I agree that his clients are entitled to succeed. In *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada, supra*, this Court held that Parliament had validly established the R.C.M.P. and that Parliament, therefore, had exclusive jurisdiction over its management and administration. It followed that a province could not authorize an enquiry into the R.C.M.P.'s management and administration. Later, in *Attorney General of Alberta v. Putnam, supra*, this Court applied this principle to the management and administration of the force in relation to its duties under a contract between the federal government and a province whereby the R.C.M.P. was to carry out police functions falling within the ambit of the province's jurisdiction over the administration of justice under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867*. In that case, the court further held that the management and administration of the force extended to internal rules for disciplining its officers.

Counsel for the respondent Board countered by saying that the Commission's proceedings were not directed at the management and internal practices of the R.C.M.P. but at the conduct of individual R.C.M.P. officers that formed the subject-matter of the complaint.

Before attacking the issue frontally, I shall dispose of a subsidiary issue advanced by counsel for the R.C.M.P. officers. To properly fit within the scheme for the protection of human rights (including freedom from arbitrary arrest and detention) in *The Saskatchewan Human Rights Code*, he submitted, it is necessary for the Commission to determine what changes will be required in the practices of the R.C.M.P. to deal with the complaint. He noted that in seeking the intervention of the Commission, the complainants had expressed their belief that their experience in this case was indicative of a general pattern and practice of the

Enquête sur l'administration de la G.R.C.

L'avocat des agents intimés de la G.R.C. a également soutenu que les procédures menées devant la Commission équivalaient à une enquête sur la gestion et l'administration de la G.R.C. S'il a raison sur ce point, je reconnais que ses clients doivent avoir gain de cause. Dans l'arrêt *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, précité, cette Cour a conclu que le Parlement a validement constitué la G.R.C. et qu'en conséquence il a compétence exclusive sur sa gestion et son administration. Il s'ensuit qu'une province ne peut autoriser la tenue d'une enquête portant sur la gestion et l'administration de la G.R.C. Plus tard, dans l'arrêt *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, précité, cette Cour a appliqué le même principe à la gestion et à l'administration de ce corps de police à l'égard des fonctions qui lui incombent en vertu d'un contrat intervenu entre le gouvernement fédéral et la province, par lequel la G.R.C. remplit les fonctions de police qui relèvent de la compétence sur l'administration de la justice que confère à la province le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans cet arrêt, la Cour a également conclu que la gestion et l'administration du corps de police s'étendent aux règles internes de discipline visant ses agents.

L'avocat de la commission d'enquête intimée a répliqué que les procédures de la Commission des droits de la personne visaient non pas la gestion et les pratiques internes de la G.R.C., mais la conduite de certains agents de la G.R.C. visés par la plainte.

Avant d'attaquer la question de front, je tiens à régler une question subsidiaire soulevée par l'avocat des agents de la G.R.C. Pour bien se conformer au régime de protection des droits de la personne (dont la protection contre l'arrestation et la détention arbitraires) que l'on trouve dans *The Saskatchewan Human Rights Code*, dit-il, il est nécessaire que la Commission détermine les changements qu'il faudra apporter aux pratiques de la G.R.C. pour régler la plainte. Il souligne qu'en demandant à la Commission d'intervenir, les plaignants ont exprimé leur conviction que l'expérience qu'ils ont vécue en l'espèce témoigne d'un

R.C.M.P. Moreover, counsel added, s. 31(3) of the Code contemplates an inquiry into patterns and practices that deny rights secured by the Code.

I cannot accept this submission. While the complaint filed with the Commission expressed the belief that the action complained of was indicative of a general pattern or practice, the appellants do not allege that the Board actually carried out an investigation of such a pattern or practice. Indeed, counsel for the Board conceded that it did not have the power to investigate general patterns or practices of the R.C.M.P. *Keable* and *Putnam* would not permit this. What the Board did do was to conduct an investigation into the conduct of individual R.C.M.P. officers on a particular occasion. The fact that s. 31(3) of the Code is constitutionally inapplicable to the R.C.M.P. does not prevent the Commission from exercising its other powers in conducting an investigation into a complaint about specific unlawful conduct by members of the R.C.M.P. on a particular occasion.

Such an investigation in no way conflicts with *Keable* and *Putnam*. *Keable* held that a provincial commission on inquiry could not extend its investigation into the administration and operation of the R.C.M.P. No such inquiry was made here. *Putnam* involved an appeal to a provincial authority from a disciplinary decision of the R.C.M.P. An internal code of discipline is directly concerned with the management and discipline of the R.C.M.P. Thus an attempt by a province to provide a disciplinary procedure for the R.C.M.P., or to provide for an appeal from the internal disciplinary review by the R.C.M.P., as was the case in *Putnam*, is unconstitutional. But the situation here is completely different. The present case deals with a complaint by third parties that their rights under provincial law have been infringed by the conduct of individual R.C.M.P. officers. Leaving aside any question of immunity that may arise regarding conduct in the course of duty, individual members of the R.C.M.P. are subject to provincial laws of

genre de méthode ou pratique courante chez la G.R.C. De plus, d'ajouter l'avocat, le par. 31(3) du Code prévoit une enquête sur les méthodes et les pratiques qui violent les droits garantis par le Code.

Je ne puis accepter cette prétention. Bien que la plainte déposée auprès de la Commission exprime la conviction que l'acte dont on se plaint témoigne d'un genre de méthode ou pratique courante, les appelants ne font pas valoir que la commission d'enquête a vraiment enquêté sur cette méthode ou pratique. En réalité, l'avocat de la commission d'enquête a reconnu qu'elle n'a pas compétence pour enquêter sur les méthodes ou pratiques courantes de la G.R.C. Les arrêts *Keable* et *Putnam* ne le permettent pas. Ce que cette commission comptait faire, c'était d'enquêter sur la conduite adoptée par certains agents de la G.R.C. dans des circonstances particulières. Le fait que le par. 31(3) du Code soit, selon la Constitution, inapplicable à la G.R.C. n'empêche pas la Commission des droits de la personne d'exercer ses autres pouvoirs et de faire enquête sur une plainte au sujet d'une certaine conduite illégale adoptée par des membres de la G.R.C. dans des circonstances particulières.

Une telle enquête ne va aucunement à l'encontre des arrêts *Keable* et *Putnam*. Dans l'arrêt *Keable*, la Cour a conclu qu'une commission d'enquête provinciale ne peut faire porter son enquête sur l'administration et le fonctionnement de la G.R.C. Il y a pas eu d'enquête de la sorte en l'espèce. L'arrêt *Putnam* porte sur un appel interjeté auprès d'un organisme provincial contre une décision disciplinaire de la G.R.C. Un code interne de discipline porte directement sur la gestion et la discipline de la G.R.C. Ainsi, la tentative d'une province de prévoir une procédure disciplinaire pour la G.R.C. ou de prévoir un appel d'un examen disciplinaire interne effectué par la G.R.C., comme ce fut le cas dans l'affaire *Putnam*, est inconstitutionnelle. La situation en l'espèce est complètement différente. L'espèce porte sur une plainte formulée par des tiers selon laquelle la conduite adoptée par des agents de la G.R.C. a porté atteinte aux droits que leur confère la loi provinciale. Si on fait abstraction de toute

general application in the same way as other citizens.

In both *Keable*, at p. 242, and *Putnam*, at p. 277, the investigations were carefully distinguished from a criminal investigation into the activities of individual members of the R.C.M.P. What was found objectionable in the *Keable* inquiry were those aspects of its mandate designed for the purpose of investigating the internal management of the R.C.M.P. Pigeon J., who wrote the majority judgment, had this to say, at p. 243:

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

(Emphasis in original.)

But as he had stated earlier, at p. 242, “... members of the force enjoy no immunity from the criminal law and the jurisdiction of the proper provincial authorities to investigate and prosecute criminal acts committed by any of them as by any other person . . .” There is no allegation of colourability here.

question d’immunité qui peut se poser à l’égard de leur conduite dans l’exécution de leurs fonctions, les membres de la G.R.C., à titre individuel, sont assujettis aux lois provinciales d’application générale de la même manière que les autres citoyens.

Tant dans l’arrêt *Keable*, à la p. 242, que dans l’arrêt *Putnam*, à la p. 277, on a soigneusement distingué ces enquêtes d’une enquête criminelle portant sur les activités de certains membres de la G.R.C. Ce qui a été jugé inacceptable dans l’enquête *Keable* ce sont les aspects de son mandat visant une enquête sur la gestion interne de la G.R.C. Le juge Pigeon, qui a rédigé les motifs de la Cour à la majorité, affirme ceci à la p. 243:

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

(Souligné dans l’original.)

Mais comme il l’avait déjà dit à la p. 242, «Le personnel de la Gendarmerie royale 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 d’eux comme par toute autre personne . . . » Il n’y a pas d’allégation de détournement de pouvoir en l’espèce.

Laskin C.J. appears to have put it on a broader basis in *Putnam*, where he referred to the fact that "R.C.M.P. officers are not immune from the duty which lies upon all citizens to obey the law and that in case of an alleged infraction they may be subject to prosecution and punishment". That statement is no more than an expression of the Rule of Law, and extends to the law respecting civil rights in the province and its enforcement either by the courts in the traditional manner or by newly created institutional structures such as human rights commissions, a matter I have already explored.

Far from being contrary to federal legislation, the conclusion that members of the R.C.M.P. must conform with the law is in harmony with the approach taken in the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9, and its regulations. Thus s. 37(3) of the Act reads:

37. ...

(3) Nothing in subsection (2) prejudices any right or remedy that may exist apart from this section against any person ... for any injury to the person or damage to or loss of property in respect of which a member is under this section ordered to make payment of damages or restitution ...

As well, s. 25 of the Regulations [*Royal Canadian Mounted Police Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1391] provides:

25. It is the duty and responsibility of every officer and of every person in charge of a post to ensure that there is at all times strict observance of the law, compliance with the rules of discipline and the proper discharge of duties by all members of the Force.

(Emphasis is mine.)

There is thus nothing in this legislation that in any way suggests that R.C.M.P. officers are intended to be above the law.

The R.C.M.P. was created to enforce the law; it would be ironic if membership in the force constituted a shield for officers who infringed it. But that is not the case. Specific conduct of individual officers in breach of the law cannot be viewed as coming within the management and administra-

Le juge en chef Laskin paraît avoir exprimé la même idée de façon plus générale dans l'arrêt *Putnam* où il mentionne le fait que «des agents de la G.R.C. ne sont pas exemptés du devoir qui incombe à tous les citoyens d'obéir à la loi et que si une infraction leur est imputée, ils peuvent être passibles de poursuites et de sanctions». Cette affirmation n'est rien de plus que l'expression de la primauté du droit et s'applique au droit concernant les droits civils dans la province et à son application soit par les cours de la manière traditionnelle ou par des institutions nouvellement créées comme les commissions des droits de la personne, un sujet que j'ai déjà examiné.

Loin d'être contraire à la loi fédérale, la conclusion que les membres de la G.R.C. doivent respecter la loi est conforme à la ligne de conduite adoptée dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, chap. R-9 et son règlement d'application. Ainsi le par. 37(3) de la Loi dispose:

37. ...

(3) Rien au paragraphe (2) ne porte atteinte à quel que droit ou recours qui peut exister en dehors du présent article, contre toute personne ... pour quelque blessure à la personne ou dommage à des biens ou perte de biens, à l'égard desquels un membre a reçu, aux termes du présent article, l'ordre de payer des dommages-intérêts ou d'effectuer une restitution ...

De même, l'article 25 du Règlement [*Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, C.R.C. 1978, chap. 1391] édicte:

25. Tout officier et toute personne chargée d'un poste a le devoir et la responsabilité de veiller à ce qu'en tout temps les membres de la Gendarmerie obéissent rigoureusement à la loi, se conforment aux règles définissant la discipline à observer et remplissent leurs fonctions convenablement.

(C'est moi qui souligne.)

Il n'y a donc rien dans ces dispositions législatives qui indique qu'on a voulu que les agents de la G.R.C. soient au-dessus de la loi.

La G.R.C. a été créée pour appliquer la loi; il serait ironique que le fait d'appartenir à ce corps policier constitue une protection pour les agents qui ont enfreint la loi. Mais ce n'est pas le cas. Il n'est pas possible de considérer que la conduite précise de certains agents qui contrevient à la loi

tion of the R.C.M.P., and provincial investigations into allegations of such conduct are permissible. In *Keable*, a provincial inquiry into allegedly illegal acts undertaken by various members of the force was not deemed unconstitutional. What that case held was invalid, we saw, was an investigation into the administration and management of the R.C.M.P.

Finally, *Putnam* stands for the proposition that a province cannot prescribe a code of discipline for the R.C.M.P. The fact, however, that the conduct of an R.C.M.P. officer might give rise to internal disciplinary action against his has nothing to do with the administration of a provincial law of general application like *The Saskatchewan Human Rights Code*.

I would, therefore, uphold the authority of the Board to adjudicate on the issues assigned to it.

Conclusion

For these reasons I would dismiss the appeal with costs and reply to the constitutional questions in the following manner:

Question (1): No

Question (2): A provincially established Board of Inquiry is constitutionally empowered to adjudicate upon a complaint that members of the R.C.M.P. while on duty arbitrarily arrested or detained certain persons contrary to the provisions of s. 7 of *The Saskatchewan Human Rights Code*. Such a proceeding is not directed to the administration and management of the R.C.M.P. or the supervision and control of the exercise by the R.C.M.P. of powers to arrest and detain persons as a matter of criminal law and procedure in criminal matters.

Appeal allowed with costs, DICKSON C.J. and WILSON and LA FOREST JJ. dissenting.

Solicitor for the appellants: Roger Tassé, Ottawa.

relève de la gestion et de l'administration de la G.R.C. et il peut y avoir des enquêtes provinciales sur des allégations portant sur ce genre de conduite. Dans l'arrêt *Keable*, une enquête provinciale portant sur des actes illégaux qu'auraient accomplis divers membres de la Gendarmerie n'a pas été jugée inconstitutionnelle. Comme nous l'avons vu, ce qui a été jugé invalide dans cet arrêt, c'est l'enquête sur l'administration et la gestion de la G.R.C.

Enfin, l'arrêt *Putnam* appuie la proposition qu'une province ne peut prescrire un code de discipline à la G.R.C. Le fait cependant que la conduite d'un agent de la G.R.C. pourrait l'exposer à une mesure disciplinaire interne n'a rien à voir avec l'administration d'une loi provinciale d'application générale comme *The Saskatchewan Human Rights Code*.

Je suis donc d'avis de confirmer le pouvoir de la commission d'enquête de statuer sur les questions qui lui ont été soumises.

Conclusion

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens et de répondre aux questions constitutionnelles de la manière suivante:

Question (1): Non.

Question (2): Une commission d'enquête constituée par la province a, du point de vue constitutionnel, compétence pour statuer sur une plainte portant que des membres de la G.R.C. ont, dans l'exécution de leurs fonctions, arrêté ou détenu arbitrairement certaines personnes, contrairement aux dispositions de l'art. 7 de *The Saskatchewan Human Rights Code*. Une telle procédure ne vise ni l'administration et la gestion de la G.R.C., ni la surveillance et le contrôle de l'exercice par la G.R.C. des pouvoirs d'arrestation et de détention des personnes en application du droit criminel et de la procédure en matière criminelle.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge en chef DICKSON et les juges WILSON et LA FOREST sont dissidents.

Procureur des appelants: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Milton C. Woodard, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Réal A. Forest, Jean Bouchard and André Binette, 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: Ross W. Paisley, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.

Procureur de l'intimé: Milton C. Woodard, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Réal A. Forest, Jean Bouchard et André Binette, Ste-Foy.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.