

**Police Constable Kris Wood,
Acting Sergeant Mark Pullbrook and Police
Constable Graham Seguin** *Appellants/
Respondents on cross-appeal*

v.

**Ruth Schaeffer, Evelyn Minty, Diane Pinder
and Ian Scott, Director of the Special
Investigations Unit** *Respondents/Appellants
on cross-appeal*

- and -

**Julian Fantino, Commissioner of the Ontario
Provincial Police** *Respondent/Respondent on
cross-appeal*

and

**Canadian Civil Liberties Association,
British Columbia Civil Liberties Association,
Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.,
Criminal Lawyers' Association (Ontario),
Richard Rosenthal, Chief Civilian
Director of the Independent
Investigations Office of British Columbia,
Urban Alliance on Race Relations,
Canadian Police Association and
Police Association of Ontario** *Interveners*

INDEXED AS: WOOD v. SCHAEFFER

2013 SCC 71

File No.: 34621.

2013: April 19; 2013: December 19.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella,
Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and
Wagner JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Police — Investigations — Special Investigations Unit
— Right to counsel — Duty to make notes — Whether*

**Agent Kris Wood, sergent
intérimaire Mark Pullbrook
et agent Graham Seguin** *Appellants/Intimés
au pourvoi incident*

c.

**Ruth Schaeffer, Evelyn Minty, Diane Pinder
et Ian Scott, directeur de l'Unité des enquêtes
spéciales** *Intimés/Appellants au pourvoi
incident*

- et -

**Julian Fantino, commissaire de la Police
provinciale de l'Ontario** *Intimé/Intimé au
pourvoi incident*

et

**Association canadienne des libertés civiles,
Association des libertés civiles de la
Colombie-Britannique,
Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.,
Criminal Lawyers' Association (Ontario),
Richard Rosenthal, Chief Civilian
Director of the Independent
Investigations Office of British Columbia,
Alliance urbaine sur les relations interraciales,
Association canadienne des policiers et
Police Association of Ontario** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : WOOD c. SCHAEFFER

2013 CSC 71

N° du greffe : 34621.

2013 : 19 avril; 2013 : 19 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver,
Karakatsanis et Wagner.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Police — Enquêtes — Unité des enquêtes spéciales —
Droit à l'avocat — Obligation de rédiger des notes —*

police officers have right to consult with counsel before making notes on incident — Whether police officers are entitled to basic legal advice as to nature of rights and obligations in connection with incident — Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P-15, s. 113 — Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit, O. Reg. 267/10, ss. 7, 9.

This case arises from two independent fatal incidents in which civilians were shot by the police. In both cases, the involved officers were instructed by superior officers to refrain from making their police notes on the incident until they had spoken with counsel. The families of the two civilians who were killed brought an application seeking an interpretation of various provisions of the *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P-15, and *Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit*, O. Reg. 267/10. For purposes of this appeal, the pertinent issue raised by the families was whether the legislative scheme permitted officers to consult with counsel before completing their notes.

The families' application was dismissed by the Superior Court on procedural grounds. The Court of Appeal dealt with the matter on its merits, and held that the regulation did not permit police officers to seek the assistance of counsel in completing their notes. However, it found that, under the regulation, officers were entitled to receive basic legal advice as to the nature of their rights and obligations regarding the incident and the Special Investigations Unit ("SIU") investigation before completing their notes. The officers argue that those limits are too restrictive. The Director of the Special Investigations Unit cross-appeals, arguing that police officers are not entitled to legal advice, basic or otherwise, prior to completing their notes.

Held (LeBel, Fish and Cromwell JJ. dissenting in the cross-appeal): The appeal should be dismissed and the cross-appeal should be allowed.

Per McLachlin C.J. and Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ.: Police officers are entrusted by the communities they serve with significant legal authority, including, in some circumstances, the power to use deadly force against their fellow citizens. The indispensable foundation for such authority is the community's steadfast trust in the police. But that trust can be tested when a member of the community is killed or seriously injured at the hands of a police officer. The SIU

L'agent de police a-t-il le droit de consulter un avocat avant de rédiger ses notes au sujet d'un incident? — L'agent de police a-t-il le droit d'obtenir des conseils juridiques de base quant à la nature de ses droits et de ses obligations relativement à l'incident? — Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, ch. P.15, art. 113 — Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales, Règl. de l'Ont. 267/10, art. 7, 9.

La présente affaire résulte de deux incidents fatals distincts au cours desquels des civils ont été abattus par des policiers. Dans les deux cas, les agents en cause ont eu pour instruction de leur supérieur de ne prendre aucune note au sujet de l'incident tant qu'ils n'auraient pas parlé à un avocat. Les familles des deux civils tués ont présenté une requête pour obtenir l'interprétation de diverses dispositions de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, et du Règl. de l'Ont. 267/10, *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales*. Dans le cadre du présent pourvoi, la question pertinente que soulèvent les familles est celle de savoir si le régime législatif permet aux agents de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes.

La requête des familles a été rejetée par la Cour supérieure pour des motifs d'ordre procédural. La Cour d'appel a jugé l'affaire au fond et conclu que le règlement ne permettait pas aux policiers de recourir à l'aide d'un avocat pour rédiger leurs notes. Toutefois, à son avis, le règlement donnait aux agents le droit à des conseils juridiques de base au sujet de la nature de leurs droits et de leurs obligations relativement à l'incident et à l'enquête de l'Unité des enquêtes spéciales (« UES ») avant la rédaction de leurs notes. Les agents font valoir que ces limites sont trop restrictives. Le directeur de l'UES forme un pourvoi incident, affirmant que les agents n'ont pas droit à des conseils juridiques de quelque nature que ce soit avant d'avoir rédigé leurs notes.

Arrêt (les juges LeBel, Fish et Cromwell sont dissidents à l'égard du pourvoi incident) : Le pourvoi est rejeté, et le pourvoi incident est accueilli.

La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis et Wagner : Les policiers se voient conférer par les collectivités qu'ils servent des pouvoirs légaux importants, dont celui de recourir, dans certaines circonstances, à une force létale contre leurs concitoyens. Ces pouvoirs reposent nécessairement sur la confiance inébranlable du public envers la police. Mais cette confiance peut parfois être mise à rude épreuve lorsqu'un citoyen est tué ou grièvement

is charged with the delicate task of determining independently and transparently what happened and why, in the hope of providing the community with answers. Permitting police officers to consult with counsel before their notes are prepared is an anathema to the very transparency that the legislative scheme aims to promote. When the community's trust in the police is at stake, it is imperative that the investigatory process be — and appear to be — transparent.

Under the Act and regulation, a police officer who witnessed or participated in an incident under investigation by the SIU is not permitted to speak with a lawyer before preparing his or her notes concerning the incident. While officers, in their capacity as ordinary citizens, may be free at common law to consult with counsel as and when they see fit, we are considering them here in their professional capacity as police officers who are involved in an SIU investigation. In these circumstances, the point of departure is not the common law, but the regulation which governs these situations and which comprehensively sets out their rights and duties, including their entitlement to counsel. So long as police officers choose to wear the badge, they must comply with their duties and responsibilities under the regulation, even if this means at times having to forego liberties they would otherwise enjoy as ordinary citizens.

Read in the full light of its history and context, it is apparent, for three reasons, that the regulation was not meant to permit officers to consult with counsel before they complete their notes.

First, consultation with counsel at the note-making stage is antithetical to the dominant purpose of the legislative scheme because it risks eroding the public confidence that the SIU process was meant to foster. The legislative scheme specifically combats the problem of appearances that flowed from “police investigating police” by placing investigations of the police in the hands of civilians. Allowing officers to fully consult with counsel at the note-making stage creates an “appearances problem” similar to the one that the SIU was created to overcome: a reasonable member of the public would naturally question whether counsel's assistance at the note-making stage is sought by officers to help them fulfill their duties as police officers, or if it is instead sought, in their self-interest, to protect themselves and their colleagues from the potential liability of an adverse SIU investigation.

blessé par un policier. L'UES s'est vu confier la tâche délicate de déterminer de façon indépendante et transparente les faits et leur cause, le tout dans l'espoir de fournir des réponses à la population. Permettre aux policiers de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes est à l'antipode de la transparence même que le régime législatif vise à favoriser. Lorsqu'il y va de la confiance du public envers la police, il est impératif que le processus d'enquête soit transparent, et aussi qu'il ait toutes les apparences de la transparence.

Suivant la Loi et le règlement, le policier qui est témoin d'un incident faisant l'objet d'une enquête de l'UES ou y est impliqué n'a pas le droit de parler à un avocat avant de rédiger ses notes à ce sujet. Si les agents, en tant que simples citoyens, jouissent de la liberté que la common law reconnaît à quiconque de consulter un avocat à sa guise, c'est à titre professionnel que nous les considérons en leur qualité de policiers visés par des enquêtes de l'UES. Dans ces circonstances, il convient de prendre pour point de départ, non pas la common law, mais le règlement, qui régit ces situations et énonce de façon exhaustive les droits et les obligations des agents, dont le droit à l'avocat. Dès lors qu'il choisit d'arborer son insigne, le policier doit se conformer aux obligations et aux responsabilités énumérées au règlement, et ce même s'il doit, pour ce faire, renoncer à certaines libertés dont il jouirait par ailleurs en tant que simple citoyen.

Il ressort clairement de son contexte et de son historique que ce règlement n'était pas censé permettre aux policiers de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes, et ce pour trois raisons.

Premièrement, reconnaître un droit de consulter un avocat à l'étape de la prise de notes contrecarrerait l'objet principal du régime législatif, car l'exercice d'un tel droit risque de miner la confiance du public que l'UES était censée favoriser. Le régime législatif remédie expressément au problème d'apparences, qui résultait du fait que « la police enquête sur la police », en confiant les enquêtes sur les policiers à des civils. Autoriser les agents à consulter sans restriction un avocat à l'étape de la prise de notes créerait un « problème d'apparences » semblable à celui qui a motivé la création de l'UES : tout citoyen raisonnable pourrait à juste titre se demander si l'agent recourt à l'assistance d'un avocat à l'étape de la prise de notes pour l'aider à s'acquitter de ses obligations professionnelles ou s'il le fait plutôt dans son intérêt personnel pour se protéger et protéger ses collègues contre une conclusion accablante de la part de l'UES à l'issue de l'enquête.

Second, the legislative history demonstrates that s. 7(1) was never intended to create a freestanding entitlement to consult with counsel that extended to the note-making stage. There was no discussion of a role for counsel at the note-making stage in any of the reports related to the regulation, let alone a recommendation to that effect. While the government has long been aware of the practice of officers consulting with counsel prior to preparing their notes, the government is not required to amend regulations to forbid practices that are already inconsistent with the legislative scheme.

Third, consulting with counsel at the note-making stage impinges on the ability of police officers to prepare accurate, detailed and comprehensive notes in accordance with their duty under s. 9 of the regulation. Sections 9(1) and 9(3) of the regulation require witness and subject officers to “complete in full the notes on the incident in accordance with [their] duty”. While neither the regulation nor the Act define the duty to make notes, police officers do have a duty to prepare accurate, detailed, and comprehensive notes as soon as practicable after an investigation. Permitting officers to consult with counsel before preparing their notes runs the risk that the focus of the notes will shift away from the officer’s public duty toward his or her private interest in justifying what has taken place. This shift would not be in accord with the officer’s duty.

Without in any way impugning the integrity of counsel or police officers, even the perfunctory consultation contemplated by the Court of Appeal is liable to cause the same threat to public confidence, if on a somewhat diminished scale, because the initial consultation is privileged. A loss of public trust would seem a high price to pay for an initial consultation that is limited to providing officers with basic information that can easily be conveyed in ways that do not generate any appearance problem. Nothing in the regulation prevents officers who have been involved in traumatic incidents from speaking to doctors, mental health professionals, or uninvolved senior police officers before they write their notes, and the regulation empowers the chief of police to allow officers more time to complete their notes when required. Once officers have completed their notes and filed them with the chief of police, they are free to consult with counsel.

Per LeBel, Fish and Cromwell JJ. (dissenting in the cross-appeal): Everyone is at liberty to consult counsel whenever they wish unless doing so is precluded by lawful authority or inconsistent with their duty. This freedom

Deuxièmement, l’historique législatif démontre que le par. 7(1) n’était jamais censé créer un droit autonome à la consultation d’un avocat à l’étape de la rédaction des notes. Aucun des rapports ayant trait au règlement ne comporte de mention d’un quelconque rôle pour l’avocat à l’étape de la prise de notes, encore moins de recommandations en ce sens. Bien que le gouvernement soit au courant depuis longtemps de la pratique qui consiste pour l’agent à consulter un avocat avant de rédiger ses notes, le gouvernement n’a pas à modifier un règlement pour interdire une pratique qui est déjà incompatible avec le régime législatif.

Troisièmement, consulter un avocat à l’étape de la rédaction des notes empêcherait les agents de police de rédiger des notes précises, détaillées et exhaustives conformément à leur obligation comme l’exige l’art. 9 du règlement. Les paragraphes 9(1) et 9(3) du règlement obligent l’agent témoin et l’agent impliqué à rédiger « des notes complètes sur l’incident conformément à [leur] obligation ». Bien que ni le règlement ni la Loi ne définissent l’obligation de rédiger des notes, les policiers ont certes l’obligation de rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives dès que possible après l’enquête. Si les policiers pouvaient consulter un avocat avant de rédiger leurs notes, ils risqueraient de s’attacher à défendre leur intérêt personnel et à justifier leurs actes, au détriment de leur devoir public. Un tel changement de perspective serait contraire à ce devoir.

L’intégrité des avocats et des agents de police n’est aucunement mise en doute, mais même la consultation sommaire qu’envisage la Cour d’appel risque aussi de miner la confiance du public, bien que dans une moindre mesure, comme la consultation initiale est protégée par le secret professionnel. Une consultation initiale qui se limite à offrir aux agents des renseignements de base pouvant aisément être transmis par des moyens qui n’occasionnent pas de problème d’apparences ne vaut pas la peine d’ébranler la confiance du public. Rien dans le règlement n’empêche l’agent qui est intervenu dans un incident traumatisant de faire appel à un médecin, à un professionnel de la santé mentale ou à un supérieur n’ayant pas assisté à l’incident avant de rédiger ses notes, et le règlement habilite le chef de police à donner dans ce cas à l’agent un délai supplémentaire pour terminer ses notes, au besoin. Une fois ses notes rédigées et soumises au chef de police, l’agent peut consulter un avocat.

Les juges LeBel, Fish et Cromwell (dissidents à l’égard du pourvoi incident) : Chacun demeure libre de consulter un avocat lorsqu’il le juge à propos, sauf si cette consultation s’avère inconciliable avec ses fonctions

reflects the importance of the societal role of lawyers in a country governed by the rule of law and it should not be eliminated in the absence of clear legislative intent.

Interpreting s. 7(1) of the regulation purposively requires that we give effect to police officers' freedom to consult counsel and consider the importance of the SIU's mandate to enhance public confidence in the police. The plain wording of s. 7(1) grants the right to consult with legal counsel and the right to have legal counsel present during an SIU interview. Since this wording does not oust the rights that police officers would otherwise enjoy as ordinary citizens, and since the potential tension between the right to consult and the duty of the officer to write complete and independent notes can be resolved, there is no need to completely eliminate a police officer's liberty to consult counsel.

We must trust that lawyers will know that they cannot give advice about the contents and drafting of the notes, which must remain the result of a police officer's independent account of the events. However, the officer could be advised that he or she is required to complete notes of the incident prior to the end of his or her tour of duty and submit them to the chief of police unless excused by the chief of police; that the chief of police will not pass the notes of a subject officer on to the SIU, but will pass the notes of a witness officer on to the SIU; that the officer will be required to answer questions from the SIU investigators; that the officer will be entitled to consult counsel prior to the SIU interview and to have counsel present during the interview; and that the notes should provide a full and honest record of the officer's recollection of the incident in the officer's own words. This brief, informative conversation might not be as meaningful as comprehensive legal advice on the relationship between an officer's notes and potential liability, but it might help to remind an officer of his or her duties in the circumstances and put the officer at ease after having experienced a potentially traumatic incident.

Cases Cited

By Moldaver J.

Referred to: *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533; *R. v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256; *R. v. Bailey*, 2005 ABPC 61, 49 Alta. L.R. (4th) 128; *R. v.*

ou que l'exercice d'un pouvoir légitime l'interdit. Cette liberté traduit l'importance du rôle social que jouent les avocats au sein d'un État de droit et il ne convient pas de la supprimer en l'absence d'une intention claire du législateur en ce sens.

L'interprétation téléologique du par. 7(1) du règlement commande que l'on donne effet à la liberté des policiers de consulter un avocat et que l'on tienne compte de l'importance de la mission confiée à l'UES, qui vise à favoriser la confiance du public envers la police. Il ressort de son libellé que le par. 7(1) confère le droit de consulter un avocat et le droit à la présence d'un avocat lors d'une entrevue avec l'UES. Comme ce libellé n'exclut pas les droits dont les policiers jouissent par ailleurs en tant que simples citoyens, et comme la tension potentielle entre le droit de l'agent de consulter un avocat et son obligation de rédiger des notes exhaustives et indépendantes peut être éliminée, rien ne justifie de supprimer entièrement la liberté des agents de police de consulter un avocat.

Nous pouvons compter sur les avocats pour savoir qu'ils ne peuvent donner de conseils au sujet de la teneur et de la rédaction des notes, qui doivent demeurer un récit indépendant des faits par le policier. Cependant, il serait possible de conseiller à l'agent qu'il doit terminer ses notes au sujet de l'incident avant la fin de sa période de service et les soumettre au chef de police à moins d'en être dispensé par ce dernier; que le chef de police ne transmettra pas les notes de l'agent impliqué à l'UES, mais qu'il transmettra les notes de l'agent témoin; que l'agent devra répondre aux questions des enquêteurs de l'UES; qu'il a le droit de consulter un avocat avant son entrevue avec l'UES et a droit à la présence d'un avocat au cours de son entrevue ainsi qu'il doit rendre compte de façon complète et honnête de l'incident, d'après ses souvenirs et dans ses propres mots. Il se peut que ce genre de brève conversation à caractère informatif ne se révèle pas aussi utile qu'une consultation juridique détaillée au sujet des rapports entre les notes de l'agent et sa responsabilité éventuelle, mais puisse contribuer à rappeler à ce dernier ses obligations en pareilles circonstances et à le mettre plus à l'aise à la suite d'un incident possiblement traumatisant.

Jurisprudence

Citée par le juge Moldaver

Arrêts mentionnés : *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *R. c. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256; *R. c. Bailey*, 2005 ABPC 61, 49 Alta.

Zack, [1999] O.J. No. 5747 (QL); *R. v. Stewart*, 2012 ONCJ 298 (CanLII); *R. v. Vu*, 2013 SCC 60, [2013] 3 S.C.R. 657.

By LeBel and Cromwell JJ. (dissenting on cross-appeal)

Referred to: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Hall*, 2002 SCC 64, [2002] 3 S.C.R. 309; *R. v. Nguyen* (1997), 119 C.C.C. (3d) 269; *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 10(b).
Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit, O. Reg. 267/10, ss. 1(1) “subject officer”, “witness officer”, 6(1), (2), 7, 8(1), (2), 9, 10(3)(b), (c), 12.
Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit, O. Reg. 673/98, ss. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13.
Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P.15, ss. 42, 113(3), (5), (7), (9).
Rules of Civil Procedure, R.R.O. 1990, Reg. 194, r. 14.05(3).

Authors Cited

Adams, George W. *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1998.
 Adams, George W. *Review Report on the Special Investigations Unit Reforms prepared for the Attorney General of Ontario by The Honourable George W. Adams, Q.C.* Toronto: Ministry of the Attorney General, 2003.
 Clewley, Gary. “Officers and the SIU” (2009), 4 *The Back-Up* 25.
Halsbury’s Laws of England, 4th ed., vol. 3. London: Butterworths, 1973.
 LeSage, Patrick J. *Report regarding SIU Issues*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 2011.
 Marin, André. *Oversight Unseen: Investigation into the Special Investigations Unit’s operational effectiveness and credibility*. Toronto: Ombudsman Ontario, 2008.
 Ontario. Attorney General’s Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions. *Report of the Attorney General’s Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions*. Toronto: The Committee, 1993.

L.R. (4th) 128; *R. c. Zack*, [1999] O.J. No. 5747 (QL); *R. c. Stewart*, 2012 ONCJ 298 (CanLII); *R. c. Vu*, 2013 CSC 60, [2013] 3 R.C.S. 657.

Citée par les juges LeBel et Cromwell (dissidents quant au pourvoi incident)

Arrêts mentionnés : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Hall*, 2002 CSC 64, [2002] 3 R.C.S. 309; *R. c. Nguyen* (1997), 119 C.C.C. (3d) 269; *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 10b).
Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit, O. Reg. 673/98, art. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13.
Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l’Unité des enquêtes spéciales, Règl. de l’Ont. 267/10, art. 1(1) « agent impliqué », « agent témoin », 6(1), (2), 7, 8(1), (2), 9, 10(3)(b), (c), 12.
Loi sur les services policiers, L.R.O. 1990, ch. P.15, art. 42, 113(3), (5), (7), (9).
Règles de procédure civile, R.R.O. 1990, Règl. 194, règle 14.05(3).

Doctrine et autres documents cités

Adams, George W. *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit*. Toronto : Ministry of the Attorney General, 1998.
 Adams, George W. *Rapport d’étude sur les réformes de l’Unité des enquêtes spéciales rédigé à l’intention du procureur général de l’Ontario par l’honorable George W. Adams, c.r.* Toronto : Ministère du Procureur général, 2003.
 Clewley, Gary. « Officers and the SIU » (2009), 4 *The Back-Up* 25.
Halsbury’s Laws of England, 4th ed., vol. 3. London : Butterworths, 1973.
 LeSage, Patrick J. *Rapport sur des questions concernant l’UES*. Toronto : Ministère du Procureur général, 2011.
 Marin, André. *Une surveillance imperceptible : Enquête sur l’efficacité et la crédibilité des opérations de l’Unité des enquêtes spéciales*. Toronto : Ombudsman Ontario, 2008.
 Ontario. Assemblée législative. *Journal des débats (Hansard)*, 2^e sess., 34^e lég., 17 mai 1990, p. 1318.

Ontario. Legislative Assembly. *Official Report of Debates (Hansard)*, 2nd Sess., 34th Parl., May 17, 1990, p. 1318.

Ontario. Race Relations and Policing Task Force. *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*. Toronto: The Task Force, 1989.

Orkin, Mark M. *Legal Ethics*, 2nd ed. Toronto: Canada Law Book, 2011.

Reith, Charles. *The Blind Eye of History: a study of the origins of the present Police era*. Montclair, New Jersey: Patterson Smith, 1975.

Salhany, Roger E. *Report of the Taman Inquiry into the Investigation and Prosecution of Derek Harvey-Zenk*. Winnipeg: Taman Inquiry, 2008.

Salhany, Roger E. *The Police Manual of Arrest, Seizure & Interrogation*, 7th ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Sharpe, Armstrong and Rouleau J.J.A.), 2011 ONCA 716, 107 O.R. (3d) 721, 284 O.A.C. 362, 341 D.L.R. (4th) 481, 278 C.C.C. (3d) 57, 246 C.R.R. (2d) 181, [2011] O.J. No. 5033 (QL), 2011 CarswellOnt 12463, setting aside a decision of Low J., 2010 ONSC 3647 (CanLII), [2010] O.J. No. 2770 (QL), 2010 CarswellOnt 4564. Appeal dismissed and cross-appeal allowed, LeBel, Fish and Cromwell J.J. dissenting on cross-appeal.

Brian H. Greenspan, David M. Humphrey and Jill D. Makepeace, for the appellants/respondents on cross-appeal.

Julian N. Falconer and Sunil S. Mathai, for the respondents/appellants on cross-appeal Ruth Schaeffer, Evelyn Minty and Diane Pinder.

Marlys A. Edwardh, Daniel Sheppard and Kelly Doctor, for the respondent/appellant on cross-appeal Ian Scott, Director of the Special Investigations Unit.

Christopher Diana and Kenneth W. Hogg, for the respondent/respondent on cross-appeal Julian Fantino, Commissioner of the Ontario Provincial Police.

Ontario. Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions. *Report of the Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions*. Toronto : The Committee, 1993.

Ontario. Race Relations and Policing Task Force. *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*. Toronto : The Task Force, 1989.

Orkin, Mark M. *Legal Ethics*, 2nd ed. Toronto : Canada Law Book, 2011.

Reith, Charles. *The Blind Eye of History : a study of the origins of the present Police era*. Montclair, New Jersey : Patterson Smith, 1975.

Salhany, Roger E. *Report of the Taman Inquiry into the Investigation and Prosecution of Derek Harvey-Zenk*. Winnipeg : Taman Inquiry, 2008.

Salhany, Roger E. *The Police Manual of Arrest, Seizure & Interrogation*, 7th ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Sharpe, Armstrong et Rouleau), 2011 ONCA 716, 107 O.R. (3d) 721, 284 O.A.C. 362, 341 D.L.R. (4th) 481, 278 C.C.C. (3d) 57, 246 C.R.R. (2d) 181, [2011] O.J. No. 5033 (QL), 2011 CarswellOnt 12463, qui a infirmé une décision de la juge Low, 2010 ONSC 3647 (CanLII), [2010] O.J. No. 2770 (QL), 2010 CarswellOnt 4564. Pourvoi rejeté et pourvoi incident accueilli, les juges LeBel, Fish et Cromwell sont dissidents quant au pourvoi incident.

Brian H. Greenspan, David M. Humphrey et Jill D. Makepeace, pour les appelants/intimés au pourvoi incident.

Julian N. Falconer et Sunil S. Mathai, pour les intimées/appelantes au pourvoi incident Ruth Schaeffer, Evelyn Minty et Diane Pinder.

Marlys A. Edwardh, Daniel Sheppard et Kelly Doctor, pour l'intimé/appelant au pourvoi incident Ian Scott, directeur de l'Unité des enquêtes spéciales.

Christopher Diana et Kenneth W. Hogg, pour l'intimé/intimé au pourvoi incident Julian Fantino, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario.

Wendy J. Wagner and Ryan W. Kennedy, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

Andrew I. Nathanson and Gavin R. Cameron, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

Christa D. Big Canoe and Emily R. Hill, for the intervener the Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.

Howard L. Krongold and Michael Spratt, for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario).

Marian K. Brown, for the intervener Richard Rosenthal, Chief Civilian Director of the Independent Investigations Office of British Columbia.

Maureen L. Whelton and Neil Wilson, for the intervener the Urban Alliance on Race Relations.

David B. Butt, for the interveners the Canadian Police Association and the Police Association of Ontario.

The judgment of McLachlin C.J. and Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ. was delivered by

MOLDAVER J. —

I. Introduction

[1] Police officers are entrusted by the communities they serve with significant legal authority, including, in some circumstances, the power to use deadly force against their fellow citizens. The indispensable foundation for such authority is the community's steadfast trust in the police. Each and every day, thousands of officers across this country work diligently to earn that trust, often putting their own lives on the line.

[2] But that trust can be tested — sometimes severely — when a member of the community is killed or seriously injured at the hands of a police

Wendy J. Wagner et Ryan W. Kennedy, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Andrew I. Nathanson et Gavin R. Cameron, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

Christa D. Big Canoe et Emily R. Hill, pour l'intervenante Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.

Howard L. Krongold et Michael Spratt, pour l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario).

Marian K. Brown, pour l'intervenant Richard Rosenthal, Chief Civilian Director of the Independent Investigations Office of British Columbia.

Maureen L. Whelton et Neil Wilson, pour l'intervenante l'Alliance urbaine sur les relations interraciales.

David B. Butt, pour les intervenantes l'Association canadienne des policiers et Police Association of Ontario.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis et Wagner rendu par

LE JUGE MOLDAVER —

I. Introduction

[1] Les policiers se voient conférer par les collectivités qu'ils servent des pouvoirs légaux importants, dont celui de recourir, dans certaines circonstances, à une force létale contre leurs concitoyens. Ces pouvoirs reposent nécessairement sur la confiance inébranlable du public envers la police. Jour après jour, aux quatre coins du pays, des milliers d'agents travaillent assidûment pour mériter cette confiance, souvent au risque de leur vie.

[2] Mais cette confiance peut parfois être mise à rude épreuve lorsqu'un citoyen est tué ou grièvement blessé par un policier. Pour cette raison, les

officer. For that reason, the citizens of Ontario have charged an all-civilian Special Investigations Unit (“SIU”) with the delicate task of investigating such tragic incidents. The SIU’s mission is clear: it is to determine independently and transparently what happened and why, in the hope of providing the community with answers.

[3] No one is above the law. When a member of the community is killed or seriously injured by a police officer, it is not only appropriate to ask whether the police were acting lawfully, it is essential. To that end, the SIU plays a vital role in ensuring that our society remains fair and just and that everyone is treated equally before and under the law.

[4] This appeal concerns one aspect of the way in which the SIU conducts its investigations. The question presented is whether, under the scheme that Ontario has crafted, a police officer who witnessed or participated in an incident under investigation by the SIU is entitled to speak with a lawyer *before* preparing his or her notes concerning the incident. In my view, the answer is “no”.

[5] The legislative scheme at issue here reflects the promise of a series of public inquiries and task forces urging reform of the old approach of “police investigating police”. Time and time again, reports of these groups have underscored the importance of creating an independent body charged with transparently investigating whether what happened reflected a breach of the public’s trust or not.

[6] Permitting police officers to consult with counsel before their notes are prepared is an anathema to the very transparency that the legislative scheme aims to promote. Put simply, appearances matter. And, when the community’s trust in the police is at stake, it is imperative that the investigatory process be — and appear to be — transparent.

[7] Manifestly, the legislature did not intend to provide officers with an entitlement to counsel that would undermine this transparency. The SIU’s

citoyens ontariens ont confié à un organisme composé exclusivement de civils, l’Unité des enquêtes spéciales (« UES »), la tâche délicate de faire enquête sur ce genre d’incidents tragiques. La mission de l’UES est claire : elle consiste à déterminer de façon indépendante et transparente les faits et leur cause, le tout dans l’espoir de fournir des réponses à la population.

[3] Nul n’est au-dessus des lois. Lorsqu’un citoyen est tué ou grièvement blessé par un policier, il est non seulement opportun mais essentiel de se demander si la police a agi légalement. Dans ce dessein, l’UES joue un rôle vital visant à maintenir la justice et l’équité au sein de notre société et à veiller à l’égalité de chacun devant la loi et dans la loi.

[4] Le présent pourvoi porte sur un aspect des enquêtes de l’UES. La question qui nous est soumise est celle de savoir si, selon le régime que l’Ontario a élaboré, le policier qui est témoin d’un incident faisant l’objet d’une enquête de l’UES ou y est impliqué a le droit de parler à un avocat *avant* de rédiger ses notes à ce sujet. J’estime qu’il faut répondre par la négative à cette question.

[5] Le régime législatif en cause fait suite aux recommandations issues d’une série de commissions d’enquête et de groupes de travail, qui préconisaient la rupture d’avec la pratique rétrograde suivant laquelle la « police enquête sur la police ». À maintes reprises, leurs rapports ont souligné l’importance d’un organisme indépendant qui serait chargé de faire enquête de façon transparente pour déterminer, à la lumière des faits survenus, si la confiance du public avait été trahie.

[6] Permettre aux policiers de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes est à l’antipode de la transparence même que le régime législatif vise à favoriser. En clair, les apparences comptent, et lorsqu’il y va de la confiance du public envers la police, il est impératif que le processus d’enquête soit transparent, et aussi qu’il ait toutes les apparences de la transparence.

[7] Manifestement, le législateur n’avait pas l’intention de conférer aux agents un droit à l’avocat dont l’exercice risquerait de compromettre cette

governing regulation hews closely to the specific recommendations of those tasked with proposing reforms — down to many of its specific provisions. Read in the full light of its history and context, it is apparent that the regulation was not meant to afford officers an entitlement to consult with counsel before they complete their notes.

[8] Nor is such an entitlement consistent with an officer’s duties under the legislative scheme. Such an expansive understanding of the entitlement to counsel impinges on the ability of police officers to prepare accurate, detailed, and comprehensive notes in accordance with their duty. Permitting consultation with counsel before notes are prepared runs the risk that the focus of the notes will shift away from the officer’s public duty toward his or her private interest in justifying what has taken place. This shift would not be in accord with the officer’s duty.

[9] In the result, I would dismiss the appeal and allow the cross-appeal.

II. Facts

[10] This case arises from two independent fatal incidents in which Douglas Minty and Levi Schaeffer were shot by the police. The facts surrounding the incidents are not in dispute.

A. *The Minty Investigation*

[11] On June 22, 2009, Mr. Minty was shot to death by Cst. Seguin of the Ontario Provincial Police (“OPP”). That evening, Cst. Seguin had been dispatched to investigate an alleged assault committed by Mr. Minty on a door-to-door salesman. When Cst. Seguin arrived at the scene, he approached Mr. Minty. Mr. Minty walked quickly toward Cst. Seguin. He had a knife in his hand. Cst. Seguin instructed Mr. Minty to put down or drop his weapon. Mr. Minty ignored these commands and “charged at Cst Seguin with his arm extended and the knife pointing at the officer” (SIU Report, A.R., vol. III, at p. 661). Cst. Seguin shot Mr. Minty five times.

transparence. Le règlement qui régit l’UES serre de près les recommandations formulées par ceux qui étaient chargés de proposer des réformes, jusque dans le détail de nombreuses dispositions. Il ressort clairement de son contexte et de son historique que ce règlement n’était pas censé accorder aux policiers le droit de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes.

[8] Un tel droit est par ailleurs inconciliable avec les obligations que le régime législatif impose aux policiers. Une conception aussi large de leur droit de consulter un avocat compromettrait leur capacité de rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives conformément à leur obligation. Si les agents pouvaient obtenir des conseils juridiques avant de rédiger leurs notes, ils risqueraient de s’attacher à défendre leur intérêt personnel et à justifier leurs actes, au détriment de leur devoir public. Un tel changement de perspective serait contraire à ce devoir.

[9] Par conséquent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi et de faire droit au pourvoi incident.

II. Faits

[10] La présente affaire fait suite à deux incidents distincts au cours desquels Douglas Minty et Levi Schaeffer ont été abattus par des policiers. Les faits entourant les incidents ne sont pas contestés.

A. *Enquête sur la mort de Douglas Minty*

[11] Le 22 juin 2009, M. Minty a été abattu par l’agent Seguin de la Police provinciale de l’Ontario (« OPP »). Ce soir-là, l’agent Seguin avait été dépêché pour enquêter sur de présumées voies de fait commises par M. Minty sur la personne d’un vendeur à domicile. Une fois arrivé sur les lieux, l’agent Seguin s’est approché de M. Minty, qui s’est mis à avancer rapidement vers lui, un couteau à la main. L’agent Seguin a intimé à M. Minty l’ordre de déposer ou de laisser tomber son arme. Refusant d’obtempérer, M. Minty [TRADUCTION] « s’est précipité sur l’agent Seguin en braquant son couteau » (Rapport de l’UES, vol. III, p. 661). L’agent Seguin a tiré cinq coups de feu sur M. Minty.

[12] Cst. Seguin reported that shots had been fired and additional officers arrived at the scene. Sgt. Burton, Cst. Seguin's senior officer, told all of the officers in the area that the SIU might consider them to be witnesses to the incident and instructed them not to make any further notes until they had spoken with counsel.

[13] On October 14, 2009, Mr. Scott, the Director of the SIU (the "SIU Director"), provided his report on the incident to the Attorney General. In his report, the SIU Director found that Cst. Seguin "had a reasonable apprehension of imminent death or grievous bodily harm" from which he could not escape and concluded that "the lethal force used was not excessive" in the circumstances (SIU Report, A.R., vol. III, at p. 661).

[14] Significant for present purposes, the SIU Director noted in his report that he would be raising several issues of concern with the OPP Commissioner. Among them, the SIU Director included his concern that all witness officers had been instructed not to write up their notes until they had spoken to counsel.

B. *The Schaeffer Investigation*

[15] On June 24, 2009, Mr. Schaeffer was shot and killed by Cst. Wood of the OPP. Cst. Wood and Acting Sgt. Pullbrook had traveled by boat to a rocky peninsula on Osnaburgh Lake to investigate a reported theft. When they arrived at the peninsula, the officers approached Mr. Schaeffer, questioned him, and attempted to detain him. According to the officers, Mr. Schaeffer physically resisted and pulled a knife out of his pocket. Both officers retreated as Mr. Schaeffer advanced towards them. Mr. Schaeffer did not comply with commands to drop the knife. At that point, Cst. Wood shot Mr. Schaeffer twice in the chest, killing him.

[16] After the shooting, Det. Sgt. Wellock was assigned to attend the scene. Before leaving the detachment, she instructed another officer to tell Cst. Wood and Acting Sgt. Pullbrook not to communicate with each other and not to write any notes

[12] L'agent Seguin a signalé qu'il avait déchargé son arme, et d'autres policiers sont arrivés sur les lieux. Le sergent Burton, le supérieur de l'agent Seguin, a expliqué à tous les agents qui se trouvaient dans le secteur qu'ils étaient susceptibles d'être considérés comme étant des témoins de l'incident par l'UES et il leur a donné pour instruction de ne prendre aucune autre note tant qu'ils n'auraient pas parlé à un avocat.

[13] Le 14 octobre 2009, M. Scott, directeur de l'Unité des enquêtes spéciales, a fait rapport de l'incident au procureur général. Il a conclu que l'agent Seguin [TRADUCTION] « craignait raisonnablement une mort imminente ou des lésions corporelles graves » auxquelles il ne pouvait se soustraire et que « la force létale utilisée n'était pas excessive » dans les circonstances (Rapport de l'UES, d.a., vol. III, p. 661).

[14] Fait important dans le présent débat, le directeur de l'UES a fait observer dans son rapport qu'il porterait à l'attention du commissaire de l'OPP plusieurs sujets de préoccupation, dont l'instruction donnée à tous les agents témoins de ne rédiger leurs notes qu'après avoir parlé à un avocat.

B. *Enquête sur la mort de Levi Schaeffer*

[15] Le 24 juin 2009, M. Schaeffer a été abattu par l'agent Wood de l'OPP. L'agent Wood et le sergent intérimaire Pullbrook s'étaient rendus par bateau jusqu'à une péninsule rocheuse du lac Osnaburgh pour enquêter sur un vol. À leur arrivée, les agents ont interrogé M. Schaeffer et ont tenté de le détenir. Selon eux, M. Schaeffer aurait résisté et sorti un couteau de sa poche. Les deux agents auraient alors reculé devant l'homme qui s'avavançait vers eux. Il n'aurait pas obtempéré aux ordres lui enjoignant de laisser tomber son couteau. C'est alors que l'agent Wood aurait fait feu à deux reprises sur lui, l'atteignant à la poitrine et provoquant sa mort.

[16] Après l'incident, la sergente-détective Wellock a été dépêchée sur les lieux. Avant de quitter son détachement, elle a donné pour instruction à un autre agent d'interdire à l'agent Wood et au sergent intérimaire Pullbrook de se parler et de prendre

until they had spoken to counsel. Cst. Wood and Acting Sgt. Pullbrook retained the same lawyer as their counsel and spoke to him, separately, several hours after the shooting. Their lawyer advised both officers to refrain from completing their notes and to provide him with a draft set of notes for his review. Both officers completed their notebook entries two days after the shooting, on June 26, 2009, after counsel had reviewed their draft notes.

[17] On September 25, 2009, the SIU Director provided his report on this incident to the Attorney General. He concluded that he could not form reasonable and probable grounds to believe that Cst. Wood had committed a criminal offence because he could not “place sufficient reliance on the information provided by Cst Wood or A/Sgt Pullbrook to decide what probably happened” (A.R., vol. III, at p. 516). The SIU Director expressed specific concern over the manner in which Cst. Wood and Acting Sgt. Pullbrook completed their notes. The SIU Director wrote:

This note writing process flies in the face of the two main indicators of reliability of notes: independence and contemporaneity. The notes do not represent an independent recitation of the material events. The first drafts have been “approved” by an OPPA lawyer who represented all of the involved officers in this matter, a lawyer who has a professional obligation to share information among his clients when jointly retained by them. Nor are the notes the most contemporaneous ones — they were not written as soon as practicable and the first drafts remain in the custody of their lawyer. I am denied the opportunity to compare the first draft with the final entries. Accordingly, the only version of the material events are association lawyer approved notes. Due to their lack of independence and contemporaneity, I cannot rely upon these notes nor A/Sgt Pullbrook’s interview based upon them for the truth of their contents.

I have a statutory responsibility to conduct independent investigations and decide whether a police officer probably committed a criminal offence. In this most serious case, I have no informational base I can rely upon. Because I cannot conclude what probably happened, I

des notes avant d’avoir pu parler à un avocat. L’agent Wood et le sergent intérimaire Pullbrook ont retenu les services du même avocat. Ils lui ont parlé, chacun leur tour, plusieurs heures après l’incident. L’avocat leur a conseillé de ne rien consigner dans leur calepin avant de lui avoir soumis une ébauche de leurs notes pour examen. Les deux agents ont noté leur compte rendu de l’incident dans leur carnet deux jours plus tard, le 26 juin 2009, après l’examen de l’ébauche de leurs notes par l’avocat.

[17] Le 25 septembre 2009, le directeur de l’UES a remis au procureur général son rapport au sujet de l’incident. Il a estimé qu’il ne pouvait pas conclure qu’il existait des motifs raisonnables de croire que l’agent Wood avait commis une infraction criminelle, parce qu’il ne pouvait se fier [TRADUCTION] « aux renseignements fournis par l’agent Wood et le sergent intérimaire Pullbrook pour déterminer ce qui s’est probablement passé » (d.a., vol. III, p. 516). Le directeur de l’UES s’est dit particulièrement préoccupé par la façon dont l’agent Wood et le sergent intérimaire Pullbrook avaient rédigé leurs notes. Il s’est exprimé ainsi :

[TRADUCTION] Ce processus de rédaction va à l’encontre des deux principaux indicateurs de fiabilité des notes : l’indépendance et la concomitance. Ces notes ne représentent pas un récit indépendant des faits essentiels. Les premières ébauches ont été « approuvées » par un avocat de l’OPPA qui représentait tous les agents impliqués dans cette affaire, un avocat qui a l’obligation professionnelle de partager l’information entre ses clients dans le cadre d’un mandat conjoint. Les notes ne sont pas non plus les plus concomitantes — les agents ne les ont pas rédigées dès que possible et leur avocat en a conservé les premières ébauches. Je n’ai pas eu la possibilité de comparer la première version des notes avec la version définitive figurant dans le carnet. En conséquence, la seule version des événements dont je dispose est celle qui figure dans les notes approuvées par l’avocat de l’OPPA. En raison de leur manque d’indépendance et de concomitance, je ne peux pas me fier à ces notes ni à l’entrevue du sergent (intérim.) Pullbrook quant à la véracité de leur contenu.

J’ai la responsabilité légale de mener des enquêtes indépendantes et de décider si un agent a probablement commis une infraction criminelle. Dans ce cas d’une extrême gravité, je n’ai aucune information à laquelle je peux me fier. Comme je suis dans l’impossibilité de

cannot form reasonable grounds that the subject officer in this matter committed a criminal offence. [Emphasis added; A.R., vol. III, at p. 517.]

III. Relevant Legislative Provisions

A. *The Police Services Act*

[18] The SIU was established by s. 113 of the *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15. Section 113(5) of the Act empowers the SIU to “cause investigations to be conducted into the circumstances of serious injuries and deaths that may have resulted from criminal offences committed by police officers”. The SIU Director cannot be a police officer or a former police officer, and SIU investigators cannot be current police officers (s. 113(3)). The SIU Director determines whether charges will be laid against police officers (s. 113(7)). Police officers are required by the Act to “co-operate fully” with the SIU in the conduct of investigations (s. 113(9)).

B. *The Regulation*

[19] The regulation governs the conduct of SIU investigations (*Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit*, O. Reg. 267/10). Officers involved in an incident triggering an SIU investigation fall into two categories: officers whose conduct appears to have caused the death or serious injury are designated “subject officers”, and involved officers who are not subject officers are deemed to be “witness officers” (s. 1(1)).

[20] The regulation provides that all involved officers must be segregated from each other, to the extent practicable, until after the SIU has completed its interviews (s. 6(1)). The regulation also provides all officers with an entitlement to “consult” with legal counsel and to have counsel “present” during their SIU interviews (s. 7(1)), unless the SIU Director is of the opinion that waiting for counsel would cause an unreasonable delay in the investigation (s. 7(2)). Witness officers are required to meet with

déterminer ce qui s’est probablement passé, je ne peux pas conclure qu’il y a des motifs raisonnables de croire que l’agent impliqué dans cette affaire a commis une infraction criminelle. [Je souligne; d.a., vol. III, p. 517.]

III. Dispositions législatives applicables

A. *Loi sur les services policiers*

[18] L’UES a été constituée aux termes de l’art. 113 de la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15. Le paragraphe 113(5) de la Loi habilite l’UES à « faire mener des enquêtes sur les circonstances qui sont à l’origine de blessures graves et de décès pouvant être imputables à des infractions criminelles de la part d’agents de police ». Aucun agent de police ou ancien agent de police ne peut être nommé directeur et aucun agent de police ne peut être nommé enquêteur (par. 113(3)). Le directeur de l’UES décide s’il y a lieu de déposer des dénonciations contre un agent de police (par. 113(7)). La Loi oblige les agents de police à « collabore[r] entièrement » avec l’UES au cours des enquêtes (par. 113(9)).

B. *Règlement*

[19] Le règlement régit les enquêtes de l’UES (*Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l’Unité des enquêtes spéciales*, Règl. de l’Ont. 267/10). Les agents de police en cause dans un incident ayant donné lieu à une enquête de l’UES appartiennent à l’une ou l’autre de deux catégories. L’agent dont la conduite semble avoir causé le décès ou des blessures graves est un « agent impliqué ». Tout autre agent en cause est un « agent témoin » (par. 1(1)).

[20] Le règlement prévoit que les agents de police en cause dans l’incident doivent être isolés les uns des autres, autant qu’il est matériellement possible de le faire, tant que l’UES n’a pas terminé ses entrevues (par. 6(1)). Le règlement confère par ailleurs à l’agent de police le droit de « consulter » un avocat et le droit à la « présence » d’un avocat au cours de son entrevue avec l’UES (par. 7(1)), à moins que, de l’avis du directeur, le fait d’attendre un avocat retarde l’enquête de

the SIU and answer all of its questions (s. 8(1)). Both subject and witness officers are required to complete their notes on the incident “in accordance with [their] duty” (s. 9(1) and (3)). However, only witness officers are required to provide their notes to the SIU (s. 9(1) and (3)). If a witness officer is later designated a subject officer by the SIU, the SIU is required to provide the officer with the original and all copies of his interview with the SIU and his officer notes (s. 10(3)(b) and (c)).

[21] The proper interpretation of the regulation lies at the heart of this appeal. The entitlement to counsel under s. 7(1) and the duty to make notes under s. 9(1) and (3) are of particular importance. These provisions read as follows:

7. [Right to counsel] (1) Subject to subsection (2), every police officer is entitled to consult with legal counsel or a representative of a police association and to have legal counsel or a representative of a police association present during his or her interview with the SIU.

. . .

9. [Notes on incident] (1) A witness officer shall complete in full the notes on the incident in accordance with his or her duty and . . . shall provide the notes to the chief of police within 24 hours after a request for the notes is made by the SIU.

. . .

(3) A subject officer shall complete in full the notes on the incident in accordance with his or her duty, but no member of the police force shall provide copies of the notes at the request of the SIU.

IV. Proceedings Below

A. *Superior Court of Justice for Ontario, 2010 ONSC 3647 (CanLII)*

[22] Mr. Schaeffer’s mother, Ruth Schaeffer, and Mr. Minty’s mother and sister, Evelyn Minty and

façon déraisonnable (par. 7(2)). L’agent témoin a l’obligation de rencontrer l’UES et de répondre à toutes ses questions (par. 8(1)). L’agent témoin et l’agent impliqué sont tenus de rédiger des notes complètes sur l’incident « conformément à [leur] obligation » (par. 9(1) et 9(3)). Toutefois, seuls les agents témoins ont l’obligation de fournir leurs notes à l’UES (par. 9(1) et 9(3)). L’agent témoin que l’UES désigne à titre d’agent impliqué par la suite se voit remettre par cette dernière l’original et toutes les copies de l’enregistrement de son entrevue avec l’UES ainsi que toutes les copies de ses notes (al. 10(3)b) et c)).

[21] L’interprétation qu’il convient de donner au règlement se situe au cœur du présent pourvoi. Le droit de consulter un avocat prévu au par. 7(1) et l’obligation de rédiger des notes visée aux par. 9(1) et 9(3) revêtent une importance particulière dans le cas qui nous occupe. Ces dispositions sont ainsi libellées :

7. [Droit à un avocat] (1) Sous réserve du paragraphe (2), l’agent de police a le droit de consulter un avocat ou un représentant d’une association de policiers et a droit à la présence d’un avocat ou d’un représentant d’une telle association pendant son entrevue avec l’UES.

. . .

9. [Notes sur l’incident] (1) L’agent témoin rédige des notes complètes sur l’incident conformément à son obligation et [. . .] les fournit au chef de police au plus tard 24 heures après que l’UES en a fait la demande.

. . .

(3) L’agent impliqué rédige des notes complètes sur l’incident conformément à son obligation, mais aucun membre du corps de police ne doit en fournir des copies à la demande de l’UES.

IV. Décisions des juridictions inférieures

A. *Cour supérieure de justice de l’Ontario, 2010 ONSC 3647 (CanLII)*

[22] La mère de M. Schaeffer, Ruth Schaeffer, ainsi que la mère et la sœur de M. Minty, Evelyn

Diane Pinder (the “Families”) brought an application under Rule 14.05(3) of the *Rules of Civil Procedure*, R.R.O. 1990, Reg. 194, seeking “[d]eclaratory relief in the form of judicial interpretations and guidance in respect of those provisions of the *Police Services Act* and Regulations that govern the police duty to cooperate with investigations by the Special Investigations Unit” (A.R., vol. I, at p. 91). One of the issues raised by the Families was whether the legislative scheme permitted officers to consult with counsel before completing their notes. The Families named Cst. Seguin, Cst. Wood, Acting Sgt. Pullbrook (the “Officers”), OPP Commissioner Julian Fantino, the SIU Director, and the Ministry of Community Safety and Correctional Services as respondents.

[23] Prior to the hearing of the application on its merits, the Officers brought a motion to strike the application on the grounds that the application was not justiciable and that the Families lacked standing to bring it. Low J. allowed the Officers’ motion and struck the application. Before this Court, the Officers have abandoned these procedural arguments. It is therefore unnecessary to consider them further.

B. *Court of Appeal for Ontario, 2011 ONCA 716, 107 O.R. (3d) 721*

[24] The Families appealed to the Ontario Court of Appeal seeking to have the application decided on its merits. Sharpe J.A., writing for a unanimous court, held that the application was justiciable, that the Families had public interest standing, and that the Court of Appeal had jurisdiction to decide the substantive issues raised in the application without the need to remit the matter to the Superior Court.

[25] The Court of Appeal found that the assistance of counsel in the preparation of an officer’s notes “would be inconsistent with the purpose of police notes and with the duty imposed on police officers to prepare them” primarily because any legal advice received by the officer would be “geared to the

Minty et Diane Pinder (les « familles »), ont présenté une requête en vertu du par. 14.05(3) des *Règles de procédure civile*, R.R.O. 1990, Règl. 194, en vue d’obtenir [TRADUCTION] « [u]n jugement déclaratoire portant sur l’interprétation et l’orientation de la Cour quant aux dispositions de la *Loi sur les services policiers* et de ses règlements d’application qui régissent l’obligation des policiers de collaborer aux enquêtes de l’Unité des enquêtes spéciales » (d.a., vol. I, p. 91). Les familles soulevaient notamment la question de savoir si le régime législatif permettait aux agents de consulter un avocat avant de rédiger leurs notes. Elles ont désigné à titre de défendeurs les agents Seguin et Wood, le sergent intérimaire Pullbrook (les « agents »), le commissaire de l’OPP, Julian Fantino, le directeur de l’UES et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

[23] Avant l’examen au fond de la demande, les agents ont présenté une requête en radiation au motif qu’elle ne relevait pas de la compétence des tribunaux et que les familles n’avaient pas qualité pour la présenter. La juge Low a fait droit à la requête des agents et radié la demande. Devant notre Cour, les agents ont abandonné ces moyens procéduraux. Il n’est donc pas nécessaire de s’y attarder davantage.

B. *Cour d’appel de l’Ontario, 2011 ONCA 716, 107 O.R. (3d) 721*

[24] Les familles ont interjeté appel à la Cour d’appel de l’Ontario en vue de faire juger leur demande au fond. Le juge Sharpe, au nom de la cour unanime, a statué que la demande relevait de la compétence des tribunaux et que les familles avaient qualité pour agir dans l’intérêt public, ajoutant que la Cour d’appel avait compétence pour trancher les questions de fond soulevées dans la demande sans qu’il soit nécessaire de renvoyer l’affaire à la Cour supérieure.

[25] La Cour d’appel a jugé que le fait pour l’agent d’obtenir les conseils d’un avocat au moment de rédiger ses notes [TRADUCTION] « serait inconciliable avec la raison d’être des notes et avec l’obligation qui est imposée aux policiers de les rédiger », surtout parce que tout conseil juridique

officer's own self interest, or the interests of fellow officers, rather than the officer's overriding public duty" (paras. 71-72). As a result, the court concluded that s. 7(1) did not permit police officers to seek the assistance of counsel in completing their notes.

[26] However, in the Court of Appeal's view, s. 7(1) of the regulation did entitle officers to "basic legal advice as to the nature of [their] rights and obligations in connection with the incident and the SIU investigation" (paras. 79 and 81).

V. Issue

[27] The Officers have appealed to this Court, asserting that the Court of Appeal erred in restricting the entitlement to counsel in s. 7(1) to nothing more than "basic legal advice". The SIU Director has cross-appealed and takes the opposite view, arguing that, although the Court of Appeal was correct in holding that officers are not entitled to the assistance of counsel in the preparation of their notes, it erred in concluding that police officers are entitled to "basic legal advice" prior to completing their notes. The Families and the OPP Commissioner are content with the decision of the Court of Appeal and defend its correctness.

[28] The primary issue on appeal is whether s. 7(1) of the regulation entitles officers involved in incidents triggering SIU investigations to speak with counsel before completing their notes. Given my conclusion that the answer to this issue is no, I need not go on to consider the nature or extent of any such entitlement.

VI. Analysis

A. *The Source of the Disputed Right to Counsel*

[29] At the outset, it is important to be clear about the focus of our inquiry. This case concerns the

serait « axé sur l'intérêt personnel de l'agent ou de ses collègues plutôt que sur son devoir primordial envers le public » (par. 71-72). Par conséquent, la cour a conclu que le par. 7(1) ne permettait pas aux policiers de recourir à l'aide d'un avocat pour rédiger leurs notes.

[26] Toutefois, suivant la Cour d'appel, le par. 7(1) du règlement donnait effectivement aux agents le droit à des [TRADUCTION] « conseils juridiques de base au sujet de la nature de [leurs] droits et de [leurs] obligations en rapport avec l'incident et l'enquête de l'UES » (par. 79 et 81).

V. Question en litige

[27] Les agents ont formé le présent pourvoi devant notre Cour. Ils font valoir que la Cour d'appel avait commis une erreur en restreignant le droit à l'avocat que leur reconnaît le par. 7(1) à un simple droit d'obtenir « des conseils juridiques de base ». Le directeur de l'UES a formé en l'espèce un pourvoi incident dans lequel il présente le point de vue contraire. Il affirme que, même si elle a eu raison de statuer que les agents n'avaient pas le droit de recourir à l'aide d'un avocat pour rédiger leurs notes, la Cour d'appel a commis une erreur en concluant qu'ils avaient droit à des « conseils juridiques de base » à cette étape. Les familles et le commissaire de l'OPP se disent satisfaits de la décision de la Cour d'appel et en défendent le bien-fondé.

[28] La principale question en litige dans le présent pourvoi est celle de savoir si le par. 7(1) du règlement permet à l'agent en cause dans l'incident qui fait l'objet d'une enquête de l'UES de parler à un avocat avant de rédiger ses notes. Comme à mon avis il faut répondre à cette question par la négative, il n'est pas nécessaire d'analyser la nature ou la portée qu'aurait tel droit.

VI. Analyse

A. *Source du droit contesté à l'avocat*

[29] D'entrée de jeu, il importe de bien préciser l'objet de l'analyse. La présente affaire concerne

scope of an entitlement to counsel that flows from a regulatory provision. We are not here concerned with the right to counsel that exists under s. 10(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. No party has sought to determine whether witness or subject officers are “detained” within the meaning of s. 10(b) during SIU investigations. Two of the interveners before this Court argued that the regulation triggers an officer’s right to counsel under s. 10(b) of the *Charter*: see factums of the Canadian Civil Liberties Association and the Canadian Police Association. The SIU Director brought a motion to strike out the paragraphs of the interveners’ factums that raised this issue on the grounds that it had not been raised by any of the parties to this appeal, and the interveners were precluded from raising new issues on their own accord. I agree with the SIU Director that the s. 10(b) issues are not properly before this Court, and would therefore allow the motion.

[30] Nor has any party questioned whether the right to silence or the common law confessions rule prevents an officer’s notes from being used against that officer in a subsequent criminal prosecution. Accordingly, I refrain from expressing any opinion on those issues. Finally, this case does not concern the liberty citizens generally enjoy at common law to consult with counsel as and when they see fit. The Officers argue that, no matter how s. 7(1) is interpreted, they are free at common law to consult with counsel in the preparation of their notes.

[31] With respect, I cannot agree. We are not here dealing with police officers in their capacity as ordinary citizens. We are dealing with them in their professional capacity as police officers who are the subject of an SIU investigation because they have been involved in an incident that has resulted in serious injury or death. In these circumstances, the point of departure is not the common law liberty to consult with counsel. Rather, we must begin with

la teneur du droit à un avocat conféré par une disposition réglementaire. Il n’est pas question en l’espèce du droit à l’assistance d’un avocat que confère l’al. 10b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Aucune partie ne plaide qu’un agent témoin ou un agent impliqué est détenu au sens de l’al. 10b) lors de l’enquête de l’UES. Deux des intervenants ont soutenu devant notre Cour que le règlement permettait aux agents de revendiquer le droit à l’assistance d’un avocat en vertu de l’al. 10b) de la *Charte* (voir les mémoires de l’Association canadienne des libertés civiles et de l’Association canadienne des policiers). Le directeur de l’UES a présenté une requête en radiation des paragraphes de ces mémoires traitant cette question, au motif qu’elle n’avait été soulevée par aucune des parties au présent pourvoi et que les intervenants n’étaient pas autorisés à soulever de nouvelles questions de leur propre chef. Je suis d’accord avec le directeur de l’UES pour dire que les questions concernant l’al. 10b) n’ont pas été soumises régulièrement à la Cour et je suis par conséquent d’avis de faire droit à la requête.

[30] Aucune partie ne nous demande non plus de déterminer si le droit de garder le silence ou la règle relative aux aveux reconnue en common law empêchent, au cours d’un procès ultérieur au criminel, d’utiliser contre l’agent les notes que ce dernier a pu prendre. Par conséquent, je m’abstiens d’exprimer quelque opinion que ce soit sur ces questions. Enfin, la présente affaire ne porte pas sur la liberté que la common law reconnaît à quiconque de consulter un avocat à sa guise. Les agents soutiennent que, peu importe la façon dont on interprète le par. 7(1), il leur est loisible en common law de consulter un avocat pour rédiger leurs notes.

[31] En toute déférence, je ne puis accepter cette façon de voir. Nous avons affaire, en l’espèce, à des agents de police agissant non pas à titre de simples citoyens, mais en leur qualité de policiers visés à titre professionnel par des enquêtes de l’UES parce qu’ils sont en cause dans un incident ayant provoqué un décès ou des blessures graves. Dans ces circonstances, il convient de prendre pour point de départ le règlement, plutôt que la liberté

the regulation which governs these situations and which comprehensively sets out their rights and duties, including their entitlement to counsel.

[32] This starting point requires that an officer's entitlement to counsel at the note-making stage be determined purposively, through the lens of the legislative scheme, thus ensuring the entitlement will be in harmony with the scheme and its overarching purpose. The first question, therefore, is whether s. 7(1) of the regulation, interpreted purposively, entitles officers to consult with counsel at the note-making stage. If such an entitlement is inconsistent with the regulation, then officers involved in SIU investigations are precluded from such consultations and we need not reach the question of what residual liberty officers may retain at common law. In short, so long as police officers choose to wear the badge, they must comply with their duties and responsibilities under the regulation, even if this means at times having to forego liberties they would otherwise enjoy as ordinary citizens.

B. *The Proper Approach to Statutory Interpretation*

[33] Answering the question posed by this appeal requires interpreting s. 7(1) of the regulation. The words of the provision must be read in their entire context, in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the regulation, its objective, and the intention of the legislature. Critically, the provisions of the regulation must be read in light of the purpose of the enabling legislation — the Act. That purpose “transcends and governs” the regulation (*Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at para. 38). An interpretation of s. 7(1) that leads to conflict with another provision of the regulation, or that runs contrary to the purpose of the legislative scheme, must be avoided.

reconnue en common law de consulter un avocat. Il régit ces situations et énonce de façon exhaustive les droits et les obligations des agents, dont le droit à l'avocat.

[32] Ce point de départ commande que l'on adopte une démarche téléologique pour statuer sur l'existence d'un droit à des conseils juridiques à l'étape de la rédaction de notes, à la lumière du régime législatif. Ainsi, l'interprétation de ce droit s'harmonisera avec ce dernier et son objet dominant. La première question qui se pose, en conséquence, est celle de savoir si le par. 7(1) du règlement, interprété de manière téléologique, autorise l'agent à consulter un avocat à l'étape de la prise de notes. Si pareil droit n'est pas conforme au règlement, l'agent visé par une enquête de l'UES ne peut solliciter de tels conseils, et point n'est besoin de trancher la question des droits résiduels que la common law reconnaît aux agents. Bref, dès lors qu'il choisit d'arborer son insigne, le policier doit se conformer aux obligations et aux responsabilités énumérées au règlement, et ce même s'il doit, pour ce faire, renoncer à certaines libertés dont il jouirait par ailleurs en tant que simple citoyen.

B. *Bonne méthode d'interprétation législative*

[33] Il est nécessaire, pour répondre à la question soulevée dans le présent pourvoi, d'interpréter le par. 7(1) du règlement. Il faut lire les termes de cette disposition dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit du règlement, son objet et l'intention du législateur. Il est d'une importance capitale d'interpréter ses dispositions en tenant compte de l'objet de sa loi habilitante, en l'occurrence la Loi. L'objet de la loi « transcende et régit » l'objet du règlement (*Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, par. 38). Il faut éviter toute interprétation du par. 7(1) qui serait susceptible de créer un conflit avec une autre disposition du texte réglementaire ou qui irait à l'encontre de l'objet du régime législatif.

C. *The Origin and Purpose of the Special Investigations Unit*

[34] Before turning to the interpretation of s. 7(1) of the regulation, it is necessary to describe the origin and purpose of the legislative scheme. Doing so provides the context for the analysis that follows.

(1) The Creation of the Special Investigations Unit

[35] Before the SIU was formed, incidents of serious injuries or deaths involving police officers were investigated internally by the police (A. Marin, *Oversight Unseen: Investigation into the Special Investigations Unit's operational effectiveness and credibility* (2008), at para. 23). This changed in 1990 with the enactment of the Act, which created the SIU.

[36] The creation of the SIU followed on the heels of a report released in 1989 by the Task Force on Race Relations and Policing (*Report of the Race Relations and Policing Task Force* (1989)). The Task Force was commissioned by the provincial government after two black Ontarians were fatally shot by the police in 1988. Its report contained a host of recommendations, one of which called for the creation of an “investigative team” comprised partially of civilians “to investigate police shootings” in the province (p. 150). The Task Force recommended civilian participation in investigations of the police because, in its view, the practice of “police investigating the police” could not “satisfy the public demand for impartiality” and fostered “a serious deterioration in the public confidence” (p. 147).

[37] The Solicitor General, during legislative debate on the Act, confirmed that the creation of the SIU was a direct response to the recommendation of the Task Force. He stated that the government had listened to the concerns raised by the Task Force and that the Act “addresses the concern, heard by

C. *Origine et raison d’être de l’Unité des enquêtes spéciales*

[34] Avant d’interpréter le par. 7(1) du règlement, il est nécessaire de rappeler l’origine et la raison d’être du régime législatif, ce qui nous fournira le contexte nécessaire à l’analyse qui suit.

(1) Création de l’Unité des enquêtes spéciales

[35] Avant la création de l’UES, l’incident au cours duquel un agent de police avait causé des blessures graves ou un décès était l’objet d’une enquête menée par la police (A. Marin, *Une surveillance imperceptible : Enquête sur l’efficacité et la crédibilité des opérations de l’Unité des enquêtes spéciales* (2008), par. 23). Cette situation a changé en 1990, au moment de l’adoption de la Loi qui a constitué l’UES.

[36] L’UES a été créée dans la foulée de la publication, en 1989, d’un rapport du Groupe d’étude entre la police et les minorités raciales (*Report of the Race Relations and Policing Task Force* (1989)). Le Groupe d’étude avait été mis sur pied par le gouvernement provincial à la suite du décès par balle de deux citoyens ontariens de race noire lors d’une intervention policière en 1988. Ce rapport présentait une foule de recommandations, notamment celle de créer une [TRADUCTION] « équipe d’enquête » composée en partie de civils et chargée de « faire enquête sur les décès par balle causés par des policiers » dans la province (p. 150). Le Groupe d’étude a recommandé la participation de civils aux enquêtes sur des policiers, parce qu’à son avis, la pratique suivant laquelle « la police enquête sur la police » ne permettait pas de « répondre aux attentes du public en matière d’impartialité » et contribuait à « miner sérieusement la confiance du public » (p. 147).

[37] Lors du débat précédant l’adoption de la Loi, le solliciteur général a confirmé que l’UES se voulait une réponse directe à la recommandation du Groupe d’étude. Il a affirmé que le gouvernement avait prêté l’oreille aux préoccupations soulevées par le Groupe d’étude et que la Loi [TRADUCTION] « répond aux

the general public, of police investigating police” (Legislative Assembly of Ontario, *Official Report of Debates (Hansard)*, 2nd Sess., 34th Parl., May 17, 1990, at p. 1318).

(2) The Creation of the Regulation

[38] The SIU operated without a regulation governing the conduct of its investigations until 1998 when O. Reg. 673/98, the predecessor to the regulation at issue in this appeal, was adopted following another government report. In 1997, the Honourable G. W. Adams was appointed by the government to consult with community and police organizations and to make consensus-based recommendations for improving the relationship between the SIU and the police.

[39] Mr. Adams released his report in 1998 (*Consultation Report Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit* (1998) (“Adams 1998”). In his report, Mr. Adams recognized that SIU investigations had to be carried out in a “transparent manner” and that “any deviation from what is understood to be standard investigation practices undermines public confidence” (p. 4). The report contained 25 recommendations that were intended to provide the standard investigatory practices necessary to ensure public confidence in these investigations. Chief among them was the creation of a comprehensive regulation to govern SIU investigations.

[40] The various provisions of O. Reg. 673/98 — and certainly the key ones — tracked Mr. Adams’ recommendations. Indeed, Mr. Adams can fairly be described as the father of the SIU’s governing regulation. All of the following provisions of O. Reg. 673/98 can be traced back to his recommendations:

- section 1 of the regulation distinguished between subject and witness officers (recommendation 9);
- section 3 required the police to immediately notify the SIU of an incident triggering its jurisdiction (recommendation 4);

préoccupations exprimées, au sein de la population en général, au sujet de la pratique suivant laquelle la police enquête sur la police » (Assemblée législative de l’Ontario, *Journal des débats (Hansard)*, 2^e sess., 34^e lég., 17 mai 1990, p. 1318).

(2) Adoption du règlement

[38] L’UES a mené ses enquêtes sans être assujettie à un règlement jusqu’en 1998, alors que le règlement de l’Ontario 673/98, le prédécesseur du règlement en litige dans le présent appel, a été pris dans la foulée d’un autre rapport gouvernemental. En 1997, l’honorable G. W. Adams avait été nommé par le gouvernement pour mener des consultations auprès d’organismes communautaires et d’associations de policiers et pour formuler des recommandations consensuelles en vue d’améliorer les rapports entre l’UES et la police.

[39] Le rapport de M. Adams a paru en 1998 (*Consultation Report Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit* (1998) (« rapport Adams de 1998 »)). Il reconnaissait que les enquêtes de l’UES devaient se dérouler [TRADUCTION] « de manière transparente » et que « tout écart par rapport aux techniques d’enquête normales a pour effet de miner la confiance du public » (p. 4). Il présentait 25 recommandations énumérant les techniques d’enquête normales nécessaires pour assurer la confiance du public à l’égard des enquêtes de l’UES. L’une de ses principales recommandations portait sur l’adoption d’un règlement exhaustif pour encadrer ces enquêtes.

[40] Les diverses dispositions du règlement 673/98 — et sans conteste les principales — étaient inspirées des recommandations formulées par M. Adams. On peut d’ailleurs à juste titre qualifier M. Adams de père du règlement régissant l’UES. L’origine des dispositions suivantes du règlement 673/98 remonte à ses recommandations :

- l’article 1 établit une distinction entre l’agent impliqué et l’agent témoin (recommandation 9);
- l’article 3 oblige la police à aviser immédiatement l’UES de tout incident faisant intervenir la compétence de cette dernière (recommandation 4);

- section 4 required the police to secure the scene of the incident until the SIU's arrival (recommendation 6);
 - section 5 provided that the SIU was to be the lead investigator (recommendation 7);
 - section 6 required witness and subject officers to be segregated until the completion of their SIU interviews (recommendation 8);
 - section 7 provided an entitlement to consult with counsel (recommendation 11);
 - section 8 required witness officers to submit to SIU interviews forthwith (recommendation 12);
 - section 9 required officers to complete their notes on the incident in accordance with their duty (recommendation 14);
 - section 11 required chiefs of police to also conduct an investigation into the incident (recommendation 15); and
 - sections 12 and 13 regulated public statements by the police and the SIU (recommendation 17).
- l'article 4 oblige la police à protéger les lieux de l'incident jusqu'à l'arrivée de l'UES (recommandation 6);
 - l'article 5 dispose que l'UES est l'enquêteur en chef (recommandation 7);
 - l'article 6 exige que l'agent témoin et l'agent impliqué soient isolés l'un de l'autre tant que l'UES n'a pas terminé ses entrevues (recommandation 8);
 - l'article 7 reconnaît le droit de l'agent de police de consulter un avocat (recommandation 11);
 - l'article 8 oblige l'agent témoin à acquiescer à toute demande d'entrevue de l'UES sans délai (recommandation 12);
 - l'article 9 oblige l'agent à rédiger des notes sur l'incident conformément à son obligation (recommandation 14);
 - l'article 11 oblige le chef de police à faire également mener une enquête sur l'incident (recommandation 15);
 - les articles 12 et 13 portent sur les déclarations publiques que la police et l'UES peuvent faire (recommandation 17).

[41] O. Reg. 673/98 was never amended and remained in force until 2010. In 2010, it was revoked and O. Reg. 267/10, the regulation at issue in this case, came into force. Little of O. Reg. 673/98, however, was modified as a result of this change.¹ The s. 7(1) entitlement to counsel and the s. 9 duty to make notes, which are at the centre of this appeal, were worded identically in both regulations.

[41] Le règlement 673/98 n'a jamais été modifié et il est demeuré en vigueur jusqu'à son abrogation en 2010, année où le Règl. de l'Ont. 267/10, le règlement en litige dans la présente affaire, est entré en vigueur. Ce dernier reprend toutefois presque intégralement le règlement 673/98¹. Les dispositions qui reconnaissent le droit à un avocat (par. 7(1)) et l'obligation de prendre des notes (art. 9), qui sont au cœur du présent pourvoi, sont identiques dans les deux textes.

¹ The new regulation added two subsections to s. 1, clarified s. 8(2), expanded on the s. 12 prohibition on police disclosure of information relating to SIU investigations, added translations to the definitions section, and added marginal notes. Aside from these changes, the regulation's wording was identical to O. Reg. 673/98.

¹ Le nouveau règlement ajoute deux paragraphes à l'article premier, clarifie le par. 8(2), élargit la portée de l'interdiction prévue à l'art. 12 en ce qui concerne la divulgation par la police de renseignements sur l'enquête de l'UES et ajoute la traduction des termes définis, ainsi que quelques notes marginales. Exception faite de ces modifications, le nouveau texte reprend intégralement le règlement 673/98.

[42] Since 2010, ss. 7 and 9 of the regulation were amended in O. Reg. 283/11, while this case was pending in the Court of Appeal, following a brief report by the Honourable P. J. LeSage (*Report regarding SIU Issues* (2011)). Mr. LeSage had been asked to “review some issues that [had] arisen over the last few years” in SIU investigations (p. 1).

[43] In his report, Mr. LeSage recommended four amendments to the regulation, three of which were implemented in 2011: that officers involved in the incident be forbidden from communicating *directly or indirectly* with other officers involved in the incident during SIU investigations (p. 2; s. 6(2)); that witness officers not be represented by the same counsel as subject officers (p. 2; s. 7(3)); and that notes be completed by the end of an officer’s tour of duty, except where excused by the chief of police (p. 2; s. 9(5)).² Mr. LeSage’s report was silent on the issue of police officers consulting with counsel before making their notes.

(3) Conclusion on the Purpose of the Special Investigations Unit

[44] In establishing the SIU, the legislature intended to create an independent and transparent investigative body for the purpose of maintaining public confidence in the police and the justice system as a whole. This was the rationale for the Task Force’s recommendation, and it was explicitly adopted by the government of the day when the Act was enacted. The regulation was created to facilitate this purpose. It provided a regulatory framework designed to ensure that the SIU could conduct its investigations in an independent and transparent fashion.

² Mr. LeSage’s report did not provide any explanation for these recommendations. His fourth recommendation is unrelated to the issue at hand.

[42] Depuis 2010, les art. 7 et 9 du règlement ont été modifiés par le Règl. de l’Ont. 283/11, alors que la présente affaire était en instance devant la Cour d’appel. Cette modification faisait suite au bref rapport publié par l’honorable P. J. LeSage (*Rapport sur des questions concernant l’UES* (2011)). M. LeSage s’était vu confier le soin « d’examiner quelques questions qui [avaient] surgi ces dernières années » relativement aux enquêtes menées par l’UES (p. 2).

[43] M. LeSage recommandait quatre modifications au règlement, dont trois ont été adoptées en 2011, à savoir : qu’il soit interdit aux agents en cause dans l’incident de communiquer *directement ou indirectement* avec un autre agent de police en cause dans l’incident au cours de l’enquête de l’UES (p. 3; par. 6(2)), que les agents témoins ne puissent pas être représentés par le même avocat que les agents qui font l’objet d’une enquête (p. 3; par. 7(3)) et, enfin, que l’agent ait terminé la rédaction de ses notes avant la fin de sa période de service, sous réserve d’une autorisation contraire du chef de police (p. 3; par. 9(5)).² Le rapport de M. LeSage était muet sur la question de la consultation d’un avocat avant la rédaction des notes.

(3) Conclusion sur la raison d’être de l’UES

[44] En constituant l’UES, le législateur entendait créer un organisme d’enquête indépendant et transparent dans le but de maintenir la confiance du public à l’égard de la police et du système de justice dans son ensemble. C’était là l’objet de la recommandation du Groupe d’étude, et celle-ci a été explicitement suivie par le gouvernement au pouvoir quand il a adopté la Loi. Le règlement a pour objet de faciliter la réalisation de cet objectif. Son cadre réglementaire vise à assurer à l’UES la capacité de mener ses enquêtes de manière indépendante et transparente.

² Le rapport de M. LeSage n’explique pas ses recommandations. Sa quatrième recommandation ne concerne pas la question en litige.

D. *Interpreting the Section 7(1) Entitlement to Counsel*

[45] As indicated, this appeal turns on the proper interpretation of s. 7(1) of the regulation, which reads in relevant part:

. . . every police officer is entitled to consult with legal counsel or a representative of a police association and to have legal counsel or a representative of a police association present during his or her interview with the SIU.

[46] The Officers urge an expansive interpretation of s. 7(1). They argue that s. 7(1) provides two distinct entitlements to counsel. First, officers are entitled to “consult” with counsel. Second, they are entitled to have counsel “present” during their interview with the SIU. The right to “consult” with counsel is said to be a freestanding right that includes the right to consult with counsel in the preparation of notes.

[47] With respect, I cannot accept this submission. Read in its entire context, s. 7(1) does not provide a freestanding entitlement to consult with counsel at the note-making stage. I reach this conclusion for three reasons. First, consultation with counsel at the note-making stage is antithetical to the dominant purpose of the legislative scheme because it risks eroding the public confidence that the SIU process was meant to foster. Second, the legislative history demonstrates that s. 7(1) was never intended to create a freestanding entitlement to consult with counsel that extended to the note-making stage. Third, consulting with counsel at the note-making stage impinges on the ability of police officers to prepare accurate, detailed and comprehensive notes in accordance with their duty under s. 9 of the regulation.

(1) The Purpose of the Legislative Scheme

[48] The SIU was born out of a crisis in public confidence. Whether or not police investigations

D. *Interprétation du droit à un avocat prévu au par. 7(1)*

[45] Comme il est indiqué précédemment, le présent pourvoi porte sur l’interprétation qu’il convient de donner au par. 7(1) du règlement. Le passage pertinent est ainsi rédigé :

. . . l’agent de police a le droit de consulter un avocat ou un représentant d’une association de policiers et a droit à la présence d’un avocat ou d’un représentant d’une telle association pendant son entrevue avec l’UES.

[46] Les agents exhortent la Cour à donner une interprétation large à cette disposition. Ils soutiennent qu’elle reconnaît deux droits distincts. En premier lieu, les agents pourraient « consulter » un avocat et, en second lieu, bénéficier de la « présence » d’un avocat au cours de leur entrevue avec l’UES. Selon eux, le droit de « consulter » un avocat constituerait un droit autonome, qui englobe la consultation juridique pendant la rédaction des notes.

[47] En toute déférence, je ne puis retenir cet argument. Lorsqu’on le lit dans son contexte global, on constate que le par. 7(1) ne confère pas aux agents un droit autonome à la consultation d’un avocat à l’étape de la prise de notes. J’en arrive à cette conclusion pour trois raisons. Premièrement, reconnaître un droit de consulter un avocat à l’étape de la prise de notes contrecarrerait l’objet principal du régime législatif, car l’exercice d’un tel droit risque de miner la confiance du public que l’UES était censée favoriser. Deuxièmement, l’historique législatif démontre que le par. 7(1) n’était jamais censé créer un droit autonome à la consultation d’un avocat à l’étape de la rédaction des notes. Troisièmement, consulter un avocat à cette étape empêcherait les agents de police de rédiger des notes précises, détaillées et exhaustives conformément à leur obligation comme l’exige l’art. 9 du règlement.

(1) Raison d’être du régime législatif

[48] L’UES a vu le jour en réponse à un déficit de confiance publique. Que les enquêtes policières

conducted into fatal police shootings in the 1980s were actually biased, the public did not perceive them to be impartial (see, e.g., Task Force Report). This history teaches us that appearances matter. Indeed, it is an oft-repeated but jealously guarded precept of our legal system that “justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done” (*R. v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256, at p. 259, *per* Lord Hewart C.J.). And that is especially so in this context, where the community’s confidence in the police hangs in the balance.

[49] The legislative scheme is designed to foster public confidence by specifically combating the problem of appearances that flowed from the old system of “police investigating police”. The problem under that system, of course, was that it created the unavoidable *appearance* that officers were “protecting their own” at the expense of impartial investigations. The legislature deemed this appearance unacceptable and created the SIU to guard against it by placing investigations of the police in the hands of civilians.

[50] The difficulty with allowing officers to fully consult with counsel at the note-making stage is that it creates an “appearances problem” similar to the one that the SIU was created to overcome. A reasonable member of the public would naturally question whether counsel’s assistance at the note-making stage is sought by officers to help them fulfill their duties as police officers, or if it is instead sought, in their self-interest, to protect themselves and their colleagues from the potential liability of an adverse SIU investigation. Given that solicitor-client privilege attaches to these discussions, the public’s unease is unanswerable.

[51] In this regard, the facts of the Schaeffer investigation are especially troubling. Both officers completed their notes only after their lawyer had reviewed their draft notes. Neither officer ever provided their original draft notes, which, of course,

sur les décès par balle causés par des policiers au cours des années 80 aient été effectivement biaisées ou non, selon l’idée que s’en faisait le public, ces enquêtes n’étaient pas impartiales (voir, p. ex., le rapport du Groupe d’étude), ce qui démontre l’importance des apparences. D’ailleurs, dans notre système de justice, suivant un précepte souvent répété et jalousement protégé : [TRADUCTION] « il est essentiel que, non seulement justice soit rendue, mais qu’il y a aussi apparence manifeste et indubitable que justice a été rendue » (*R. c. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256, p. 259, le juge en chef lord Hewart). Ce principe est d’autant plus important dans le présent contexte où il y va de la confiance publique à l’égard de la police.

[49] Le régime législatif vise à favoriser la confiance du public en remédiant expressément au problème d’apparences résultant de l’ancien système où « la police enquête sur la police ». Le problème de ce système était, évidemment, qu’il donnait inévitablement l’apparence que la police « protégeait les siens », et ce, aux dépens de l’impartialité de l’enquête. Estimant de telles apparences inacceptables, le législateur a créé l’UES pour les dissiper en confiant les enquêtes sur les policiers à des civils.

[50] Autoriser les agents à consulter sans restriction un avocat à l’étape de la prise de notes créerait un « problème d’apparences » semblable à celui qui a motivé la création de l’UES. Ainsi, tout citoyen raisonnable pourrait à juste titre se demander si l’agent recourt à l’assistance d’un avocat à l’étape de la prise de notes pour l’aider à s’acquitter de ses obligations professionnelles ou s’il le fait plutôt dans son intérêt personnel pour se protéger et protéger ses collègues contre une conclusion accablante de la part de l’UES à l’issue de l’enquête. Les conversations ainsi échangées étant protégées par le secret professionnel, le malaise du public ne peut guère être dissipé.

[51] À cet égard, les faits de l’enquête sur la mort de M. Schaeffer sont particulièrement troublants. Les deux agents n’ont terminé leurs notes qu’après que leur avocat en a examiné l’ébauche. Ni l’un ni l’autre n’en avait soumis à l’UES la première

were shielded behind solicitor-client privilege, to the SIU. The public has no way of knowing what counsel's role was. The SIU Director, however, concluded that he had no information from which he could base his conclusion as to what happened in the death of Mr. Schaeffer as a result of counsel's involvement. Surely this is not the stuff out of which public confidence is built.

[52] It seems fitting to recall here that Sir Robert Peel, the father of modern policing, is credited with having said that “the police are the public and . . . the public are the police” (C. Reith, *The Blind Eye of History: a study of the origins of the present Police era* (1975), at p. 163). The wisdom of this statement lies in its recognition that public trust in the police is, and always must be, of paramount concern. This concern requires that officers prepare their notes without the assistance of counsel. Consultations with counsel during the note-making stage are antithetical to the very purpose of the legislative scheme — and for that reason, they must be rejected.

(2) The Intended Scope of the Section 7(1) Entitlement to Counsel

[53] My conclusion that s. 7(1) has no application at the note-making stage is supported by the regulation's legislative history. When this history is considered, it is apparent that the provision was never meant to provide an entitlement to counsel at the note-making stage.

[54] Section 7(1) of the regulation flows from Mr. Adam's 1998 report. As such, the report provides cogent evidence of the intended scope of the s. 7(1) entitlement to consult counsel — an observation with which the Officers agree. Indeed, in oral argument, they stressed the fact that Mr. Adams had engaged in “literally . . . hundreds of consultations” with interested parties, including “virtually every police force”, and that the Attorney General, after reviewing the report, had “created the legislation based upon the framework suggested [by Mr. Adams] as a result of that consensus” (transcript, at pp. 6-7). Recommendation 11 of the Adams

version, version qui était évidemment protégée par le secret professionnel de l'avocat. Il est impossible pour le public de savoir quel rôle l'avocat a joué. Le directeur de l'UES a toutefois conclu qu'en raison de la participation de l'avocat, il ne disposait d'aucune information lui permettant de tirer des conclusions au sujet du décès de M. Schaeffer. Manifestement, il n'y a rien là qui favorise la confiance du public.

[52] Il semble opportun de rappeler ici que l'on attribue au père des principes modernes en matière de services policiers, sir Robert Peel, l'idée que [TRADUCTION] « la police, c'est le public, et [. . .] le public, c'est la police » (C. Reith, *The Blind Eye of History : a study of the origins of the present Police era* (1975), p. 163). La sagesse de cette observation réside dans le fait qu'elle reconnaît l'importance primordiale que revêt et que devrait toujours revêtir la confiance du public envers la police. C'est pourquoi les agents de police devraient rédiger leurs notes sans l'aide d'un avocat. La possibilité de consulter un avocat à l'étape de la prise de notes est à l'antipode de l'objet même du régime législatif et, pour cette raison, cette thèse doit être écartée.

(2) Portée du droit à un avocat prévu au par. 7(1)

[53] Ma conclusion suivant laquelle le par. 7(1) ne s'applique pas à l'étape de la prise de notes s'appuie sur l'historique de l'élaboration du règlement. Il en ressort clairement que la disposition n'a jamais eu pour objet de prévoir le droit à un avocat à l'étape de la prise de notes.

[54] Le paragraphe 7(1) du règlement découle du rapport publié en 1998 par M. Adams. Ce rapport nous éclaire sur la portée que l'on entendait donner au droit de consulter un avocat prévu au par. 7(1), ce que les agents reconnaissent en l'espèce. D'ailleurs, lors des débats, ils ont souligné le fait que M. Adams avait procédé à [TRADUCTION] « littéralement [. . .] des centaines de consultations » avec les groupes intéressés, y compris « pratiquement chaque corps policier » et qu'après avoir examiné le rapport, le procureur général avait « élaboré le texte de loi en s'inspirant du cadre proposé [par M. Adams] à partir du consensus recensé » (transcription, p. 6-7).

1998 report dealt with the entitlement to counsel and read as follows:

The regulation should stipulate that an officer is entitled to representation by legal counsel and/or a police association, provided the availability of such advisors will not lead to an unwarranted delay. [p. 91]

[55] The discussion surrounding this recommendation centred on an officer's entitlement to have counsel at the SIU interview. As the report notes:

There was . . . broad agreement that an officer was entitled to legal and police association representation at SIU interviews, provided such representation did not result in unwarranted delay. [p. 90]

In contrast, there is no discussion of a role for counsel at the note-making stage, let alone a recommendation that officers should be entitled to consult with counsel when making their notes.

[56] In 2003, Mr. Adams released a second report, after having been appointed by the Attorney General to evaluate the implementation of his 1998 recommendations (*Review Report on the Special Investigations Unit Reforms* (2003) ("Adams 2003"). Mr. Adams commented specifically on the implementation of the recommendation that officers be entitled to representation by counsel:

This recommendation has been implemented in s. 7 of the Regulation. Every police officer is entitled to have legal counsel or an association representative present during his or her interview. The SIU Director has the power to waive this right, if waiting for representation would cause an unreasonable delay. [Emphasis added; p. 51.]

[57] Again, no role for counsel at the note-making stage was mentioned. Indeed, later in the report, Mr. Adams observed that some officers had been receiving legal advice "to refrain from completing their notes until they [had] consulted with their lawyers". He described this practice as "very problematic" (p. 55).

La recommandation 11 du rapport Adams de 1998, sur le droit à un avocat, était ainsi libellée :

[TRADUCTION] Le règlement devrait préciser que l'agent a le droit d'être représenté par un conseiller juridique ou une association de policiers ou les deux, à condition que le laps de temps préalable à cette consultation ne retarde pas indûment le déroulement de l'enquête. [p. 91]

[55] L'analyse sous-tendant cette recommandation s'articulait autour du droit de l'agent à la présence d'un avocat à l'entrevue menée par l'UES. Pour reprendre les termes du rapport :

[TRADUCTION] Les personnes consultées s'entendaient [. . .] dans l'ensemble pour dire que l'agent avait le droit d'être représenté par un avocat ou un représentant d'une association de policiers pendant son entrevue avec l'UES, à condition que cette présence ne retarde pas indûment le déroulement de l'enquête. [p. 90]

En revanche, le rapport ne comporte aucune mention d'un quelconque rôle pour l'avocat à l'étape de la prise de notes, encore moins une recommandation visant à permettre aux agents de recourir à l'assistance d'un avocat à cette étape.

[56] En 2003, M. Adams a publié un second rapport après avoir été chargé par le procureur général d'évaluer la mise en œuvre de ses recommandations de 1998 (*Rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales* (2003) (« rapport Adams de 2003 »)). Il y commente la mise en œuvre de la recommandation portant sur le droit à un avocat :

Cette recommandation a été mise en œuvre dans l'article 7 du Règlement. Chaque agent de police peut être assisté d'un avocat ou d'un représentant de son association durant son interrogatoire. Le directeur de l'UES a les pouvoirs de suspendre ce droit si le fait d'attendre la présence d'un tel représentant entraîne un retard déraisonnable. [Je souligne; p. 58-59.]

[57] Là encore, aucun rôle pour l'avocat à l'étape de la prise de notes n'est mentionné. Par ailleurs, plus loin dans son rapport, M. Adams fait observer que des agents avaient reçu comme conseil juridique « de ne pas remplir leurs notes avant d'avoir consulté leurs avocats », ce qu'il qualifie de « très problématique » (p. 63).

[58] The interpretation of s. 7(1) proposed by the Officers fails to take account of this legislative history. As they themselves note, Mr. Adams' 1998 report resulted from a comprehensive process of consultation and analysis. Indeed, it is not an overstatement to say that his 25 recommendations *became* the regulation. Yet, in neither his 1998 report nor his 2003 report does Mr. Adams make mention of an entitlement to counsel at the note-making stage. I would have thought that if s. 7(1) was intended to permit such a contentious practice, it would have generated considerable discussion in Mr. Adams' comprehensive reports. The fact that no mention is made of it supports my opinion that s. 7(1) was never meant to provide an entitlement to counsel at the note-making stage.

[59] In so concluding, I have not ignored the Officers' argument regarding governmental inaction. In particular, they point out that, in the context of SIU investigations, the government has long been aware of the practice of officers consulting with counsel prior to preparing their notes. Mr. Adams observed the problem in his 2003 report, and Mr. LeSage certainly would have been aware of it when he made his recommendations in 2011, after this case had been decided by the Superior Court. Yet the government did nothing to curtail the practice, despite making other changes to the regulatory framework in 2010 and 2011. The Officers argue that it can be inferred from this that the government intended and still intends to permit this practice under the regulation (A.F., at para. 64).

[60] With respect, I do not agree. In this case, governmental inaction provides no meaningful insight into the intended scope of the s. 7(1) entitlement to counsel. It is only if we start from the position that s. 7(1) allows consultation with counsel at the note-making stage that we can infer from governmental inaction that the government intended — and is content with — the current practice. If, however, we assume that s. 7(1) does not and never did permit consultation with counsel at the note-making stage, one can just as readily infer that the government has taken no action because none was needed. The government is not required to amend regulations to forbid practices that are already inconsistent with the

[58] L'interprétation du par. 7(1) proposée par les agents ne tient pas compte de l'historique de l'élaboration du règlement. Comme ils l'ont eux-mêmes fait observer, le rapport Adams de 1998 résultait de consultations et d'une analyse exhaustives. En fait, il ne serait pas exagéré de dire que ses 25 recommandations sont *devenues* le règlement. Et pourtant, ni dans son rapport de 1998, ni dans celui de 2003, ne mentionne-t-il un quelconque droit à l'avocat à l'étape de la prise de notes. À mon avis, si le par. 7(1) avait pour objet de permettre pareille pratique litigieuse, les rapports complets de M. Adams en diraient long à ce sujet. Le fait qu'ils soient muets sur ce point me renforce dans mon opinion que cette disposition n'était jamais censée permettre de consulter un avocat à l'étape de la prise de notes.

[59] Avant d'en arriver à cette conclusion, j'ai bel et bien tenu compte de l'argument des agents au sujet de l'inaction du gouvernement. En particulier, ils soulignent que, s'agissant des enquêtes de l'UES, le gouvernement est au courant depuis longtemps de la pratique qui consiste pour l'agent à consulter un avocat avant de rédiger ses notes. M. Adams avait signalé ce problème dans son rapport de 2003 et M. LeSage était certainement au courant de ce fait lorsqu'il a formulé sa recommandation en 2011 après que la Cour supérieure a rendu son jugement dans la présente affaire. Pourtant, le gouvernement n'a rien fait pour mettre fin à cette pratique, même s'il a apporté d'autres changements au cadre réglementaire en 2010 et en 2011. Selon les agents, on peut en déduire qu'il entendait et entend toujours que le règlement la permette (m.a., par. 64).

[60] Je ne puis, en toute déférence, accepter ce point de vue. Dans le cas qui nous occupe, l'inaction du gouvernement ne nous aide guère à comprendre la portée que l'on entendait donner au droit à l'avocat reconnu au par. 7(1). Ce n'est qu'en partant du principe que le par. 7(1) permet de consulter un avocat à l'étape de la prise de notes qu'on puisse déduire de l'inaction du gouvernement que celui-ci souhaitait l'usage actuel ou n'y voit aucun inconvénient. Si l'on présume toutefois que le par. 7(1) ne permet pas et n'a jamais permis de consulter un avocat à l'étape de la prise de notes, on peut tout aussi aisément en conclure que le gouvernement n'a pris aucune mesure parce qu'aucune

legislative scheme. Viewed in this way, the Officers' argument does not tip the scale one way or another.

(3) Avoiding a Conflict With The Duty to Make Notes

[61] My conclusion that s. 7(1) was never meant to provide an entitlement to consult with counsel at the note-making stage is reinforced when the duty to make notes, as recognized in s. 9, is considered. Consultation with counsel during the note-making process impinges on the ability of police officers to comply with that duty.

(a) *The Duty to Make Notes Generally*

[62] Sections 9(1) and 9(3) of the regulation require witness and subject officers to “complete in full the notes on the incident in accordance with [their] duty”. The regulation does not define the duty to make notes. Nor does the Act, which provides a non-exhaustive list of the “duties of a police officer” in s. 42, including, for example, preserving the peace, laying charges and participating in prosecutions, and performing the lawful duties that the chief of police assigns.

[63] Although it is common ground among the parties that the duties of a police officer include a duty to make notes on the events that transpire during the officer's tour of duty, I recognize that neither side points to a definitive statement of this Court holding as much.³

³ At least one lower court, however, has given the matter thoughtful consideration and arrived at that conclusion; see *R. v. Bailey*, 2005 ABPC 61, 49 Alta. L.R. (4th) 128, at para. 42. Other courts have simply stated that such a duty exists, without significant analysis; see, e.g., *R. v. Zack*, [1999] O.J. No. 5747 (QL) (Ct. J.), at para. 6; *R. v. Stewart*, 2012 ONCJ 298 (CanLII), at para. 28. I note that this Court also observed recently that “notes of how a search is conducted should . . . be kept, absent unusual or exigent circumstances” (*R. v. Vu*, 2013 SCC 60, [2013] 3 S.C.R. 657, at para. 70).

n'était nécessaire. Le gouvernement n'a pas à modifier un règlement pour interdire une pratique qui est déjà incompatible avec le régime législatif. Envisagé sous cet angle, l'argument des agents ne fait pencher la balance ni d'un côté ni de l'autre.

(3) Éviter un conflit avec l'obligation de prendre des notes

[61] Ma conclusion que le par. 7(1) n'était jamais censé prévoir le droit de consulter un avocat à l'étape de la prise de notes est appuyée par l'obligation à l'art. 9 de prendre les notes. Le fait de consulter un avocat à cette étape entraverait la capacité des agents de se conformer à cette obligation.

a) *Obligation générale de prendre des notes*

[62] Les paragraphes 9(1) et 9(3) du règlement obligent l'agent témoin et l'agent impliqué à rédiger « des notes complètes sur l'incident conformément à [leur] obligation ». Le règlement ne définit pas l'obligation de rédiger des notes, pas plus que la Loi, qui fournit une liste non exhaustive des « [fonctions d'un] agent de police » à l'art. 42 et précise que l'agent de police a notamment pour fonctions de préserver la paix, de porter des accusations et de participer à des poursuites et d'exercer les fonctions légitimes que le chef de police lui confie.

[63] Bien qu'il soit acquis aux débats que, dans le cadre de ses fonctions, l'agent est notamment tenu de prendre des notes au sujet des faits survenus au cours de sa période de service, je constate qu'aucune des parties ne renvoie à un extrait décisif d'un arrêt de la Cour en ce sens³.

³ Au moins une juridiction inférieure a toutefois examiné attentivement la question et est arrivée à cette conclusion; voir *R. c. Bailey*, 2005 ABPC 61, 49 Alta. L.R. (4th) 128, par. 42. D'autres tribunaux ont simplement affirmé que cette obligation existait, sans approfondir l'analyse; voir, p. ex., *R. c. Zack*, [1999] O.J. No. 5747 (QL) (C.J.), par. 6; *R. c. Stewart*, 2012 ONCJ 298 (CanLII), par. 28. Je relève que la Cour a récemment fait observer que « les policiers devraient [. . .] prendre des notes sur la façon dont la fouille est effectuée, sauf en cas de situations pressantes ou inhabituelles » (*R. c. Vu*, 2013 CSC 60, [2013] 3 R.C.S. 657, par. 70).

[64] However, reports by experienced jurists have concluded that such a duty exists. For example, in their 1993 report to the Attorney General of Ontario on charge screening, disclosure, and resolution discussions, a committee made up of experienced counsel and police officers and led by the Honourable G. A. Martin, observed that:

. . . the duty to make careful notes pertaining to an investigation is an important part of the investigator's broader duty to ensure that those who commit crimes are held accountable for them.

. . . inadequate note-taking, while it can hamper the conduct of the defence, also risks hampering an investigation and/or a prosecution. In short, inadequate note-taking does a disservice to both an accused and the community, [which] is entitled to expect that innocent people will be acquitted and guilty people properly convicted. [Emphasis added.]

(Report of the Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions (1993) ("Martin Committee"), at pp. 151 and 153)

[65] In another instance, the Honourable R. E. Salhany considered the significance of police notes in the course of a public inquiry into a death caused by an off-duty officer. He explained the importance of notes in this way:

[Note-making] is not a burdensome task that police officers must reluctantly undertake because they were taught to do so at their police college. It is an integral part of a successful investigation and prosecution of an accused. It is as important as obtaining an incriminating statement, discovering incriminating exhibits or locating helpful witnesses. The preparation of accurate, detailed and comprehensive notes as soon as possible after an event has been investigated is the duty and responsibility of a competent investigator. [Emphasis added.]

(Report of the Taman Inquiry (2008), at p. 133)

[64] Des juristes chevronnés se sont toutefois prononcés en faveur de l'existence de cette obligation. Par exemple, dans le rapport qu'il a soumis en 1993 au procureur général de l'Ontario sur le filtrage des accusations, la communication de la preuve et les discussions en vue d'un règlement, un comité constitué d'avocats et de policiers expérimentés dirigés par l'honorable G. A. Martin fait observer :

[TRADUCTION] . . . l'obligation de rédiger des notes soignées en rapport avec une enquête constitue un aspect important de l'obligation générale de l'enquêteur de veiller à ce que ceux qui commettent des crimes soient tenus responsables.

. . . le policier qui prend des notes inadéquates, en plus de risquer de compromettre le déroulement de la défense, risque également de nuire au déroulement de l'enquête ou du procès. Bref, c'est rendre un bien mauvais service tant à l'accusé qu'à la collectivité, qui a le droit de s'attendre à ce que les innocents soient acquittés et les coupables dûment condamnés. [Je souligne.]

(Report of the Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions (1993) (« Comité Martin »), p. 151 et 153)

[65] L'honorable R. E. Salhany s'est aussi penché sur l'importance des notes prises par les policiers au cours d'une enquête publique menée sur un décès causé par un agent qui n'était pas de service. Il a expliqué ainsi l'importance des notes :

[TRADUCTION] [La prise de notes] n'est pas une tâche fastidieuse à laquelle les policiers doivent s'astreindre à contrecœur parce que c'est ce qu'on leur a enseigné à l'école de police. Elle fait partie intégrante de l'enquête et du procès. Elle revêt autant d'importance que l'obtention d'une déclaration incriminante, la découverte de pièces à conviction ou la recherche de témoins utiles. Tout enquêteur compétent a le devoir et la responsabilité de rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives dès que possible après qu'un incident fait l'objet d'une enquête. [Je souligne.]

(Report of the Taman Inquiry (2008), p. 133)

[66] These conclusions, in my view, stand on firm ground. The importance of police notes to the criminal justice system is obvious. As Mr. Martin observed of properly-made notes:

The notes of an investigator are often the most immediate source of the evidence relevant to the commission of a crime. The notes may be closest to what the witness actually saw or experienced. As the earliest record created, they may be the most accurate. [p. 152]

[67] Against that background, I have little difficulty concluding that police officers do have a duty to prepare accurate, detailed, and comprehensive notes as soon as practicable after an investigation. Drawing on the remarks of Mr. Martin, such a duty to prepare notes is, at a minimum, implicit in an officer's duty to assist in the laying of charges and in prosecutions — a duty that is explicitly recognized in s. 42(1)(e) of the Act.

[68] None of this, of course, comes as news to police officers. In this case, for example, OPP policy confirms the duty to make notes by requiring constables to record “concise, comprehensive particulars of each occurrence” during their tour of duty and to “make all original investigative notes . . . during an investigation or as soon thereafter practicable” (OPP Order 2.50, Member Note Taking, SIU Record, at pp. 48-52). More generally, police manuals have long emphasized the importance of accurate, detailed, and comprehensive notes; see, e.g., R. E. Salhany, *The Police Manual of Arrest, Seizure & Interrogation* (7th ed. 1997), at pp. 270-78.

(b) *Consultation With Counsel and the Duty to Make Notes*

[69] The parties agree on the existence of the duty to make notes. Their dispute centers on whether

[66] Ces conclusions reposent selon moi sur des assises solides. L'importance que revêtent les notes prises par les policiers aux yeux du système de justice pénale est évidente. Pour reprendre les propos de M. Martin au sujet des notes bien rédigées :

[TRANSCRIPTION] Les notes de l'enquêteur constituent souvent la toute première source d'éléments de preuve concernant la perpétration d'un crime. Leur teneur se rapproche possiblement le plus de ce que le témoin a effectivement vu ou vécu. Comme elles représentent le premier constat dressé, elles sont susceptibles d'être le compte rendu le plus fidèle. [p. 152]

[67] Compte tenu de ce qui précède, c'est sans grande difficulté que je conclus que les policiers ont l'obligation de rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives dès que possible après l'enquête. M'inspirant des propos formulés par M. Martin, j'estime que l'obligation de rédiger des notes constitue, à tout le moins, un aspect implicite de l'obligation qu'a tout agent de police de faciliter le dépôt d'accusations et le déroulement des poursuites, une obligation qui est d'ailleurs expressément prévue à l'al. 42(1)e) de la Loi.

[68] Il n'y a évidemment rien de nouveau dans tout cela pour les agents. Dans le cas qui nous occupe, par exemple, la politique de l'OPP vient confirmer l'existence de l'obligation de prendre des notes, les agents étant tenus à consigner [TRANSCRIPTION] « de façon concise et exhaustive les détails de chaque incident » survenu au cours de leur période de service et de « prendre toutes les notes d'enquête originales [. . .] au cours de l'enquête ou dès que possible après celle-ci » (Ordonnance 2.50 de l'OPP, Member Note Taking, dossier de l'UES, p. 48-52). De façon plus générale, les guides à l'intention des policiers soulignent depuis longtemps l'importance des notes exactes, détaillées et exhaustives; voir, p. ex., R. E. Salhany, *The Police Manual of Arrest, Seizure & Interrogation* (7^e éd. 1997), p. 270-278.

(b) *Consultation d'un avocat et obligation de prendre des notes*

[69] Les parties s'entendent sur l'existence d'une obligation de prendre des notes. Leur différend

consultation with counsel is consistent with that duty. Specifically, the issue is whether talking to a lawyer before preparing one's notes impinges on the ability of police officers to prepare accurate, detailed, and comprehensive notes in accordance with their duty under s. 9 of the regulation.

[70] The SIU Director argues that consulting with counsel risks undermining the independence and timeliness of officer notes. The Officers' response is that the regulation provides a complete answer to concerns about timeliness, and that consulting with counsel at the note-making stage does not interfere with the independence of notes because counsel can be trusted to act with integrity and not impinge on the note-making process.

[71] With respect, I do not find the SIU Director's concerns decisive. The regulation has been amended to ensure that notes are completed in a timely fashion (see s. 9(5)). And as far as independence is concerned, although I acknowledge the possibility of some risk, I am not prepared to find that consultation with counsel would, in fact, undermine the *independence* of a witness or subject officer's account. Such a conclusion is inconsistent with the position of trust counsel rightly enjoy in our justice system.

[72] But that does not end the matter. In my view, the expansive right of consultation urged by the Officers remains problematic. To be precise, it creates a real risk that *the focus* of an officer's notes will shift away from his or her *public duty* under s. 9, i.e. making accurate, detailed, and comprehensive notes, and move toward his or her *private interest*, i.e. justifying what has taken place — the net effect being a failure to comply with the requirements of the s. 9 duty.

[73] The Officers, it must be recalled, contend that s. 7(1) creates a broad right to counsel. They argue that it provides "full consultation with counsel before notes are completed and the interview process is even engaged" (A.F., at para. 56 (emphasis added)). They further contend that the

porte sur la question de savoir si la consultation d'un avocat est conforme à cette obligation. Plus précisément, le fait pour un policier de consulter un avocat avant de rédiger ses notes l'empêche-t-il de prendre des notes exactes, détaillées et exhaustives conformément à son obligation comme l'exige l'art. 9 du règlement?

[70] Le directeur de l'UES fait valoir que le fait pour l'agent de consulter un avocat risque de miner l'impartialité de ses notes et d'en retarder la rédaction. Les agents répondent que le règlement pare à toute préoccupation concernant les lenteurs. Ils ajoutent que consulter un avocat à l'étape de la rédaction de notes ne compromet pas le caractère impartial de ces dernières, car on peut compter sur les avocats pour agir avec intégrité et ne pas nuire au processus.

[71] À mon humble avis, les préoccupations formulées par le directeur de l'UES ne jouent pas. Le règlement a été modifié pour assurer la rédaction des notes en temps utile (par. 9(5)). En outre, bien que je reconnaisse l'existence d'un risque de partialité, je ne suis pas disposé à conclure que le fait de consulter un avocat nuirait effectivement à l'*impartialité* du compte rendu de l'agent témoin ou de l'agent impliqué. Pareille affirmation fait fi de la confiance dont jouissent à juste titre les avocats dans notre système de justice.

[72] Mais le débat n'est pas clôt pour autant. À mon avis, le droit de consultation élargi revendiqué par les agents demeure problématique. Plus particulièrement, il crée un risque réel que l'exercice soit *axé*, non pas sur le *devoir public* prévu à l'art. 9, à savoir rédiger des notes exactes, détaillées et exhaustives, mais sur la protection de l'*intérêt personnel* et serve à justifier le déroulement des événements. Il en résulterait un manquement aux prescriptions de l'art. 9.

[73] On se souviendra que, selon les agents, le par. 7(1) crée un droit général à l'avocat. Ils font valoir que cette disposition leur reconnaît le droit à des [TRADUCTION] « consultations complètes avec un avocat avant la rédaction des notes et avant que les entrevues ne commencent » (m.a., par. 56 (je

advice provided during the “full consultation” would cause the officer to “fully appreciate the importance of providing a comprehensive account which address[es] all factual and legal issues that would be of interest to the SIU, to the officer’s police service and to the public” (A.F., at para. 65 (emphasis added)) and lead to “enhanced” notes (transcript, at pp. 26-27 and 54).

[74] Manifestly, the “full consultation” envisioned by the Officers — geared towards creating a “comprehensive account” that addresses *all* of the “legal issues” of interest to the SIU — means that the private interests of the officer will be discussed. That is, the conversation will address the potential liability facing the officer and his colleagues and the possible justifications for what has occurred. The sort of advice one might expect to hear during this wide-ranging conversation is illustrated by an article in a police association newsletter written to police officers by a lawyer with significant experience in such cases:

Responding to SIU calls is not so much about what happened, but why it happened. It matters less that the suspect was punched, kicked or even shot than it does why. Note-making and report-drafting in the face of an SIU investigation are mostly about setting forth the reasons why you responded as you did.

The obvious needs to be said and said again: “He pointed the firearm at me and, fearing for my life and the life and safety of my fellow officers and members of the public, I fired at him several times.”

You will note that I said several times. Most people who discharge their firearm at an armed suspect are unsure how many times they fired, and equally unsure whether or not to admit it. In a world of admit and explain, it is crucial that you allow yourself some margin of error in your account so that later the SIU does not begin to doubt your credibility/reliability. [Emphasis added.]

(G. Clewley, “Officers and the SIU” (2009), 4 *The Back-Up* 25)

souligne)). Ils soutiennent en outre que les conseils prodigués au cours de ces « consultations complètes » aideraient les agents à « bien saisir à quel point il importe de soumettre un compte rendu exhaustif traitant l’ensemble des questions de droit et de fait susceptibles d’intéresser l’UES, le service de police auquel appartient l’agent et le public » (m.a., par. 65 (je souligne)), en vue de « l’amélioration » des notes (transcription, p. 26-27 et 54).

[74] Manifestement, les « consultations complètes » que conçoivent les agents — qui leur permettraient de produire [TRADUCTION] « un compte rendu exhaustif » traitant *l’ensemble* des « questions de droit » susceptibles d’intéresser l’UES — aborderont nécessairement l’intérêt personnel de l’agent. Autrement dit, la conversation portera sur la responsabilité éventuelle de l’agent et de ses collègues, ainsi que sur les explications pouvant être avancées. L’extrait suivant d’un article paru dans le bulletin d’information d’une association de policiers et écrit par un avocat possédant une vaste expérience dans le domaine illustre le type de conseils qu’une telle conversation tous azimuts est susceptible de générer :

[TRADUCTION] Votre participation à l’entrevue par l’UES concerne moins les faits que leur cause. Il importe moins de savoir que le suspect a reçu des coups de poing, des coups de pied ou même qu’il a été abattu que de savoir pourquoi. La prise de notes et la rédaction de rapports en préparation à une enquête de l’UES visent surtout à exposer les raisons pour lesquelles vous avez réagi comme vous l’avez fait.

Il est essentiel de répéter sans se lasser l’évidence : « Il a braqué son arme à feu sur moi et, craignant pour ma vie et pour la vie et la sécurité de mes collègues et des citoyens, j’ai tiré plusieurs coups sur lui. »

Remarquez que j’ai dit « plusieurs coups ». La plupart des gens qui déchargent leur arme à feu contre un suspect armé ne sauraient dire combien de coups ils ont tirés et hésitent à l’admettre. Dans un monde où mieux vaut admettre et expliquer, il est crucial de vous laisser une certaine marge de manœuvre dans votre récit pour éviter que l’UES ne mette plus tard en doute votre crédibilité ou votre fiabilité. [Je souligne.]

(G. Clewley, « Officers and the SIU » (2009), 4 *The Back-Up* 25)

[75] To be clear, there is nothing sinister about such discussions. Advising clients of their public duties *and their private interests* is the responsibility of competent counsel. As Sharpe J.A. observed, correctly in my view, “[a] lawyer would only be doing his or her job in providing the police officer with information as to the ingredients of an offence or possible legal defence” (para. 73).

[76] But therein lies the risk to the fulfilment of the officer’s duty. The purpose of notes is not to explain or justify the facts, but simply to set them out. Indeed, until human ingenuity develops a technology that can record sights, sounds, smells, and touch, an officer’s notes are effectively the next best thing. In this regard, I note that the OPP Basic Constable Workbook instructs officers that:

Your notes are made from independent recollection and are your link to the past. They are there to assist you to gather the facts and details and to properly record events, observations and performances experienced during general duty functions and investigations. . . . [I]t is your responsibility to maintain an up-to-date record of what you have done, seen, heard, smelled, or touched during your tour of duty.

(Ontario Police College, *Basic Constable Training Program — Student Workbook* (2008), at p. 2 (SIU Record, at p. 7))

[77] Without imputing any ill will on the part of officers who seek legal advice or the lawyers who provide it, it would only be natural for officers to listen to the good advice of counsel, and it would not be surprising for the notes they prepare *after* this consultation to reflect that advice. But this creates a real risk that the focus of an officer’s notes will shift — perhaps overtly, perhaps more subtly — away from the rather mechanical recitation of *what* occurred (which is required by their duty) toward a more sophisticated explanation for *why* the incident occurred (which detracts from that duty).

[75] Soyons clairs : il n’y a rien de répréhensible à discuter de ces questions. L’avocat compétent a l’obligation d’informer son client tant de son devoir public *que de ses intérêts personnels*. Ainsi que le juge Sharpe l’a fait observer à juste titre selon moi : [TRADUCTION] « L’avocat ne fait que son travail lorsqu’il fournit à l’agent des renseignements sur les éléments constitutifs d’une infraction ou d’un éventuel moyen de défense prévu en droit » (par. 73).

[76] C’est en ce sens que l’agent risque de ne pouvoir faire son devoir. Les notes ont pour objet non pas d’expliquer ou de justifier les faits, mais de les exposer, simplement. D’ailleurs, tant que l’ingéniosité humaine n’aura pas donné naissance à une technologie qui permet d’enregistrer ce que l’agent perçoit par la vue, l’ouïe, l’odorat et le toucher, il faudra se rabattre sur ses notes. À cet égard, je constate que le manuel de base des agents de l’OPP donne les instructions suivantes aux agents :

[TRADUCTION] Vous devez rédiger vos notes de façon indépendante et à partir de ce dont vous vous souvenez personnellement. Vos notes constituent votre lien avec le passé. Elles visent à vous aider à rassembler les faits et les détails et à enregistrer correctement les événements, vos observations et les résultats dans le cadre de vos fonctions générales de service et des enquêtes. [. . .] [V]ous avez la responsabilité de maintenir à jour un relevé de ce que vous avez fait, vu, entendu, senti ou touché pendant votre période de service.

(Ontario Police College, *Basic Constable Training Program — Student Workbook* (2008), p. 2 (dossier de l’UES, p. 7))

[77] Loin de moi l’idée de prêter de mauvaises intentions aux agents qui cherchent à obtenir des conseils juridiques ou aux avocats qui en donnent. Il serait tout à fait normal que l’agent écoute les conseils judicieux de son avocat, et il ne serait pas étonnant que les notes qu’il rédige *après* cette consultation en tiennent compte. Il existe toutefois en pareil cas un risque réel que l’agent s’écarte — parfois d’une manière apparente, parfois subtilement — d’un exposé mécanique des *faits* — ce qu’exige son devoir — et se livre plutôt à des explications plus subtiles des *causes* de l’incident (ce qui va à l’encontre de ce même devoir).

[78] This risk is not merely theoretical. The notes of Acting Sgt. Pullbrook serve as an example of this subtle shift toward *justifying* conduct. The record contains his notes from the day of the shooting (prepared with the assistance of counsel; A.R., vol. III, at pp. 537-64) and his notes from the two previous days (prepared without assistance; A.R., vol. III, at pp. 532-37). The notes made before the day of the shooting recite what the officer saw and did, and make repeated references to the time at which the events occurred. In other words, they reflect in form and substance the type of notes that police officers are taught to make from their very first days of basic-training.⁴

[79] By contrast, the notes from the day of the shooting contain no time references between 8 a.m. and 2 p.m. — spanning the time between when Acting Sgt. Pullbrook began his shift and when paramedics arrived on the peninsula after the shooting. The notes also display a particular concern with justifying why the officers first took physical control of Mr. Schaeffer — before he became resistant and brandished a knife — and invoke legal terminology to that end.

[80] In short, Acting Sgt. Pullbrook's notes read like a prepared statement designed, at least in part, to justify his and his partner's conduct, unlike a set of police notes that simply record the events in a straightforward fashion. And while I would not suggest there is anything inaccurate or dishonest in the notes as a result of counsel's participation, an officer's notes are not meant to provide a "lawyer-enhanced" justification for what has occurred. They are simply meant to record an event, so that others — like the SIU Director — can rely on them to determine *what* happened. In this case, that is what the SIU Director was unable to do.

⁴ Apart from SIU investigations, there is no evidence in the record to suggest that police officers seek the advice of counsel before preparing their notes in other contexts. This is unsurprising. Officers know how to prepare their notes in accordance with their duty.

[78] Ce risque n'est pas purement théorique. Les notes du sergent intérimaire Pullbrook illustrent bien ce glissement subtil vers une *justification* de sa conduite. On trouve au dossier les notes qui relatent le jour du décès par balle (rédigées avec l'aide d'un avocat; d.a., vol. III, p. 537-564) et celles qu'il avait prises les deux jours précédents (et qu'il avait rédigées seul; d.a., vol. III, p. 532-537). Les dernières relatent ce que l'agent a vu et fait et mentionnent à de nombreuses reprises l'heure des faits. En d'autres termes, elles sont conformes sur le plan tant de la forme que du fond au type de notes que l'on enseigne aux policiers à prendre dès leur premier jour de formation de base⁴.

[79] En revanche, les notes prises le jour de l'incident ne contiennent aucune mention horaire entre 8 h et 14 h, c'est-à-dire entre le moment où le sergent intérimaire Pullbrook a commencé sa période de service et celui où les ambulanciers paramédicaux sont arrivés sur la péninsule après les coups de feu. Les notes témoignent également d'une volonté bien claire d'expliquer pourquoi les agents ont tout d'abord maîtrisé physiquement M. Schaeffer — avant qu'il ne résiste et ne brandisse le couteau — et elles sont rédigées à cet égard dans une langue juridique.

[80] En bref, les notes du sergent intérimaire Pullbrook ressemblent à s'y méprendre à une déclaration étudiée conçue, du moins en partie, pour justifier sa conduite et celle de son collègue, contrairement aux notes qui relatent purement et simplement les faits. Sans vouloir insinuer qu'elles sont inexactes ou trompeuses en raison de l'intervention de l'avocat, je tiens à rappeler que les notes d'un agent ne sont pas censées présenter une justification « remaniée par l'avocat » de l'incident. Elles visent simplement à rendre compte des faits pour que d'autres personnes — le directeur de l'UES notamment — puissent déterminer, à leur lecture, les *faits* survenus. Dans le cas qui nous occupe, le directeur de l'UES en a été incapable.

⁴ Si l'on fait abstraction du cas des enquêtes menées par l'UES, on ne trouve au dossier aucun élément de preuve permettant de penser que les policiers cherchent à obtenir des conseils juridiques avant de préparer leurs notes dans d'autres contextes. Ce n'est pas étonnant. Les agents savent comment rédiger leurs notes conformément à leur obligation.

(4) Conclusion on the Interpretation of Section 7(1)

[81] As I noted at the outset, the ambit of s. 7(1) must be interpreted harmoniously with the regulatory scheme. Here, we are asked to pick between two possible interpretations of s. 7(1) of the regulation — one that reads the provision as allowing consultation with counsel at the note-making stage, and one that does not. As I have just explained, interpreting s. 7(1) as allowing this consultation is inconsistent with the purpose of the legislative scheme, runs contrary to the legislative intent behind the provision, and creates a real risk that officers will fail to meet their obligation under s. 9 of the regulation to make notes in accordance with their duty. Reading s. 7(1) as providing a more limited entitlement to counsel that does not apply at the note-making stage, however, avoids all three of these difficulties. Under this interpretation, the provision is in harmony with the purpose of the legislative scheme, the intent behind the provision, and the s. 9 duty to make notes. This is precisely what the modern approach to statutory interpretation demands. As a result, this interpretation must be accepted.

E. *The Cross-Appeal*

[82] The Court of Appeal concluded that, while s. 7(1) of the regulation does not entitle officers to the assistance of counsel in the preparation of their notes, it does entitle them to “basic legal advice” about the nature of their rights and obligations under the Act and the regulation before they complete their notes. That basic advice could include informing officers that they are required to complete their notes prior to the end of their tour of duty unless excused by the chief of police, and that their notes will be submitted to the chief of police (para. 81).

[83] With respect, I disagree with this aspect of the Court of Appeal’s reasons. In my view, the legislative history shows that s. 7(1) was not meant

(4) Conclusion sur l’interprétation du par. 7(1)

[81] Comme je l’ai fait observer d’entrée de jeu, la portée du par. 7(1) doit être interprétée suivant le sens qui s’harmonise avec le régime réglementaire. En l’espèce, on nous demande de faire le choix entre deux interprétations possibles : la première permet à l’agent de consulter un avocat à l’étape de la prise de notes, et la seconde ne le permet pas. Comme je viens de l’expliquer, l’interprétation suivant laquelle le par. 7(1) permet ce type de consultation est inconciliable avec l’objet du régime législatif, va à l’encontre de l’intention du législateur lorsqu’il a adopté la disposition et crée un risque véritable que les agents manquent à l’art. 9 du règlement qui exige qu’ils prennent des notes conformément à leur obligation. Voir dans le par. 7(1) un droit limité de consulter un avocat qui ne s’applique pas à l’étape de la prise de notes permet toutefois d’éviter ces trois écueils. Si l’on retient cette interprétation, la disposition s’harmonise avec l’objet du régime législatif, l’intention du législateur et l’obligation de prendre des notes prévue à l’art. 9. C’est précisément ce qu’exige la méthode moderne d’interprétation législative. Il s’agit donc de l’interprétation qu’il y a lieu de retenir.

E. *Pourvoi incident*

[82] La Cour d’appel a conclu que, bien que le par. 7(1) du règlement ne donne pas aux agents le droit de consulter un avocat pour rédiger leurs notes, il leur reconnaît le droit de recevoir des [TRADUCTION] « conseils juridiques de base » quant à la nature de leurs droits et de leurs obligations prévus par le règlement et la Loi avant de rédiger leurs notes. Suivant cette interprétation, un conseiller juridique pourrait informer l’agent qu’il doit terminer ses notes avant la fin de sa période de service, à moins d’en être dispensé par le chef de police, et lui expliquer que ses notes seront soumises à ce dernier (par. 81).

[83] En toute déférence, je ne suis pas d’accord sur cet aspect des motifs de la Cour d’appel. À mon avis, l’historique de l’élaboration du règlement

to create an entitlement to counsel before an officer has completed his or her notes. Without in any way impugning the integrity of counsel or police officers, even the perfunctory consultation contemplated by the Court of Appeal is liable to cause an “appearances problem” similar to the one I have already identified. Because the initial consultation is privileged, the public will have no way of knowing what was discussed. As a result, the same threat to public confidence exists, even if on a somewhat diminished scale.

[84] A loss of public trust would seem a high price to pay for an initial consultation that, in my view, achieves no tangible benefit. Counsel cannot discuss the facts surrounding the incident in any meaningful sense, if at all; nor can there be any discussion about the legal issues that flow from the facts. Under the Court of Appeal’s model, counsel is limited to providing officers with basic information about their rights and obligations under the legislative scheme. This information can easily be conveyed in ways that do not generate any appearance problem. It can and should be included as part of every officer’s training. If there is some need to refresh officers as to their responsibilities after an event triggering an SIU investigation, this refresher can be provided by a ranking officer or a generic card kept in an officer’s notebook.

[85] In the end, the basic legal advice contemplated by the Court of Appeal is essentially meaningless — and anything that might be meaningful sends counsel into a minefield. In this regard, I agree with the Officers that the court’s proposal is unhelpful:

The officer is unable to ascertain what questions can properly be addressed to counsel and counsel is required to navigate through an obstacle course and provide little, if any, practical assistance to his client. The permissible advice is, in effect, no advice at all. The Court of Appeal for Ontario has relegated the role of counsel to a recitation

démontre que le par. 7(1) n’a pas pour objet de donner à l’agent le droit de consulter un avocat avant d’avoir terminé de rédiger ses notes. Sans vouloir mettre en doute l’intégrité des avocats et des agents, je suis d’avis que même la consultation sommaire qu’envisage la Cour d’appel risque de causer un « problème d’apparences » semblable à celui que j’ai déjà évoqué. Comme la consultation initiale est protégée par le secret professionnel, il sera impossible pour le public de savoir ce dont l’avocat et le policier auront discuté. Par conséquent, on risque de cette manière également de miner la confiance du public, bien que dans une moindre mesure.

[84] Une consultation initiale qui, à mon avis, ne comporte aucun avantage tangible ne vaut pas la peine d’ébranler la confiance du public. Les avocats ne peuvent guère aborder effectivement les faits entourant l’incident, voire pas du tout. Aucun échange ne peut non plus porter sur les questions de droit qui découlent des faits. Selon le modèle proposé par la Cour d’appel, l’avocat doit se limiter à offrir aux agents des renseignements de base sur leurs droits et leurs obligations prévus par le régime législatif. Or, ces renseignements peuvent aisément être transmis par des moyens qui n’occasionnent pas de problème d’apparences. Ces moyens devraient être abordés lors de la formation de tous les agents. S’il est nécessaire de rafraîchir la mémoire des agents au sujet de leurs obligations à la suite d’un incident ayant donné lieu à une enquête de l’UES, il suffirait par exemple de confier cette tâche à un supérieur ou d’insérer une fiche générale dans le carnet de l’agent.

[85] En fin de compte, les conseils juridiques de base évoqués par la Cour d’appel sont essentiellement inutiles, et tout conseil qui pourrait être utile se transforme en champ de mines pour les avocats. À cet égard, je suis d’accord avec les agents pour dire que le modèle proposé par la Cour d’appel n’est d’aucune utilité :

[TRADUCTION] Il est impossible pour l’agent de savoir quelle question il est en droit de poser à l’avocat et celui-ci doit naviguer entre les écueils, et l’aide concrète qu’il peut fournir à son client est minime, voire inexistante. En fait, les seuls conseils qu’il a le droit de donner n’en sont pas. La Cour d’appel de l’Ontario a relégué le rôle

of the most basic legislative requirements rather than providing meaningful legal assistance. [Emphasis added; A.F., at para. 72.]

[86] In reaching the conclusion that officers are not permitted to consult with counsel before they have completed their notes, I acknowledge the fact that officers who have been involved in a traumatic incident may well feel the need to speak to someone before they complete their notes. While the regulation prevents such officers from consulting with counsel, it does not prevent them from speaking to doctors, mental health professionals, or uninvolved senior police officers before they write their notes. Moreover, the regulation empowers the chief of police to allow such officers more time to complete their notes (see s. 9(5)).

[87] I should also be clear about the scope of my conclusion. Once officers have completed their notes and filed them with the chief of police, they are free to consult with counsel. This would include consultation both before and after the interview with the SIU. Consulting with counsel at that stage is consistent with the plain wording of s. 7(1) of the regulation and does not derogate from an officer's duty or from the purpose of the legislative scheme.

VII. Disposition

[88] For these reasons, I agree with the Court of Appeal that police officers, under the Act and the regulation, are not permitted to have the assistance of counsel in the preparation of their notes.⁵ However, in my respectful view, the Court of Appeal erred in finding that police officers are entitled to receive basic legal advice as to the nature of their rights and duties prior to completing their notes.

⁵ It must be noted that s. 7(1) provides an entitlement to consult with both counsel and "police association" representatives. The arguments before this Court centred on the entitlement to counsel. Virtually no mention was made of the role of police association representatives, and the order of the Court of Appeal does not address this issue. In the absence of any record or arguments with respect to the representatives, I would thus confine my conclusion to the entitlement to counsel. It is clear, however, that, to the extent that the role of police association representatives approximates that of counsel, my conclusion would apply to them with equal force.

de l'avocat à celui d'énumérer les exigences législatives essentielles, au lieu de lui permettre d'offrir une aide juridique digne de ce nom. [Je souligne; m.a., par. 72.]

[86] En arrivant à la conclusion que les agents n'ont pas le droit de consulter un avocat avant d'avoir terminé de rédiger leurs notes, je reconnais que ceux qui sont intervenus dans un incident traumatisant aient besoin d'en parler à quelqu'un. Si le règlement interdit aux agents de consulter un avocat, il ne leur interdit pas pour autant de faire appel à un médecin, à un professionnel de la santé mentale ou à un supérieur n'ayant pas assisté à l'incident avant de rédiger leurs notes. En outre, le règlement habilite le chef de police à donner dans ce cas à l'agent un délai supplémentaire pour terminer ses notes. (voir par. 9(5)).

[87] Je dois également préciser la portée de ma conclusion. Une fois ses notes rédigées et soumises au chef de police, l'agent peut consulter un avocat, et ce tant avant qu'après l'entrevue avec l'UES. La consultation d'un avocat à cette étape respecte le libellé clair du par. 7(1) du règlement et ne constitue pas un manquement au devoir de l'agent ni ne contrevient à l'objet du régime législatif.

VII. Dispositif

[88] Pour ces motifs, je suis d'accord avec la Cour d'appel pour dire que la Loi et le règlement ne permettent pas aux agents de police de recourir à l'assistance d'un avocat pour rédiger leurs notes⁵. À mon humble avis, la Cour d'appel a cependant conclu à tort que les agents de police ont le droit de recevoir des conseils juridiques de base au sujet de la nature de leurs droits et de leurs obligations avant de rédiger leurs notes.

⁵ Il convient de signaler que le par. 7(1) reconnaît le droit de consulter un avocat ou un représentant d'une « association de policiers ». Les arguments qui ont été plaidés devant notre Cour portaient sur le droit à un avocat. On n'a pratiquement fait aucune mention du rôle des représentants d'associations de policiers, et la Cour d'appel n'aborde pas cette question dans son ordonnance. À défaut d'élément ou d'argument concernant le rôle de ces représentants, je limite donc ma conclusion au droit à un avocat. Il ne fait aucun doute toutefois que, dans la mesure où le représentant d'une association de policiers jouerait un rôle semblable à celui d'un avocat, ma conclusion vaut tout autant.

[89] I would therefore dismiss the appeal and allow the cross-appeal and grant a declaration pursuant to Rule 14.05(3) of the *Rules of Civil Procedure* in the following terms:

The *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15, s. 113(9), and the regulation regarding *Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit*, O. Reg. 267/10, prohibit subject and witness officers from consulting with counsel until the officers have completed their police notes and filed them with the chief of police.

[90] The motion to strike brought by the SIU Director is granted. I would award costs to the Families on the appeal and cross-appeal, but would make no other order as to costs.

The reasons of LeBel, Fish and Cromwell JJ. were delivered by

[91] LEBEL AND CROMWELL JJ. (dissenting) — We have had the benefit of reading Justice Moldaver’s reasons. We do not agree that the wording of the legislation alone fully resolves the issues in this case. However, we agree with our colleague that it is inconsistent with a police officer’s duty to complete his or her notes to seek legal advice which would influence the contents of those notes. On that basis, we agree that the appeal should be dismissed. However, we disagree with Justice Moldaver’s proposed disposition of the cross-appeal. As we see it, it is not inconsistent with the officer’s duty or with the legislation to have access to legal advice about the limited matters contemplated by the Court of Appeal. We would therefore dismiss the cross-appeal.

[92] We rely on the facts as set out by Justice Moldaver in his reasons.

[89] Je suis par conséquent d’avis de rejeter le pourvoi, d’accueillir le pourvoi incident et de prononcer le jugement déclaratoire suivant en vertu du par. 14.05(3) des *Règles de procédure civile* :

La *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15, par. 113(9) et le Règl. de l’Ont. 267/10, *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l’Unité des enquêtes spéciales*, interdisent aux agents impliqués et aux agents témoins de consulter un avocat tant qu’ils n’ont pas terminé la rédaction de leurs notes de police et qu’ils ne les ont pas remises au chef de police.

[90] La requête en radiation présentée par le directeur de l’UES est accueillie. Je suis d’avis d’adjuger les dépens aux familles en ce qui concerne tant le pourvoi que le pourvoi incident, mais de ne prononcer aucune autre ordonnance quant aux dépens.

Version française des motifs des juges LeBel, Fish et Cromwell rendus par

[91] LES JUGES LEBEL ET CROMWELL (dissidents) — Nous avons eu l’occasion de prendre connaissance des motifs du juge Moldaver. Contrairement à lui, nous ne croyons pas qu’on puisse s’en tenir au seul libellé du texte pour résoudre les questions en litige dans la présente affaire. Toutefois, comme notre collègue, nous reconnaissons que le fait pour un agent de police de demander des conseils juridiques susceptibles d’influer sur la teneur de ses notes ne se concilierait pas avec son obligation de rédiger de telles notes. Pour cette raison, nous estimons, à l’instar du juge Moldaver, que le présent pourvoi doit être rejeté. Nous ne sommes cependant pas d’accord sur la solution qu’il adopte pour trancher le pourvoi incident. À notre avis, le fait pour l’agent de consulter un avocat au sujet des éléments bien précis évoqués par la Cour d’appel n’est pas inconciliable avec le devoir de l’agent ou contraire à la loi. Nous sommes par conséquent d’avis de rejeter le pourvoi incident.

[92] Nous nous en remettons à l’exposé des faits que donne le juge Moldaver dans ses motifs.

I. Section 7(1) Does Not Restrict the Liberty to Consult with Counsel

[93] Justice Moldaver is of the view that s. 7(1) of the *Conduct and Duties of Police Officers Respecting Investigations by the Special Investigations Unit* regulation, O. Reg. 267/10, is a comprehensive code regarding a police officer's entitlement to counsel and that "the scope of [the] entitlement to counsel . . . flows from a regulatory provision" (para. 29).

[94] Respectfully, we do not agree. The starting point for the analysis and for interpreting the legislation is that a police officer, in common with everyone else, is free to get legal advice provided that doing so is not prohibited by law or contrary to the police officer's other responsibilities and duties. Viewed in this light and interpreted in its full context, the regulation cannot be viewed as a comprehensive code and therefore does not mandate the result proposed by Justice Moldaver. Everyone is at liberty to consult counsel whenever they wish unless doing so is precluded by lawful authority or inconsistent with their duty. Section 7(1) is simply a confirmation of the entitlement to counsel of police officers at the interview stage of a Special Investigations Unit ("SIU") investigation.

[95] The regulation was designed to clarify the rights of officers, their duties, and the processes of the SIU. It is not a comprehensive code that determines the scope of the right to counsel during an SIU investigation or excludes any other consultation with counsel or police association representative. When freedoms are restricted under the regulation, the restrictions are expressed clearly, either by the regulation's express words or by reason of inconsistency with its purpose.

[96] The enactment of the regulation was necessary in light of uncertainty with respect to the rights and duties of police officers and processes of the SIU following its inception in 1990 (see

I. Le paragraphe 7(1) ne restreint pas la liberté de consulter un avocat

[93] Selon le juge Moldaver, le par. 7(1) du Règl. de l'Ont. 267/10, *Conduite et obligations des agents de police en ce qui concerne les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales*, constitue un code complet régissant le droit du policier à un avocat. De plus, à son avis, « la teneur du droit à un avocat [est] conféré[e] par une disposition réglementaire » (par. 29).

[94] En toute déférence, nous ne partageons pas son opinion. Le point de départ de l'analyse et de l'interprétation du texte se retrouve, selon nous, dans le principe suivant : le policier reste, au même titre que tout autre citoyen, libre d'obtenir des conseils juridiques, pourvu que la loi ne le lui interdise pas ou qu'il ne contrevienne pas ainsi à ses autres obligations et responsabilités. Envisagé sous cet angle et interprété à la lumière de l'ensemble du contexte, le règlement ne peut être considéré comme étant un code complet et il ne saurait par conséquent justifier le résultat que propose le juge Moldaver. Chacun demeure libre de consulter un avocat lorsqu'il le juge à propos, sauf si cette consultation s'avère inconciliable avec ses fonctions ou que l'exercice d'un pouvoir légitime l'interdit. Le seul effet du par. 7(1) est de confirmer le droit de l'agent de consulter un avocat à l'étape de l'entrevue dans le cadre de l'enquête par l'Unité des enquêtes spéciales (« UES »).

[95] En effet, le règlement vise à clarifier les droits et les obligations des policiers, ainsi que la procédure de l'UES. Il ne s'agit pas d'un code complet qui circonscrit la teneur du droit à un avocat au cours de l'enquête de l'UES ou qui interdit la consultation d'un avocat ou d'un représentant d'une association de policiers à tout autre moment. Si le règlement restreint des libertés, la restriction doit ressortir clairement du libellé exprès de la disposition ou de l'incompatibilité évidente de cette liberté avec l'objet du règlement.

[96] Le règlement était devenu nécessaire, en raison de l'incertitude entourant la nature des droits et des obligations des agents de police et la procédure de l'UES après la création de celle-ci en 1990

Consultation Report Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit (1998) (“Adams Report 1998”), at pp. 13 and 22-24). As noted by Justice Moldaver, the SIU operated for years in the absence of the regulation intended to guide the conduct of police officers *vis-à-vis* SIU investigations. Prior to the enactment of the regulation, however, police officers did not operate in a lawless vacuum. Although the regulation created some legal distinctions that did not exist beforehand, the rights and duties of police officers were merely reiterated more precisely and clarified in the regulation. The *Police Services Act*, R.S.O. 1990, c. P.15, (as well as the common law) already provided for the rights and duties of police officers. This is confirmed in the 1998 Adams Report. In this report, the Honourable George Adams stated:

With respect to the cooperation police officers are expected to provide to an SIU investigation, the Act says only:

113(9) Members of police forces shall cooperate fully with the members of the unit in the conduct of investigations.

There are no other references in the statute or in the regulations to the conduct of SIU investigations. However, the express duties of police officers in the Act and the regulations are cast in sufficiently general terms so that a failure to cooperate with the SIU is a breach of duty. Nevertheless, the generality of s. 113(9) and its potential relationship with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* have proven fertile ground for dispute and confusion over what precisely is expected of police officers and chiefs of police by this subsection. [Emphasis added; footnote omitted; p. 13.]

[97] Such a clarification of existing rights and duties, however, cannot be an exhaustive code. The provisions of the regulation on their own do not have the requisite comprehensiveness to qualify as complete codes. To characterize the provisions of the regulation as a “complete code” undermines the importance of the rights, duties and liberties of police officers and disregards the complexity of the legal environment that grounds and defines them. For example, s. 9 of the regulation provides

(voir *Consultation Report Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit* (1998) (« rapport Adams de 1998 », p. 13 et 22-24). Ainsi que le juge Moldaver le fait observer, l’UES a exercé ses activités pendant des années sans qu’un règlement n’encadre la conduite des policiers lors du déroulement de ses enquêtes. Cependant, avant l’entrée en vigueur du règlement, les policiers ne se trouvaient pas dans ce cas dans un vide juridique. Bien qu’il ait créé certaines distinctions juridiques qui n’existaient pas auparavant, le règlement a simplement précisé les droits et les obligations des policiers, que la *Loi sur les services policiers*, L.R.O. 1990, ch. P.15 — tout comme la common law — prévoyait déjà. C’est ce que le rapport Adams de 1998 est venu confirmer. Pour reprendre les propos de l’honorable George Adams :

[TRADUCTION] En ce qui concerne la collaboration dont on s’attend de la part des policiers lors des enquêtes de l’UES, la Loi déclare seulement :

113(9) Les membres de corps de police collaborent entièrement avec les membres de l’unité au cours des enquêtes.

On ne trouve dans la Loi ni dans ses règlements d’application aucune autre allusion au déroulement des enquêtes de l’UES. Toutefois, les obligations que la Loi et ses règlements d’application imposent explicitement aux policiers sont libellées en des termes suffisamment généraux pour que tout refus de collaborer avec l’UES soit considéré comme étant un manquement à un devoir. Néanmoins, la portée générale du par. 113(9) et son éventuel rapport avec la *Charte canadienne des droits et libertés* ont donné lieu à des différends et à une certaine confusion quant aux obligations précises que cette disposition impose aux agents et aux chefs de police. [Je souligne; note de bas de page omise; p. 13.]

[97] Ce genre de clarification des droits et obligations ne saurait toutefois constituer un code complet. À elles seules, les dispositions du règlement ne présentent pas l’intégralité propre à un code complet. Les qualifier ainsi revient à minimiser l’importance des droits, des obligations et des libertés des policiers et à méconnaître la complexité du cadre juridique qui les fonde et les définit. Par exemple, l’art. 9 oblige les policiers à rédiger des notes, sans toutefois préciser en quoi consiste cette obligation.

for officers' duty to complete notes, but leaves the whole content of this duty left to be spelled out elsewhere. To view s. 9 as an exhaustive framework of the duty to write notes would be to leave officers with insufficient guidance. Surely this provision on its own cannot be interpreted as a comprehensive code or a part of a complete code.

[98] Section 7(1) is similarly bare. It is inconsistent to say on one hand that s. 7(1) of the regulation comprehensively sets out an officer's entitlement to counsel, yet on the other hand leave open the question as to whether a police officer who has completed his or her notes is entitled to consult counsel before (or after) his or her interview and the appropriate extent of such consultation; the reasons of our colleague do not answer this question. Leaving such a basic question unanswered in s. 7(1) conflicts with the very nature of a comprehensive, exhaustive framework. Such basic questions must in fact be answered by examining the rights and duties of police officers in light of the common law and the overarching purpose of the Act; examining s. 7(1) on its own does not suffice.

II. The Appropriate Interpretation of Section 7(1) of the Regulation and a Police Officer's Freedom to Consult Counsel

[99] Given that our approach is to emphasize a starting point of liberty and to acknowledge that s. 7(1) of the regulation on its own is not a comprehensive code, our interpretation of the scope of s. 7(1) differs from that of Justice Moldaver. Under the modern approach to legal interpretation, the words of s. 7(1) are to be read in their entire context, in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. 2008); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at p. 41).

[100] Section 7(1) reads as follows:

Subject to subsection (2), every police officer is entitled to consult with legal counsel or a representative of

Traiter cette disposition comme un cadre complet définissant l'obligation de prendre des notes reviendrait à donner aux policiers des paramètres vagues. Assurément, cette disposition à elle seule ne saurait être interprétée comme un code complet ou une partie d'un tel code.

[98] Le paragraphe 7(1) est tout aussi laconique. On ne peut, sans se contredire, affirmer d'une part que cette disposition énonce de façon exhaustive le droit de l'agent de police de consulter un avocat et, d'autre part, laisser entière la question de savoir si l'agent de police qui a rédigé ses notes a le droit de consulter un avocat avant (ou après) son entrevue, et sans définir la teneur de ce droit de consultation. Les motifs de notre collègue sont muets sur ce point. L'omission d'une telle question fondamentale contredit la prétention selon laquelle le règlement constituerait un cadre complet. La réponse à de telles questions fondamentales exige l'examen des droits et obligations des agents de police, à la lumière de la common law et de l'objectif général de la Loi. L'examen du par. 7(1) en vase clos ne suffit pas.

II. Interprétation correcte du par. 7(1) du règlement et liberté de l'agent de police de consulter un avocat

[99] Comme notre analyse part du principe de la liberté de consulter un avocat et que nous sommes d'avis que, pris isolément, le par. 7(1) ne constitue pas un code complet, notre interprétation de la portée de cette disposition diffère de celle du juge Moldaver. Suivant la méthode moderne d'interprétation législative, il faut lire les termes du par. 7(1) dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, l'objet de la Loi et l'intention du législateur (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5^e éd. 2008); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, p. 41).

[100] Le paragraphe 7(1) dispose :

Sous réserve du paragraphe (2), l'agent de police a le droit de consulter un avocat ou un représentant

a police association and to have legal counsel or a representative of a police association present during his or her interview with the SIU.

[101] The plain wording of s. 7(1) is declaratory and affirmative in nature rather than prohibitive. Further, the provision is conjunctive — it grants the right to consult with legal counsel *and* the right to have legal counsel present during an SIU interview. This wording does not oust the rights that police officers would otherwise enjoy as ordinary citizens. This wording also confirms that the regulation’s purpose is to clarify, and not to expand or remove, rights and duties.

[102] Another principle of modern legal interpretation is that provisions of a statute or a regulation must be read in context and in harmony with other provisions of the statute or regulation. Thus, we acknowledge the importance of the relationship between a police officer’s duty to write notes about an incident and his or her entitlement to consult counsel. It is clear that police officers have a duty to make notes in an independent, timely and comprehensive manner. But the question is whether, under a correct interpretation, the existence and execution of this duty necessarily excludes any form of legal consultation prior to the drafting of the notes.

[103] The potential tension between the right to consult and the duty of the officer to write complete and independent notes can be resolved by simply drawing a line to determine how and when the right to consult with counsel should not be exercised. In our view, the reasons of Sharpe J.A. in the Court of Appeal drew the line at the right place (2011 ONCA 716, 107 O.R. (3d) 721). We agree with him that police officers should not be allowed to consult about the drafting of the notes themselves where such consultation affects the independence of notes. The contents and drafting of the notes should not be discussed with counsel. The drafting should not be directed or reviewed by counsel. The notes must remain the result of a police officer’s independent account of the events. However, eliminating any

d’une association de policiers et a droit à la présence d’un avocat ou d’un représentant d’une telle association pendant son entrevue avec l’UES.

[101] Il ressort de son libellé que le par. 7(1) constitue davantage une disposition de nature déclaratoire et positive qu’une disposition prohibitive. De plus, il comporte deux volets : il confère le droit de consulter un avocat *et* le droit à la présence d’un avocat lors d’une entrevue avec l’UES. Ce libellé n’exclut pas les droits dont les policiers jouissent par ailleurs en tant que simples citoyens. Il confirme en outre que le règlement vise, non pas à étendre ou à supprimer des droits ou des obligations, mais bien à les clarifier.

[102] Suivant un autre principe moderne d’interprétation législative, les dispositions d’un texte législatif ou réglementaire doivent être interprétées dans leur contexte et en harmonie avec les autres dispositions du texte. Nous sommes donc conscients de l’importance du rapport qui existe entre, d’une part, l’obligation du policier de prendre des notes au sujet d’un incident et, d’autre part, son droit de consulter un avocat. Certes, les policiers doivent prendre des notes indépendantes et détaillées et le faire en temps opportun. Mais la question qui se pose est celle de savoir si l’interprétation correcte commande que l’existence et l’exercice de ce devoir excluent toute forme de consultation d’un avocat avant la rédaction des notes.

[103] La tension potentielle entre le droit de l’agent de consulter un avocat et l’obligation de l’agent de rédiger des notes exhaustives et indépendantes peut être éliminée par une délimitation exacte déterminant comment et quand le droit ne devrait pas être exercé. À notre avis, le juge Sharpe de la Cour d’appel a bien situé cette limite (2011 ONCA 716, 107 O.R. (3d) 721). Nous sommes d’accord avec lui pour affirmer que l’agent ne devrait pas être autorisé à consulter un avocat au sujet de la rédaction des notes elles-mêmes lorsqu’une telle consultation risque de nuire à leur impartialité. Le policier ne devrait pas discuter avec l’avocat de la teneur et de la rédaction de ses notes, et aucun avocat ne devrait en diriger ou en réviser la rédaction. Les notes doivent demeurer un

form of consultation before the drafting of the notes is an entirely different matter. Such an overly cautious approach takes no account of the basic freedoms that police officers share with other members of society. Everyone is entitled to seek the advice of a lawyer. This freedom also reflects the importance of the societal role of lawyers in a country governed by the rule of law. Lawyers represent people, communicate legal information and give advice. The execution of these functions contributes to the maintenance of the rule of law. Indeed, these functions are deemed so important that they are often protected by strong privileges of confidentiality that are linked to our basic values and constitutional rights. With this in mind, the freedom to consult with counsel should not be eliminated merely through a narrow reading of the regulation in the absence of clear legislative intent. This narrow interpretation also reflects an unjustified mistrust of lawyers. It cannot be assumed that lawyers will advise their clients to break the law and fail to discharge their duties to the public and to justice itself.

[104] Interpreting s. 7(1) of the regulation purposively requires that we give effect to police officers' freedom to consult counsel and at the same time consider the importance of the SIU's mandate to enhance public confidence in the police. The content of a police officer's notes cannot vary in accordance with his or her personal legal interests. To that effect, legal counsel must be cognizant of an imperative ethical boundary — they cannot place their clients' interests ahead of their duty to the public and the advice they provide must be confined within this boundary. It cannot be assumed that they will not be faithful to their ethical duties or that they will recommend that police officers disregard their obligations. Lawyers will know that they cannot give advice on the style or content of the notes. They will be mindful of the proper scope of their advice.

récit indépendant des faits par le policier. Toutefois, l'interdiction de toute forme de consultation avant la rédaction des notes constitue une tout autre question. Cette approche, qui témoigne d'une prudence excessive, ne tient pas compte des libertés fondamentales dont l'agent de police jouit au même titre que tout autre membre de la société. Chacun a le droit de consulter un avocat. Cette liberté traduit également l'importance du rôle social que jouent les avocats au sein d'un État de droit. L'avocat représente des gens, communique des renseignements juridiques et donne des conseils. En s'acquittant de ces fonctions, l'avocat contribue au maintien de la primauté du droit. D'ailleurs, ces fonctions sont jugées d'une telle importance qu'elles sont souvent protégées par de solides privilèges de confidentialité qui sont liés à nos valeurs fondamentales et à nos droits constitutionnels. Dans cette optique, nous estimons qu'il ne faut pas supprimer la liberté de consulter un avocat par le simple jeu d'une interprétation étroite du règlement en l'absence d'une intention claire du législateur en ce sens. Cette interprétation étroite trahit également une méfiance injustifiée envers les avocats. On ne peut présumer que les avocats conseilleront à leurs clients de contrevenir à la loi ou de négliger leur devoir envers le public et envers la justice elle-même.

[104] L'interprétation téléologique du par. 7(1) du règlement commande que l'on donne effet à la liberté des policiers de consulter un avocat tout en tenant compte de l'importance de la mission confiée à l'UES, qui vise à favoriser la confiance du public envers la police. La teneur des notes du policier ne peut être fonction de ses intérêts juridiques personnels. En ce sens, l'avocat doit être conscient d'une limite infranchissable sur le plan de l'éthique : il ne peut faire passer l'intérêt de son client avant le devoir public de ce dernier, et les conseils qu'il prodigue doivent respecter cette limite. On ne peut présumer que l'avocat manquera aux principes d'éthique ou qu'il recommandera au policier de faire fi de ses obligations. L'avocat saura qu'il ne peut donner de conseils au policier au sujet de la formulation de ses notes ou de leur teneur. Il sera conscient des limites relativement à la nature des conseils qu'il peut prodiguer.

III. The Appropriate Scope of Legal Consultation

[105] Sharpe J.A.'s reasons properly define the appropriate scope of legal consultation prior to the drafting of the notes of the police officer. His approach acknowledges that police officers have a duty to write independent and comprehensive notes in a timely manner *and* that brief and basic legal consultation does not necessarily interfere with that duty.

[106] Justice Moldaver suggests:

A reasonable member of the public would naturally question whether counsel's assistance at the note-making stage is sought by officers to help them fulfill their duties as police officers, or if it is instead sought, in their self-interest, to protect themselves and their colleagues from the potential liability of an adverse SIU investigation. [para. 50]

[107] However, the standard for determining public confidence is a reasonable member of the community who is properly informed about "the philosophy of the legislative provisions, *Charter* values and the actual circumstances of the case" (*R. v. Hall*, 2002 SCC 64, [2002] 3 S.C.R. 309, at para. 41, quoting *R. v. Nguyen* (1997), 119 C.C.C. (3d) 269, at p. 274). If this is the standard, the member of the community would know that an officer's notes cannot be used against him or her in the course of an investigation by the SIU. This is because of s. 9(3) of the regulation and the treatment the Attorney General affords to subject officers' notes as involuntary statements that attract both use-immunity and derivative use-immunity. The risk of *self-interest* prevailing over an officer's public duty is therefore slightly exaggerated. The concern relating to public confidence in the context of police completing their notes impartially relates to an apprehension that an officer may place his or her *colleague's* interest over his or her public duty. More importantly, to be skeptical of the propriety of legal counsel's advice in the presence of clear guidelines relating to the content of the advice set out for their benefit is not reasonable. This would undermine the trust we instill in lawyers as officers of the court.

III. Teneur acceptable des consultations juridiques

[105] Le juge Sharpe définit bien la teneur des consultations qu'un agent de police peut avoir avec un avocat avant de rédiger ses notes. Il reconnaît que l'agent a l'obligation de rédiger des notes indépendantes et exhaustives en temps utile *et* que des conseils juridiques de base prodigués au cours d'une brève consultation ne portent pas nécessairement atteinte à cette obligation.

[106] Le juge Moldaver laisse pour sa part entendre ce qui suit :

... tout citoyen raisonnable pourrait à juste titre se demander si l'agent recourt à l'assistance d'un avocat à l'étape de la prise de notes pour l'aider à s'acquitter de ses obligations professionnelles ou s'il le fait plutôt dans son intérêt personnel pour parer à la possibilité d'une conclusion accablante de la part de l'UES à l'issue de l'enquête. [par. 50]

[107] Toutefois, la norme à appliquer en matière de confiance du public est celle du citoyen raisonnable qui est bien informé « de la philosophie des dispositions législatives, des valeurs consacrées par la *Charte* et des circonstances réelles de l'affaire » (*R. c. Hall*, 2002 CSC 64, [2002] 3 R.C.S. 309, par. 41, citant *R. c. Nguyen* (1997), 119 C.C.C. (3d) 269, p. 274). Si cette norme s'applique, ce citoyen saura que les notes de l'agent ne peuvent être utilisées contre lui au cours de l'enquête de l'UES. Cette interdiction découle du libellé du par. 9(3) du règlement et du fait que le procureur général assimile les notes de l'agent impliqué à des déclarations involontaires auxquelles s'applique l'immunité contre l'utilisation de la preuve et de la preuve dérivée. Le risque que l'intérêt *personnel* du policier l'emporte sur son devoir public se révèle par conséquent quelque peu exagéré. Par conséquent, les préoccupations exprimées au sujet de la confiance du public quant à l'impartialité des notes ont plutôt trait au risque que le policier fasse passer l'intérêt de ses *collègues* avant son devoir public. Mais surtout, il n'est pas raisonnable de douter que les avocats respectent les directives claires quant à la teneur des conseils qu'ils peuvent donner. Pareil scepticisme risque de saper la confiance que l'on accorde aux avocats en tant qu'officiers de justice.

[108] Legal consultation on the specific contents of an officer's notes runs the risk of compromising an officer's independent account of the facts. We agree with Sharpe J.A. that appropriate advice given to a police officer is the following:

- he or she is required to complete notes of the incident prior to the end of his or her tour of duty unless excused by the chief of police;
- the lawyer cannot advise the officer what to include in the notes other than that they should provide a full and honest record of the officer's recollection of the incident in the officer's own words;
- the notes are to be submitted to the chief of police;
- if the officer is a subject officer, the chief of police will not pass the notes on to the SIU;
- if the officer is a witness officer, the chief of police will pass the notes on to the SIU;
- the officer will be required to answer questions from the SIU investigators; the officer will be entitled to consult counsel prior to the SIU interview and to have counsel present during the interview. [para. 81]

These elements outline the steps and procedures of an SIU investigation, and there is no harm in allowing police officers this kind of legal advice. Our colleague suggests that this advice achieves “no tangible benefit” (para. 84). While this brief, informative conversation might not be as meaningful as comprehensive legal advice on the relationship between an officer's notes and potential liability, it might help to remind an officer of his or her duties in the circumstances and put the officer at ease after having experienced a potentially traumatic incident. The utility of having some information about one's rights and obligations under the legislative scheme is clear.

[108] Cependant, l'agent de police qui consulte un avocat au sujet de la teneur précise de ses notes risque de compromettre l'indépendance de son exposé des faits. Nous sommes d'accord avec le juge Sharpe pour affirmer qu'un avocat peut légitimement donner le genre de conseils suivants à un policier :

[TRADUCTION]

- l'agent doit terminer ses notes au sujet de l'incident avant la fin de sa période de service à moins d'en être dispensé par le chef de police;
- l'avocat ne peut conseiller l'agent sur la teneur de ses notes; il doit se contenter de lui rappeler qu'il doit rendre compte de façon complète et honnête de l'incident, d'après ses souvenirs et dans ses propres mots;
- les notes doivent être soumises au chef de police;
- si l'agent est un agent impliqué, le chef de police ne transmettra pas les notes à l'UES;
- si l'agent est un agent témoin, le chef de police transmettra les notes à l'UES;
- l'agent devra répondre aux questions des enquêteurs de l'UES; il a le droit de consulter un avocat avant son entrevue avec l'UES et il a droit à la présence d'un avocat au cours de son entrevue. [par. 81]

Ces éléments donnent un aperçu des étapes et de la procédure suivies au cours d'une enquête de l'UES. Il n'y a rien de mal à permettre à un agent de police de recevoir ce genre de conseils d'un avocat. Notre collègue laisse entendre que ce type de consultation ne comporte « aucun avantage tangible » (par. 84). Bien qu'une brève conversation de ce genre à caractère informatif puisse ne pas se révéler aussi utile qu'une consultation juridique détaillée au sujet des rapports entre les notes de l'agent et sa responsabilité éventuelle, elle peut contribuer à rappeler à ce dernier ses obligations en pareilles circonstances et à le mettre plus à l'aise à la suite d'un incident possiblement traumatisant. Il ne fait aucun doute que des renseignements au sujet des droits et obligations prévus par le régime législatif seraient utiles.

[109] Indeed, our colleague recognizes the natural instinct officers would have to listen to the “good advice of counsel” (para. 77). We are in complete agreement. For this reason, with such limits outlined above, there are no reasonable grounds for concern regarding an officer’s reliance on legal counsel’s advice. Further, there are no reasonable grounds for the public to suspect that counsel will not abide by these limits. Lawyers have duties towards both the public and the court. One of these duties is to encourage their clients to comply with the law. According to M. Orkin in *Legal Ethics* (2nd ed. 2011), at p. 16:

It follows that the lawyer should uphold the law; should not advise or assist the client in violating the law; . . . and should help to improve the administration of justice.

. . . Not only is a lawyer required affirmatively to uphold the law, but is also under a duty not to subvert the law.

This is not novel to our legal tradition. We expect and trust lawyers to act as ethical agents as part of our justice system. As Estey J. stated in *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181, at p. 211, citing *Halsbury’s Laws of England* (4th ed. 1973), vol. 3, at para. 1137, with approval:

A barrister has a duty to his client fearlessly to raise every issue, advance every argument and ask every question, however distasteful, which he properly may and which he thinks will help his client’s case, without regard to any unpleasant consequences to himself or any other person. In the interests of the administration of justice, however, a barrister has an overriding duty to the court, to the standards of his profession and to the public. Thus, he must not knowingly mislead the court; this duty prevails over that he owes to his client. [Emphasis added.]

[109] D’ailleurs, notre collègue reconnaît qu’il est tout à fait normal que l’agent écoute « les conseils judiciaires de son avocat » (par. 77). Nous sommes entièrement d’accord avec lui. Pour cette raison et compte tenu des limites déjà exprimées, nous estimons qu’il n’y a aucun motif raisonnable de craindre qu’un policier suive les conseils qu’il reçoit d’un avocat. En outre, aucun motif raisonnable ne justifierait une crainte du public que les avocats ne respectent pas les limites relatives à la nature de la consultation. Les avocats ont des obligations tant envers le public qu’envers le tribunal, et notamment celle d’inciter leurs clients à respecter la loi. Nous renvoyons, à ce propos, aux commentaires de M. Orkin dans son ouvrage *Legal Ethics* (2^e éd. 2011), p. 16 :

[TRADUCTION] Il s’ensuit que l’avocat doit veiller au respect de la loi; qu’il ne devrait pas conseiller à son client de violer la loi ni l’aider à la violer; [. . .] et qu’il devrait contribuer à améliorer l’administration de la justice.

. . . Non seulement l’avocat a-t-il l’obligation positive d’assurer le respect de la loi, mais il est également tenu de ne pas contourner la loi.

Rien de tout cela n’est nouveau dans notre tradition juridique. Nous nous attendons à ce que les avocats agissent conformément aux règles de déontologie en leur qualité de participants au système de justice. Comme le juge Estey le déclare dans l’arrêt *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, p. 211, en citant et en approuvant un extrait des *Halsbury’s Laws of England* (4^e éd. 1973), vol. 3, par. 1137 :

Le « *barrister* » a envers son client l’obligation de soulever sans hésitation tout point, de faire valoir tout argument et de poser toute question, si déplaisant soit-il, qui peut adéquatement aider, et qu’il pense pouvoir aider la cause de son client, sans égard aux conséquences déplaisantes éventuelles pour lui-même ou pour toute autre personne. Cependant dans l’intérêt de l’administration de la justice, le « *barrister* » a une obligation primordiale envers le tribunal, les normes de sa profession et le public. Ainsi il ne doit pas induire volontairement le tribunal en erreur; cette obligation prévaut sur celle qu’il a envers son client. [Je souligne.]

[110] If the ethical duties of lawyers are fulfilled, which we trust them to be, there is no inconsistency with the provision of basic legal advice and the overarching purpose of public oversight of police. As we said above, legal advice relating to the content of the notes, however, might run the risk of compromising the independence of an officer's recollection of the facts by shifting an officer's focus from what occurred to potential legal consequences under various scenarios. However, the reasons of the Court of Appeal properly addressed the scope of advice to which a police officer is entitled if he or she chooses to seek it in order to safeguard the independence of the drafting of notes. Only liberties that are expressly displaced or inconsistent with the purposes of the Act or a police officer's duties should be restricted. There is no need to completely eliminate a police officer's liberty to consult counsel.

[111] For these reasons, we would dismiss the appeal and the cross-appeal.

Appeal dismissed and cross-appeal allowed, LEBEL, FISH and CROMWELL JJ. dissenting on cross-appeal.

Solicitors for the appellants/respondents on cross-appeal: Greenspan Humphrey Lavine, Toronto.

Solicitors for the respondents/appellants on cross-appeal Ruth Schaeffer, Evelyn Minty and Diane Pinder: Falconer Charney, Toronto.

Solicitors for the respondent/appellant on cross-appeal Ian Scott, Director of the Special Investigations Unit: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Solicitor for the respondent/respondent on cross-appeal Julian Fantino, Commissioner of the Ontario Provincial Police: Ministry of Community Safety and Correctional Services, Orillia, Ontario.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

[110] Si, comme nous le croyons, les avocats respectent leurs obligations en matière d'éthique, le fait de donner des conseils juridiques de base ne saurait contredire l'objectif primordial que vise la surveillance de la police par le public. Comme nous l'avons expliqué, des conseils juridiques sur la teneur des notes du policier risquent toutefois de compromettre l'indépendance du récit de l'agent et de faire en sorte que l'exercice soit axé, non pas sur les faits survenus, mais sur les conséquences juridiques auxquelles l'agent s'expose suivant divers scénarios. Toutefois, la Cour d'appel, pour préserver l'indépendance de la rédaction des notes, a bien défini la portée des conseils qu'un agent de police a le droit de recevoir s'il choisit de consulter un avocat. Seules les libertés qui sont expressément écartées ou qui sont inconciliables avec les objectifs de la Loi ou le devoir du policier devraient être restreintes. Rien ne justifie de supprimer entièrement la liberté des agents de police de consulter un avocat.

[111] Pour ces motifs, nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi ainsi que le pourvoi incident.

Pourvoi rejeté et pourvoi incident accueilli, les juges LEBEL, FISH et CROMWELL sont dissidents quant au pourvoi incident.

Procureurs des appelants/intimés au pourvoi incident : Greenspan Humphrey Lavine, Toronto.

Procureurs des intimées/appelantes au pourvoi incident Ruth Schaeffer, Evelyn Minty et Diane Pinder : Falconer Charney, Toronto.

Procureurs de l'intimé/appelant au pourvoi incident Ian Scott, directeur de l'Unité des enquêtes spéciales : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureur de l'intimé/intimé au pourvoi incident Julian Fantino, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Orillia, Ontario.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Aboriginal Legal Services of Toronto Inc.: Aboriginal Legal Services of Toronto Legal Clinic, Toronto.

Solicitors for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario): Webber Schroeder Goldstein Abergel, Ottawa.

Solicitor for the intervener Richard Rosenthal, Chief Civilian Director of the Independent Investigations Office of British Columbia: Independent Investigations Office of British Columbia, Surrey.

Solicitors for the intervener the Urban Alliance on Race Relations: Stevensons, Toronto.

Solicitor for the interveners the Canadian Police Association and the Police Association of Ontario: David B. Butt, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Procureur de l'intervenante Aboriginal Legal Services of Toronto Inc. : Aboriginal Legal Services of Toronto Legal Clinic, Toronto.

Procureurs de l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario) : Webber Schroeder Goldstein Abergel, Ottawa.

Procureur de l'intervenant Richard Rosenthal, Chief Civilian Director of the Independent Investigations Office of British Columbia : Independent Investigations Office of British Columbia, Surrey.

Procureurs de l'intervenante l'Alliance urbaine sur les relations interraciales : Stevensons, Toronto.

Procureur des intervenantes l'Association canadienne des policiers et Police Association of Ontario : David B. Butt, Toronto.