

A-284-84

A-284-84

Canada Employment and Immigration Commission, Minister of Employment and Immigration and Deputy Minister of Employment and Immigration, Gaétan Lussier (*Appellants*)

v.

Dale Lewis (*Respondent*)

Court of Appeal, Heald, Marceau and Stone JJ.—
Toronto, March 13; Ottawa, May 13, 1985.

Judicial review — Prerogative writs — Public service — Certiorari — Deputy Minister's decision to dismiss respondent for cause quashed on ground rules of procedural fairness denied in investigation — Whether respondent made aware of case against him prior to interview — Right to be treated fairly — Certiorari matter of discretion where adequate alternative remedy — Adjudication of grievance process curing procedural defect in investigation — Adjudication providing opportunity of being heard by independent party, for witnesses to be summoned and for enforcement of adjudicator's decision — Failure to file notice of adjudication not justifying recourse to certiorari — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Public service — Employment and Immigration Commission employee accused of assaulting immigration detainee — Dismissal — Grievance procedure unsuccessful — Certiorari quashing dismissal granted on ground investigation leading to dismissal disregarding procedural fairness rules — Whether such rules applicable — Whether respondent made aware of complaint against him prior to investigation — Adjudication of grievance process adequate alternative remedy to certiorari — Failure to file notice of adjudication insufficient basis to quash dismissal — Adjudication process curing procedural defect in investigation — Appeal allowed — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 90, 91(1)(b), 96(1),(2),(3),(4),(6), 99(3) — Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, SOR/67-118, s. 106 — P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, C.R.C., c. 1353, ss. 79(1), 89(1) — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 110, 111 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 7(1)(i),(2).

Two Investigating Committees were set up to inquire into incidents which had occurred at one of the Immigration Department's detention centres. Those incidents involved the respondent and another immigration officer. The respondent was advised of the investigation and invited by both Committees to make representations before each of them. He chose not to participate before the Committee dealing more specifically with his case. The Deputy Minister, acting on the recommendation of the Committee, discharged the respondent from employment as an immigration investigator on the ground that he had assaulted an immigration detainee. The respondent pursued the

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ministre de l'Emploi et de l'Immigration et Gaétan Lussier, sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration (*appelants*)

a

c.

Dale Lewis (*intimé*)

Cour d'appel, juges Heald, Marceau et Stone—
Toronto, 13 mars; Ottawa, 13 mai 1985.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Fonction publique — Certiorari — La décision du sous-ministre de congédier l'intimé pour un motif déterminé a été annulée parce qu'on n'a pas respecté les règles de l'équité dans la procédure au cours de l'enquête — L'intimé a-t-il été mis au courant avant l'interrogatoire des faits qu'on lui reprochait? — Droit d'être traité d'une manière équitable — La décision d'accorder un certiorari est un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il existe un autre recours approprié — Le processus d'arbitrage des griefs corrige le vice de procédure dans l'enquête — L'arbitrage prévoit la possibilité de se faire entendre par un tiers indépendant, la citation de témoins et la mise à exécution de la décision de l'arbitre — L'omission de produire l'avis d'arbitrage ne justifiait pas le recours au certiorari — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.

e

Fonction publique — Un employé de la Commission de l'emploi et de l'immigration a été accusé d'avoir assailli un détenu de l'immigration — Congédiement — Échec de la procédure de grief — Le certiorari annulant le congédiement a été accordé pour le motif qu'au cours de l'enquête qui a mené à celui-ci on n'a pas tenu compte des règles de l'équité dans la procédure — Ces règles s'appliquaient-elles? — L'intimé a-t-il été mis au courant avant l'enquête des faits qu'on lui reprochait? — Le processus d'arbitrage des griefs constituait un recours approprié pour remplacer le certiorari — L'omission de produire l'avis d'arbitrage ne constitue pas un motif suffisant pour annuler le congédiement — Le processus d'arbitrage corrige le vice de procédure dans l'enquête — Appel accueilli — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 90, 91(1)(b), 96(1),(2),(3),(4),(6), 99(3) — Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique, DORS/67-118, art. 106 — Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P., C.R.C., chap. 1353, art. 79(1), 89(1) — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 110, 111 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 7(1)(i),(2).

f

g

h

i

j

Deux comités d'enquête ont été constitués pour enquêter sur des incidents qui se sont produits à l'un des centres de détention du ministère de l'Immigration. L'intimé et un autre agent d'immigration étaient impliqués dans ces incidents. L'intimé a été informé de la tenue de l'enquête et a été invité par les deux comités à faire valoir ses arguments devant chacun d'eux. Il a choisi de ne pas participer au comité qui s'occupait plus particulièrement de son cas. Le sous-ministre, agissant sur la recommandation du comité, a congédié l'intimé qui était enquêteur de l'Immigration pour le motif qu'il avait assailli un détenu de l'Immigration. L'intimé a présenté un grief jusqu'au dernier

grievance process to the final level without success. He was, however, successful in having the decision to dismiss him quashed by the Trial Division on the ground that the investigation leading to his dismissal had disregarded some of the rules of procedural fairness. The respondent argued that he had been denied procedural fairness in that he had not been informed of the complaint made against him prior to the interview with the Committee. The appellants seek to quash the order for *certiorari* on the grounds that the respondent was afforded administrative fairness and that the order was not justified since an alternative remedy was available in the form of adjudication pursuant to paragraph 91(1)(b) of the *Public Service Staff Relations Act*.

Held, the appeal should be allowed.

Per Stone J. (Heald J. concurring): While the respondent was not entitled to the panoply of protections afforded by the principles of natural justice, including those of a full hearing into the complaint, he was nevertheless entitled to be treated fairly. This is particularly true where, as in the present case, the investigating function and the function of deciding what form of discipline should be imposed are carried out by two different bodies.

The appellants assert that the respondent was made aware of the complaint against him through his fellow immigration officer and his union representative. There is no clear evidence to that effect. Disclosure by the Committee of the allegations under investigation to the union representative cannot be treated as disclosure to the respondent. The union representative merely informed the respondent that the matter was of a "serious nature". There is no evidence that she conveyed to him the detailed allegations related to her by the Committee. Furthermore, knowledge on the respondent's part that his conduct was under investigation cannot be inferred from the fact that he retained counsel.

The decision to grant *certiorari* is one of discretion where, as in this case, there exists a possible alternative remedy. That remedy must, however, be adequate in the eyes of the law. In deciding whether such remedy existed, the Court examined the legislation relating to the adjudication of a grievance arising out of dismissal from employment. Under section 96 of the *Public Service Staff Relations Act*, the respondent would have been afforded an "opportunity of being heard" by an adjudicator. Whereas the grievance procedure requires a review by the employer, the Act requires a decision in an adjudication proceeding to be made by an independent third party. As well, parties may have witnesses summoned to testify on their behalf at a hearing before an adjudicator. Subsection 96(4) obliges an employer to take the action required by the decision of an adjudicator. Intervention of the Board itself to enforce compliance with the decision of an adjudicator is provided for in subsection 96(6) of the Act. Thus, in this case, the employer could have been required to reinstate the respondent. In light of these provisions, it cannot be said that an adequate alternative remedy did not exist. The adjudication process could have cured the procedural defect in the investigation which led to the respondent's dismissal.

Under subsection 79(1) of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* the respondent was required to file a notice of reference to adjudication with the registrar within a pre-

palier sans succès. Il a toutefois réussi à faire annuler par la Division de première instance la décision de le congédier pour le motif qu'au cours de l'enquête qui a mené à son congédiement, on n'a pas tenu compte de certaines des règles de l'équité dans la procédure. L'intimé a allégué qu'on l'a privé de l'équité dans la procédure parce qu'on ne l'a pas informé, avant l'interrogatoire devant le comité, des faits qu'on lui reprochait. Les appelants cherchent à faire annuler l'ordonnance de *certiorari* pour le motif que l'intimé a été traité d'une manière équitable par l'Administration et qu'il n'était pas approprié de rendre cette ordonnance étant donné qu'un autre recours, l'arbitrage, était prévu par l'alinéa 91(1)(b) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

Le juge Stone (avec l'appui du juge Heald): Même si l'intimé n'avait pas droit à la panoplie des garanties découlant de la justice naturelle, notamment une audition complète de la plainte, il avait néanmoins le droit d'être traité équitablement. C'est particulièrement vrai lorsque, comme en l'espèce, l'enquête relève d'un organisme différent de celui qui a pour fonction de décider quelle forme de sanction disciplinaire devrait être infligée.

Les appelants affirment que l'intimé a été mis au courant des faits qu'on lui reprochait par son collègue de l'immigration et par son représentant syndical. Il n'existe aucun élément de preuve établissant clairement ce fait. La divulgation au représentant syndical par le comité des faits faisant l'objet de l'enquête ne peut être considérée comme une divulgation à l'intimé. Le représentant syndical a simplement informé l'intimé que l'affaire était «sérieuse». Il n'existe aucune preuve indiquant que ledit représentant lui a rapporté les allégations détaillées que lui avait exposées le comité. De plus, on ne peut déduire du fait que l'intimé a retenu les services d'un avocat qu'il savait que c'était sa conduite qui faisait l'objet d'une enquête.

Dans un cas comme l'espèce qui comporte l'existence d'un autre recours possible, la décision d'accorder un *certiorari* est un pouvoir discrétionnaire. Ce recours doit cependant être approprié du point de vue légal. Afin de déterminer s'il existait un tel recours, la Cour a examiné les dispositions législatives concernant l'arbitrage d'un grief résultant du congédiement. Suivant l'article 96 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, l'intimé se serait vu accorder «l'occasion d'être entendu» par un arbitre. Alors que la procédure de grief exige un examen par l'employeur, la Loi exige que dans une procédure d'arbitrage la décision soit rendue par un tiers indépendant. De même, les parties peuvent citer des témoins à comparaître au cours d'une audience tenue devant un arbitre. Le paragraphe 96(4) oblige l'employeur à prendre la mesure exigée dans la décision d'un arbitre. L'intervention de la Commission pour faire respecter la décision d'un arbitre est prévue au paragraphe 96(6) de la Loi. Ainsi, en l'espèce, un arbitre aurait pu obliger l'employeur à réinstaller l'intimé dans son poste. Compte tenu de ces dispositions, on ne peut affirmer qu'il n'existait pas un autre recours approprié. Le processus d'arbitrage aurait pu corriger le vice de procédure dans l'enquête qui a conduit au congédiement de l'intimé.

Le paragraphe 79(1) des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.* prévoyait que l'intimé devait produire au greffier un avis de renvoi à l'arbitrage dans le délai prescrit.

scribed time. However, the respondent, through his own lack of diligence, failed to do so. That failure to secure this alternative remedy and protect his statutory right cannot provide a sufficient basis to quash the decision to dismiss the respondent.

Per Marceau J.: The decision *a quo* is not one to which the rules of procedural fairness apply. The imposition by the courts of a duty to act fairly in the carrying out of certain administrative functions is aimed at filling a gap. There is no gap to be filled here. The law has provided for full protection against unjust disciplinary measures through the *Public Service Staff Relations Act*. The Court would not be justified in going beyond the will of Parliament by subjecting the taking of those decisions to requirements aimed at giving, in effect, a redundant protection.

In any event, the evidence did not support a finding of denial of procedural fairness. The procedural rules of fairness involved are those required to give effect to the *audi alteram partem* maxim. It is obvious that the respondent was himself perfectly aware of all the information he needed to put his own case properly: the incidents complained of were precise as to the place, the date and the general time of the day; particulars of the complaints received by the Deputy Minister were given to the union officer who was clearly acting as the respondent's representative.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Harelkin v. University of Regina, [1979] 2 S.C.R. 561.

APPLIED:

Canadian Human Rights Commission v. Jones, [1982] 1 F.C. 738 (T.D.).

CONSIDERED:

Pearlberg v. Varty, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.); *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297 (H.L.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311.

REFERRED TO:

R. v. R. (T.) (1983), 28 Alta L.R. (2d) 383 (Q.B.); *King v. University of Saskatchewan*, [1969] S.C.R. 678; *Pillai v. Singapore City Council*, [1968] 1 W.L.R. 1278 (P.C.); *Calvin v. Carr*, [1980] A.C. 574 (P.C.); *P.P.G. Industries Canada Ltd. v. A.G. of Canada*, [1976] 2 S.C.R. 739; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.).

COUNSEL:

Marlene I. Thomas for appellants.
J. Spence Stewart, Q.C. for respondent.

Cependant, l'intimé, par sa propre négligence, a omis de le faire. L'omission d'obtenir cet autre recours et de protéger ainsi son droit à l'arbitrage ne peut constituer un motif suffisant pour annuler la décision de congédier l'intimé.

a Le juge Marceau: Les règles de l'équité dans la procédure ne s'appliquent pas à la décision attaquée. Les tribunaux ont imposé l'obligation d'agir équitablement dans l'exercice de certaines fonctions de nature administrative afin de combler un vide. Il n'y a pas de vide à combler en l'espèce. La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* contient des dispositions pour assurer une protection complète contre les mesures disciplinaires injustes. La Cour n'aurait aucune raison d'aller au-delà de la volonté du législateur en assujettissant ces décisions à des exigences destinées, en fait, à assurer une protection superflue.

c De toute manière, la preuve ne permet pas de conclure qu'il y a eu déni de l'équité dans la procédure. Les règles de l'équité dans la procédure en cause en l'espèce sont celles qu'il faut respecter pour donner effet à la maxime *audi alteram partem*. Il est évident que l'intimé était parfaitement au courant de tous les éléments dont il avait besoin pour préparer adéquatement sa preuve: les incidents reprochés étaient précis quant au lieu, à la date et au moment de la journée où ils s'étaient produits; les détails des plaintes reçues par le sous-ministre ont été fournis au représentant syndical qui agissait manifestement en tant que représentant de l'intimé.

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Harelkin c. Université de Regina, [1979] 2 R.C.S. 561.

DÉCISION APPLIQUÉE:

La Commission canadienne des droits de la personne c. Jones, [1982] 1 C.F. 738 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Pearlberg v. Varty, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.); *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297 (H.L.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

DÉCISIONS CITÉES:

R. v. R. (T.) (1983), 28 Alta L.R. (2d) 383 (B.R.); *King v. University of Saskatchewan*, [1969] R.C.S. 678; *Pillai v. Singapore City Council*, [1968] 1 W.L.R. 1278 (P.C.); *Calvin v. Carr*, [1980] A.C. 574 (P.C.); *P.P.G. Industries Canada Ltd. c. P.G. du Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.).

AVOCATS:

Marlene I. Thomas pour les appelants.
J. Spence Stewart, c.r. pour l'intimé.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants.
Du Vernet, Stewart, Toronto, for respondent. a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.: I have had the advantage of reading the reasons of Mr. Justice Stone and, while in agreement with the result, I feel it necessary to add comments of my own as I arrive at the conclusion by a different reasoning. b

The order under appeal [*sub nom. Lewis v. Canada Employment and Immigration Commission*, T-2078-83, Jerome A.C.J., January 20, 1984, not reported] is one in the nature of *certiorari* quashing a decision of the appellant Deputy Minister whereby the respondent had been discharged from employment as an immigration investigator for misconduct in the performance of his duties. This decision, in the view of the Motion Judge, could not be allowed to stand because the investigation which had led thereto had disregarded some of the rules of procedural fairness. Mr. Justice Stone finds himself in agreement with the Motion Judge's finding that the Deputy Minister had breached the rules of procedural fairness but he takes the position that the relief of *certiorari* should nevertheless have been refused because, in effect, the respondent had other remedies available to him. d

If I had reached Stone J.'s view that the decision had indeed been made in an illegal manner, I would have had no difficulty in coming to my brother's further finding. In view of the failure of the respondent to fully avail himself of the grievance procedure that was open to him under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, a remedy, easier, more direct and more appropriate than the one he resorted to—to which I might have added his unsatisfactorily explained failure to act in a timely fashion in seeking a relief of such an extraordinary nature—I, too, would have denied the application for *certiorari*. My understanding of the reasoning of the majority judgment of the Supreme Court in *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, would e

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants.
Du Vernet, Stewart, Toronto, pour l'intimé. a

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE MARCEAU: J'ai eu le privilège de lire les motifs du juge Stone et bien que je sois d'accord avec sa conclusion, j'estime nécessaire d'ajouter mes commentaires parce que je suis arrivé à cette même conclusion en suivant un raisonnement différent. b

L'ordonnance qui fait l'objet du présent appel [*sub nom. Lewis c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, T-2078-83, juge en chef adjoint Jerome, 20 janvier 1984, non publiée] est un *certiorari* annulant la décision par laquelle le sous-ministre appelant a congédié l'intimé de son poste d'enquêteur de l'immigration pour inconduite dans l'exercice de ses fonctions. Selon le juge des requêtes, cette décision ne pouvait être maintenue parce que, au cours de l'enquête qui a mené à ladite décision, on n'a pas tenu compte de certaines des règles de l'équité dans la procédure. Le juge Stone souscrit à la conclusion du juge des requêtes portant que le sous-ministre avait violé les règles de l'équité dans la procédure, mais il est d'avis qu'il aurait malgré tout fallu refuser le *certiorari* parce que essentiellement l'intimé disposait d'autres recours. c

Si, comme le juge Stone, j'avais conclu que la décision avait en fait été rendue d'une manière illégale, je n'aurais eu aucune difficulté à adopter l'autre conclusion de mon collègue. Compte tenu du défaut de l'intimé de se prévaloir de la procédure de grief dont il disposait en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35, un recours plus simple, plus direct et plus approprié que celui qu'il a utilisé (et j'aurais ajouté, son défaut d'agir dans un délai opportun pour chercher à obtenir un redressement d'un caractère si exceptionnel et pour lequel il n'a pas fourni d'explications satisfaisantes), j'aurais moi aussi rejeté la demande de *certiorari*. Mon interprétation du raisonnement suivi dans le jugement rendu à la majorité par la d

have no doubt led me to that conclusion. However, I did not have to adopt this final line of reasoning for the simple reason that I have not been able to convince myself that *certiorari* was even, in this case, theoretically available. Indeed, not only am I of the opinion that the evidence does not support a finding that the respondent has been treated in disregard of some rules of procedural fairness, I am of the further and more general opinion that this was not, in any event, a decision to which rules of procedural fairness were applicable.

I

The facts that gave rise to these proceedings are fully set out in Mr. Justice Stone's reasons. I need not repeat them. The substance of the respondent's complaint of unfairness will easily be recalled. Following complaints of blameworthy conduct on the part of the respondent and another investigator in the course of incidents that had occurred at one of the Department's detention centres a few days before, the appellant Deputy Minister set up two Committees with the duty to investigate (each concentrating on one of the two employees involved and therefore identified in the record as the Lewis Committee and the Quigley Committee) and submit a report including recommendations for disciplinary action, if called for. The respondent was advised of the investigation and the setting-up of the two Committees by letter signed by the acting manager of his unit, Ken Lawrence. He was invited by the two Committees to give his version of the events and make all representations he wished to make and he appeared before each of them, although he chose not to participate before the Committee dealing more particularly with his case. What he alleged in support of a contention that he was not treated fairly—a contention raised a full year later—is that before his appearance before the Committee he had not been made clearly aware of the charge laid against him.

I do not think it can seriously be doubted that the respondent knew exactly which incidents were being investigated by the Committees. It should indeed be recalled: (1) that the Lawrence letter, while referring only to "incidents" was, nevertheless, precise as to the place (detention centre), the

Cour suprême dans *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, m'aurait sans aucun doute amené à cette conclusion. Cependant, je n'ai pas eu à adopter ce raisonnement pour la simple raison que je n'ai pas réussi à me convaincre que, même en théorie, il était possible d'obtenir un *certiorari* en l'espèce. En fait, non seulement je suis d'avis que la preuve ne permet pas de conclure que l'intimé a été traité sans que l'on tienne compte de certaines règles de l'équité dans la procédure, mais j'estime dans l'ensemble que, de toute façon, il ne s'agissait pas d'une décision à laquelle les règles de l'équité dans la procédure s'appliquaient.

I

Dans ses motifs, le juge Stone a exposé en détail les faits qui ont donné lieu aux présentes procédures. Je n'ai pas besoin de les répéter. On peut facilement rappeler l'essentiel de la plainte de l'intimé fondée sur l'iniquité. À la suite de plaintes portant que l'intimé et un autre enquêteur s'étaient conduits de manière répréhensible au cours d'incidents survenus quelques jours plus tôt à l'un des centres de détention du Ministère, le sous-ministre appelant constitua deux comités chargés de faire enquête (chacun se concentrant sur l'un des deux employés en cause et appelés dans le dossier le comité Lewis et le comité Quigley) et de présenter un rapport recommandant des mesures disciplinaires, si jugé à propos. L'intimé fut informé de la tenue de l'enquête et de la création des deux comités par une lettre du gérant par intérim de son unité, Ken Lawrence. Invité par les deux comités à donner sa version des événements et à présenter tous les arguments qu'il désirait, il a comparu devant chacun d'eux même s'il a choisi de ne pas participer à celui qui s'occupait plus particulièrement de son cas. Ce qu'il allégué à l'appui de sa prétention voulant qu'il n'ait pas été traité d'une manière équitable, prétention avancée une année entière plus tard, est qu'on ne l'avait pas clairement informé de l'accusation portée contre lui avant sa comparution devant le comité.

Je ne crois pas que l'on puisse sérieusement douter que l'intimé était parfaitement au courant des incidents qui faisaient l'objet de l'enquête des comités. Il faudrait en fait rappeler: (1) que, même si elle faisait simplement allusion à des «incidents», la lettre de Lawrence précisait néanmoins le lieu

date (September 16), the general time of the day (evening), where these incidents had occurred: in view of the fact that, during the evening of September 16, the respondent and his partner had been at the detention centre a few minutes only, in the course of which, according to the respondent's own story, his partner had had some "dealings" with a taxi driver, he himself with the detainee Thomas and no one else, (apart naturally from the lady they had come to pick up), the exact identification of the incidents in question should have raised no problem; (2) that, on September 22, after having sought assistance of a union representative, the respondent appeared before the Quigley Committee and the incidents on which he was then called upon to testify were referred to as altercations with the taxi driver and the detainee Thomas; (3) that, on September 23, the Committee concerned with the respondent's case met in the respondent's absence but in the presence of his partner and a union officer who was clearly acting as the respondent's representative; and during that meeting all information about and particulars of the complaints received by the Deputy Minister were given; (4) and finally, that on the same day, September 23, after the Lewis Committee's meeting, the respondent had a long discussion with the union representative and his partner, following which he made the decision to consult a solicitor.

Bearing in mind all those facts, I do not think one can believe that on September 24, the respondent could have been ignorant of the nature of the incidents in which he had participated and about which the Committee was investigating. In fact, during the cross-examination he was subjected to on the affidavit he had filed in support of his application before the Trial Division, particulars were required about the statement contained in paragraph 15 thereof which reads as follows:

I became aware that the committee purportedly was dealing with allegations that I had assaulted a certain Michael Thomas, a detainee at the Waldorf Astoria Hotel who had been placed in custody there by myself and Mr. Quigley some two or three days prior.

The question asked was (page 128 of the Case Book):

Q. What's the time-frame of paragraph 15:

(le centre de détention), la date (le 16 septembre), le moment de la journée (le soir) où ces incidents s'étaient produits: compte tenu du fait que, le soir du 16 septembre, l'intimé et son collègue s'étaient rendus au centre de détention pour quelques minutes seulement au cours desquelles, suivant la version de l'intimé, son collègue avait eu quelques [TRADUCTION] «affaires à régler» avec un chauffeur de taxi, et que l'intimé se trouvait avec le détenu Thomas et personne d'autre (à l'exception évidemment de la dame qu'ils étaient venus chercher), l'identification exacte des incidents n'aurait dû présenter aucun problème; (2) que le 22 septembre, après avoir demandé l'aide d'un représentant syndical, l'intimé comparut devant le comité Quigley et qu'on a alors désigné les incidents sur lesquels il était appelé à témoigner comme étant les altercations avec le chauffeur de taxi et le détenu Thomas; (3) que le 23 septembre, le comité chargé du cas de l'intimé se réunit en l'absence de ce dernier mais en présence de son collègue et d'un responsable syndical qui agissait manifestement en tant que représentant de l'intimé, et que pendant cette réunion, on a fourni tous les renseignements et les détails au sujet des plaintes reçues par le sous-ministre; (4) et finalement, que le même jour, c'est-à-dire le 23 septembre, après la réunion du comité Lewis, l'intimé eut un long entretien avec le représentant syndical et son collègue, à la suite de quoi il décida de consulter un avocat.

Compte tenu de tous ces faits, je ne pense pas que l'on puisse dire que, le 24 septembre, l'intimé pouvait ignorer la nature des incidents auxquels il avait participé et qui faisaient l'objet de l'enquête du comité. En fait, au cours de son contre-interrogatoire sur l'affidavit déposé à l'appui de sa demande en Division de première instance, il dût fournir des précisions sur la déclaration contenue au paragraphe 15 dudit affidavit et dont voici le texte:

[TRADUCTION] J'ai appris que le comité était censé examiner des allégations portant que je m'étais livré à des voies de fait contre un nommé Michael Thomas, une personne détenue à l'hôtel Waldorf Astoria et qui avait été placée sous garde à cet endroit par M. Quigley et moi-même deux ou trois jours auparavant.

La question posée était la suivante (page 128 du dossier conjoint):

[TRADUCTION] Q. Où se situe dans le temps votre affirmation du paragraphe 15:

"I became aware that the committee purportedly was dealing with allegations. . . ."

Now, you've told me this afternoon that you know that at least as early as September 23rd?

The respondent's answer was:

A. Yes, when Mr. Quigley advised me.

We are dealing here with rules of fairness applicable with respect to the making of an administrative decision, not with criminal procedure in a court of law. And the procedural rules of fairness involved are those required to give effect to the *audi alteram partem* maxim. So, the question is plainly whether the respondent was sufficiently aware of the incident under investigation and the role he was said to have had in it to be in a position to take full advantage of the opportunity he was given to be heard. I simply do not see how this question can be answered in the negative. It seems obvious to me that the respondent was himself perfectly aware of all that he needed to know to put his own case properly and, in any event, his representative had been fully informed of all details. Moreover, at no time was any particular denied to him, the point being that he never requested any. The definitive emergence of the "fairness doctrine" in the case of *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 and its rapid development in the case law were due to a firm desire to better assure fair play and justice in the administrative process by protecting individuals against arbitrary, uninformed and hasty decisions. The role of the procedural rules implied by the doctrine is to achieve such goals; it is not to introduce uselessly formal and empty procedural requirements. The so often repeated passage in the speech of Lord Morris of Borth-y-Gest, in *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297 (H.L.) (pages 308-309) is again to the point:

We often speak of the rules of natural justice. But there is nothing rigid or mechanical about them. What they comprehend has been analysed and described in many authorities. But any analysis must bring into relief rather their spirit and their inspiration than any precision of definition or precision as to application. We do not search for prescriptions which will lay down exactly what must, in various divergent situations, be done. The principles and procedures are to be applied which, in any particular situation or set of circumstances, are right and just and fair. Natural justice, it has been said, is only "fair play in action."

«J'ai appris que le comité était censé examiner des allégations . . .»

Vous m'avez dit cet après-midi que vous saviez cela au moins dès le 23 septembre?

^a L'intimé a répondu:

[TRADUCTION] R. Oui, quand M. Quigley m'en a informé.

Les règles de l'équité ici en cause sont celles applicables à une décision administrative, et non à une instance criminelle devant une cour de justice. Et ces règles de l'équité dans la procédure sont celles qu'il faut respecter pour donner effet à la maxime *audi alteram partem*. La question est donc simplement de savoir si l'intimé était suffisamment au courant de l'incident faisant l'objet de l'enquête et du rôle qu'il était censé y avoir joué pour se prévaloir pleinement de l'occasion qui lui était donnée de se faire entendre. Je ne vois pas comment on peut répondre à cette question par la négative. Il me semble évident que l'intimé était parfaitement au courant de tous les éléments dont il avait besoin pour préparer adéquatement sa preuve et, de toute façon, son représentant avait été informé de tous les détails. De plus, on n'a jamais refusé de lui fournir des détails, le fait étant qu'il n'en a demandé aucun. La naissance de la «doctrine de l'équité» dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311 et son évolution rapide dans la jurisprudence sont dues à un ardent désir de promouvoir la loyauté et la justice dans le processus administratif en protégeant les individus contre les décisions arbitraires, mal documentées et hâtives. Le rôle des règles de procédure qui découlent implicitement de la doctrine est de permettre d'atteindre ces objectifs; il n'est pas d'introduire des conditions inutilement rigides et futiles en matière de procédure. L'extrait si souvent cité, tiré du discours de lord Morris of Borth-y-Gest dans *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297 (H.L.) (pages 308 et 309) est encore pertinent:

[TRADUCTION] Nous parlons souvent des règles de la justice naturelle. Leur application n'est toutefois ni rigide ni automatique. Leur portée a été analysée et définie dans de nombreux précédents. Mais toute analyse doit mettre en évidence leur but et leur source d'inspiration plutôt que des précisions quant à leur définition ou à leur application. Nous ne cherchons pas des règles qui énonceront exactement ce qui doit être fait dans diverses situations. Il faut appliquer les principes et les procédures qui sont justes et équitables dans une situation particulière ou un ensemble d'événements. Comme on l'a déjà dit, la justice naturelle est simplement «la loyauté à l'œuvre».

I simply fail to see how it can be said that, in the circumstances of this case, any one of the procedural rules attached to a duty to act fairly may have been breached to the detriment of the fair play and justice due to the respondent.

II

My disapproval of the order under appeal, however, is not mainly based on this difference of opinion as to whether a procedural rule imposed by a duty to act fairly would have been breached here. It comes first of all, as I said previously, from the view that the requirements of procedural fairness had no role to play, in the circumstances of this case. I hold that view for the following reasons.

The decision questioned in these proceedings is that of the Deputy Minister dismissing the respondent for cause. The authority of the Deputy Minister to impose disciplinary measures up to and including discharge for cause in the course of carrying out his mandate of personnel management is certain. This authority was first conferred by Parliament on the Treasury Board by paragraph 7(1)(f) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, but it could be delegated pursuant to subsection 7(2) of this Act and it was effectively so delegated by section 106 of the *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations* ([SOR/67-118] later substituted by TB 672696, September 13, 1967).¹

¹ These three provisions read, thus:

7. (1) ...

(f) establish standards of discipline in the public service and prescribe the financial and other penalties, including suspension and discharge, that may be applied for breaches of discipline or misconduct, and the circumstances and manner in which and the authority by which or whom those penalties may be applied or may be varied or rescinded in whole or in part;

(2) The Treasury Board may authorize the deputy head of a department or the chief executive officer of any portion of the public service to exercise and perform, in such manner and subject to such terms and conditions as the Treasury Board directs, any of the powers and functions of the Treasury Board in relation to personnel management in the public service and

(Continued on next page)

Je ne vois tout simplement pas comment on peut affirmer, compte tenu des circonstances de l'espèce, que les règles de procédure découlant de l'obligation d'agir équitablement peuvent avoir été violées au détriment de la loyauté et de l'équité auxquelles l'intimé avait droit.

II

Toutefois, ce n'est pas surtout à cause de cette divergence d'opinion quant à savoir s'il y aurait eu en l'espèce violation d'une règle de procédure imposée par l'obligation d'agir équitablement que je ne souscris pas à l'ordonnance faisant l'objet de l'appel. Comme je l'ai déjà dit, c'est avant tout parce que je suis d'avis, pour les motifs qui suivent, que les règles de l'équité dans la procédure n'avaient aucun rôle à jouer dans les circonstances de l'espèce.

La décision contestée dans les présentes procédures est celle par laquelle le sous-ministre a congédié l'intimé pour un motif déterminé. Il ne fait aucun doute que le sous-ministre a, dans l'exercice de son mandat relatif à la direction du personnel, le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires allant jusqu'au congédiement pour un motif déterminé. Ce pouvoir a d'abord été conféré par le législateur au Conseil du Trésor par l'alinéa 7(1)(f) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, mais il pouvait être délégué, en vertu du paragraphe 7(2) de la Loi, et il l'a effectivement été par l'article 106 du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* ([DORS/67-118] remplacé plus tard par CT 672696, 13 septembre 1967).¹

¹ Ces trois dispositions portent:

7. (1) ...

f) établir des normes de discipline dans la fonction publique et prescrire les sanctions pécuniaires et autres, y compris la suspension et le congédiement, qui peuvent être appliquées pour manquements à la discipline ou pour inconduite et indiquer dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces sanctions peuvent être appliquées, ou peuvent être modifiées ou annulées, en tout ou en partie;

(2) Le conseil du Trésor peut autoriser le sous-chef d'un ministère ou département ou le fonctionnaire administratif en chef de tout élément de la fonction publique à exercer les pouvoirs et exécuter les fonctions du conseil du Trésor, de la manière et sous réserve des conditions que ce dernier prescrit, relativement à la direction du personnel dans la fonction publi-

(Suite à la page suivante)

On becoming aware of a breach of discipline or misconduct by an employee under his authority, the Deputy Minister may, therefore, take a disciplinary measure. There is nothing in the regulations to indicate how the Deputy Minister may become aware of the facts on which a particular measure can be taken and it is difficult to see how such indication could have been useful. He may happen to have witnessed personally certain misbehaviour or he may have been apprised of it by his supervisors, other subordinates or by third persons. That can hardly matter in so far as the right to act is concerned but in practice the particular source of information involved may naturally raise a question of reliability. It is in this context that a mechanism for administrative investigations appears to have been suggested to the deputy heads (the text of which is reproduced at pages 65 *et seq.* of the Case), "designed to elicit information and establish a factual, documented base upon which decisions can be made". The mechanism is presented as, and is clearly in reality, a pure fact-finding one, established for the benefit of the Deputy Minister, with a view to assisting him in the exercise of his authority. The investigating Committee set up is given no authority, no power, no right to issue subpoenas for the attendance of witnesses, and no one who agrees to appear before it will be asked to testify under oath. Incidentally, there was some question raised during the hearing (and, in fact, the point had been made by counsel for the respondent before the investigators) as to whether the setting-up of

(Continued from previous page)

may, from time to time as it sees fit, revise or rescind and reinstate the authority so granted.

DISCIPLINE

106. Subject to any enactment of the Treasury Board, a deputy head may

- (a) establish standards of discipline
 - (i) for employees;
 - (ii) for persons to whom the Prevailing Rate Employees (General) Regulations, 1963, the Ships' Crews Regulations, 1964, or the Ships' Officers Regulations, 1964, apply and
 - (iii) for persons occupying teacher and principal positions in the Department of Indian Affairs and Northern Development,
- (b) prescribe, impose and vary or rescind, in whole or in part, the financial and other penalties, including suspension and discharge, that may be applied for breaches of discipline or misconduct by persons referred to in paragraph (a). (TB 718417, 22 March 1973)

Lorsqu'il est mis au courant d'un manquement à la discipline ou d'une inconduite d'un employé relevant de son autorité, le sous-ministre peut donc prendre une mesure disciplinaire. Les règlements ne contiennent aucune disposition indiquant comment le sous-ministre peut être mis au courant des faits au sujet desquels une mesure particulière peut être prise, et il est difficile d'imaginer comment une telle indication aurait pu être utile. Il est possible qu'il ait lui-même été témoin d'une certaine inconduite ou qu'il en ait été informé par ses surveillants, d'autres subordonnés ou des tiers. Cela importe peu pour ce qui est du droit d'agir mais, en pratique, la source particulière d'information en cause peut naturellement donner lieu à une question de crédibilité. C'est dans ce contexte qu'il semble que l'on ait proposé aux sous-chefs de suivre dans les enquêtes de nature administrative un mécanisme (dont le texte est reproduit aux pages 65 *et s.* du dossier conjoint) [TRADUCTION] «destiné à recueillir des informations et à constituer un ensemble de faits et de documents à partir desquels il est possible de rendre des décisions». Ce mécanisme est présenté comme un pur processus de recherche des faits, et c'est ce qu'il est en réalité, créé pour le bénéfice du sous-ministre afin de l'aider à exercer ses pouvoirs. Le comité d'enquête ainsi créé n'a aucun pouvoir, aucun droit de lancer des *subpoenas* pour citer les témoins à comparaître et aucune des personnes qui acceptent de se présenter devant lui ne sera tenue de témoigner sous serment. En passant, quelques questions ont été soulevées pendant l'audience (en fait, ce

(Suite de la page précédente)

que, et il peut à l'occasion, selon qu'il l'estime opportun, reviser ou annuler et rétablir l'autorité ainsi conférée.

DISCIPLINE

106. Sous réserve de tout édit du Conseil du Trésor, un sous-chef peut

- (a) fixer les normes de discipline pour
 - (i) les employés;
 - (ii) les personnes à qui s'appliquent le Règlement général de 1963 applicable aux employés à taux régnants, le Règlement de 1964 sur les équipages de navire ou le Règlement de 1964 sur les officiers de navire; et
 - (iii) les personnes occupant des postes d'instituteur et de directeur d'école au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien;
- (b) prescrire, imposer, modifier ou abroger, en totalité ou en partie, des pénalités financières et autres, y compris la suspension et le congédiement, qui peuvent s'appliquer dans le cas d'infraction à la discipline d'inconduite de la part des personnes mentionnées à l'alinéa (a). (CT 718417, 22 mars 1973)

the Committees here was authorized by law. I do not see why such authority would be required. Of course, the Deputy Minister has to inform himself as to the facts surrounding alleged misconduct and the setting-up of investigating Committees is only a means for him to obtain the information he needs. In so far as he does not purport to confer on his investigators any power other than to look into the facts and submit a report, he certainly does not need special authority to do so. In any event, the setting-up of one or several fact-finding Committees can in no way affect or alter the power of a Deputy Minister to discipline an employee of his Department for cause. So the question to be asked is whether the Deputy Minister is required to observe rules of procedural fairness prior to resorting to a disciplinary measure. I suggest, with respect, that he is not. Of course, I do not mean that there cannot be circumstances where it will be desirable and far more prudent for him, as for any manager, to respect all the requirements usually attached to the legal notion of natural justice before imposing a disciplinary measure of a particular gravity. I mean that he has no legal duty to do so.

The imposition by the courts of a duty to act fairly in the carrying out of certain administrative functions was aimed, as I understand it, at filling a gap. It was felt that there was no rational basis in treating completely differently, in so far as the protection of individuals was concerned, decisions classified as quasi-judicial because a certain formal requirement had been imposed in the legislation and decisions classified as administrative because no such requirement had been so imposed. Chief Justice Laskin, in *Nicholson*, *supra*, was quite explicit (at page 325):

What rightly lies behind this emergence is the realization that the classification of statutory functions as judicial, quasi-judicial or administrative is often very difficult, to say the least; and to endow some with procedural protection while denying others any at all would work injustice when the results of statutory decisions raise the same serious consequences for those adversely affected, regardless of the classification of the function in question: see, generally, Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.

point avait été mis de l'avant par l'avocat de l'intimé devant les enquêteurs) quant à savoir si la constitution des comités en l'espèce était autorisée par la loi. Je ne vois pas pourquoi une telle autorisation serait requise. Évidemment, le sous-ministre doit s'informer des circonstances entourant l'inconduite reprochée et la constitution de comités d'enquête n'est pour lui qu'un moyen d'obtenir les renseignements dont il a besoin. Dans la mesure où il n'a pas l'intention de conférer à ses enquêteurs un pouvoir autre que celui d'examiner les faits et de présenter un rapport, il n'a certainement pas besoin d'une autorisation pour le faire. De toute manière, la constitution d'un ou de plusieurs comités d'enquête sur les faits ne peut en aucune façon toucher ou modifier le pouvoir du sous-ministre de punir un employé de son Ministère pour un motif déterminé. Il faut donc se demander si le sous-ministre est obligé de respecter les règles de l'équité dans la procédure avant de prendre une mesure disciplinaire. En toute déférence, je pense que non. Évidemment, je ne veux pas dire qu'il ne peut exister des circonstances où il sera souhaitable et beaucoup plus prudent pour lui, comme pour tout gestionnaire, d'observer toutes les exigences qui sont habituellement reliées à la notion juridique de justice naturelle avant de prendre une mesure disciplinaire particulièrement sévère. Je veux dire que la loi ne l'oblige pas à le faire.

Si je comprends bien, les tribunaux ont imposé l'obligation d'agir équitablement dans l'exercice de certaines fonctions de nature administrative afin de combler un vide. On a estimé qu'il n'existait aucun motif logique de traiter d'une manière complètement différente, lorsque la protection des individus était en cause, les décisions classées dans la catégorie quasi judiciaire parce que la loi avait imposé une certaine exigence, et les décisions classées dans la catégorie administrative parce qu'aucune exigence de ce genre n'avait été ainsi imposée. Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, le juge en chef Laskin a été très clair (à la page 325):

L'apparition de cette notion résulte de la constatation qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi-judiciaire ou administrative; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraînent les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question. Voir Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.

There is no gap to be filled here. The law has provided for full protection against unjust disciplinary measures in the Public Service. If the probationary constable, in the *Nicholson* case, *supra*, had had a recourse against his dismissal as complete and effective as the recourse against disciplinary measures set up in the *Public Service Staff Relations Act*, it is obvious that Chief Justice Laskin and the majority of the Court there would not have reacted as they did. Referring to the decision of the House of Lords in *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 where Viscount Dilhorne had said (at page 546):

Where the person affected can be heard at a later stage and can then put forward all the objections he could have preferred if he had been heard on the making of the application, it by no means follows that he suffers an injustice in not being heard on that application. Ex parte applications are frequently made in the courts. I have never heard it suggested that that is contrary to natural justice on the ground that at that stage the other party is not heard.

the learned Chief Justice stated quite simply [at page 326]:

Pearlberg v. Varty has no affinity with the present case . . . Unlike the situation in the present case, the decision in issue would not be a final determination of his rights.

The centre point in the *Nicholson* case, as it had been previously in the landmark case of *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.), was the peremptory and final character of the impugned decision. This case cannot be seen, therefore, as falling under the governing influence of either one of them.

In my view, the law having set up an adequate system of control over the disciplinary decisions of the Deputy Minister, the Court would not be justified to go beyond the will of Parliament and subject the taking of those decisions to requirements aimed at giving, in effect, a redundant protection. It should be recalled that the expansion of the rules of fairness is not always advantageous and carries with it certain dangers as is pointed out in de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (4th edition) at page 47:

. . . to determine the procedural duties of public authorities by such an open-textured standard as the duty to act fairly can create grave uncertainties in administration and may lead to

Il n'y a pas de vide à combler en l'espèce. La loi contient des dispositions pour assurer une protection complète contre les mesures disciplinaires injustes dans la Fonction publique. Si l'agent stagiaire dans l'arrêt *Nicholson*, précité, avait bénéficié, pour contester son congédiement, d'un recours aussi complet et efficace que celui prévu contre les mesures disciplinaires dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, il est évident que, dans cette affaire, le juge en chef Laskin et la majorité de la Cour n'auraient pas réagi comme ils l'ont fait. Après avoir cité la décision de la Chambre des lords dans *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 où le vicomte Dilhorne a dit (à la page 546):

[TRADUCTION] Lorsque la personne touchée peut se faire entendre à un moment ultérieur et peut alors formuler les objections qu'elle aurait pu faire valoir si elle avait été entendue au moment de la présentation de la demande, il en résulte qu'elle n'a nullement subi une injustice parce qu'elle n'a pas été entendue au sujet de ladite demande. Des demandes ex parte sont souvent présentées aux tribunaux. Je n'ai jamais entendu dire que cela était contraire à la justice naturelle parce que l'autre partie n'est pas entendue à cette étape.

le juge en chef a simplement déclaré [à la page 326]:

L'arrêt *Pearlberg v. Varty* ne présente aucune affinité avec la présente situation . . . Contrairement à la présente situation, la décision en question n'était pas une décision finale sur ses droits.

Le point central de l'arrêt *Nicholson*, comme ce fut le cas dans l'arrêt marquant *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.), était le caractère péremptoire et final de la décision contestée. On ne peut donc pas considérer que la présente affaire tombe sous le coup de l'un ou l'autre de ces arrêts.

À mon avis, la loi ayant mis en place un système adéquat de contrôle des décisions disciplinaires rendues par le sous-ministre, la Cour n'aurait aucune raison d'aller au-delà de la volonté du législateur et d'assujettir ces décisions à des exigences destinées, en fait, à assurer une protection superflue. Il faudrait se rappeler que l'élargissement des règles de l'équité n'est pas toujours avantageux et qu'il comporte certains risques comme l'a souligné de Smith dans *Judicial Review of Administrative Action* (4^e édition) à la page 47:

[TRADUCTION] . . . déterminer les obligations des autorités publiques quant à la procédure en utilisant une norme aussi étendue que l'obligation d'agir équitablement peut créer de

the inappropriate imposition of an overly judicialised procedure upon bodies whose ability to discharge their statutory responsibilities may thereby be impaired.

and again at page 240:

... there is a point at which the benefits of extensive applications of the notion of fairness may be outweighed by the costs of uncertainty in administration and in the courts.

A statement made by Lord Reid in the course of his speech in *Wiseman v. Borneman*, *supra*, (at page 308) comes to mind here:

Natural justice requires that the procedure before any tribunal which is acting judicially shall be fair in all the circumstances For a long time the courts have, without objection from Parliament, supplemented procedure laid down in legislation where they have found that to be necessary for this purpose. But before this unusual kind of power is exercised it must be clear that the statutory procedure is insufficient to achieve justice and that to require additional steps would not frustrate the apparent purpose of the legislation.

The procedural requirements created by the doctrine of fairness should not be imported, in my view, into the field of personnel management and disciplinary action in the Public Service where efficiency requires that things be done simply and quickly and where Parliament has already set up a complete and totally adequate mechanism to control the decisions of the authority. So, even if I had not reached the conclusion, in this case, that all that could reasonably be done to give effect to the *audi alteram partem* maxim was actually done, I would have said that no legal duty to comply with any procedural measures imposed by a special duty to act fairly was present.

I would therefore, like my brother Stone J., grant the appeal and quash the judgment of the Trial Division, with costs in both Courts.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STONE J.: The appellants seek to quash an order in the nature of *certiorari* issued by the Associate Chief Justice on January 20, 1984 pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], whereby a decision of the

graves incertitudes dans l'administration, et peut obliger à tort, les organismes à suivre des procédures trop «judicialisées» et de ce fait, porter atteinte à leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités prévues par la loi.

a et à la page 240:

[TRADUCTION] . . . il existe un point où les coûts résultant de l'incertitude dans l'administration et devant les tribunaux peuvent l'emporter sur les avantages qui découlent de l'application libérale de la notion d'équité.

b Une déclaration de lord Reid dans l'affaire *Wiseman v. Borneman*, précitée (à la page 308), revient à l'esprit:

[TRADUCTION] La justice naturelle exige que la procédure appliquée devant toute autorité agissant à titre judiciaire soit équitable en toutes circonstances . . . Pendant longtemps, les tribunaux ont complété, sans opposition de la part du législateur, la procédure prévue dans les textes législatifs lorsqu'ils ont jugé que cela était nécessaire pour atteindre le but de ladite procédure. Mais avant que ce pouvoir inhabituel soit exercé, il doit être clair que la procédure prévue dans la loi ne permet pas de rendre la justice et que le fait d'exiger des mesures additionnelles ne fera pas échouer le but manifeste des dispositions législatives.

À mon avis, les règles de procédure créées par la doctrine de l'équité ne devraient pas être introduites dans le domaine de la gestion du personnel et des actions disciplinaires dans la Fonction publique où l'efficacité exige que les choses soient faites simplement et rapidement, et pour lequel le législateur a déjà mis sur pied un mécanisme complet et parfaitement adéquat de contrôle des décisions des autorités. Ainsi, même si je n'avais pas conclu en l'espèce que tout ce qui était raisonnablement nécessaire pour donner effet à la règle *audi alteram partem* avait réellement été fait, j'aurais déclaré que la loi n'imposait aucune obligation de satisfaire aux règles de procédure découlant d'une obligation spéciale d'agir équitablement.

Comme mon collègue le juge Stone, j'accueillerais donc l'appel et j'infirmes le jugement de la Division de première instance, avec dépens en appel et en première instance.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE STONE: Les appelants cherchent à faire annuler une ordonnance de *certiorari* du juge en chef adjoint, rendue le 20 janvier 1984 conformément à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]; ladite

appellant Deputy Minister, dated October 15, 1982, was quashed. By that decision the respondent was discharged from employment effective October 20, 1982. The decision of the Deputy Minister followed an investigation of a complaint of misconduct on the part of the respondent in the course of his employment. No question arises on this appeal as to the authority to carry out the investigation which, apparently, is founded upon the provisions of paragraph 7(1)(i) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10.

FACTUAL BACKGROUND

By his letter dated October 15, 1982, the Deputy Minister, acting on the recommendation of an investigating Committee, discharged the respondent from employment as an immigration investigator with the Commission. The respondent had held that position from August of 1974 and had been employed with the Commission commencing in March of 1973. While his position is referred to as "immigration investigator" or "immigration officer", it appears that the latter description is technically correct. He testified that his duties included "apprehension, arrest and detention of persons in violation of the Immigration Act and Regulations". Those are powers conferred by virtue of section 111 of the *Immigration Act*, 1976 [S.C. 1976-77, c. 52] on an "immigration officer" either appointed or designated under section 110. In his letter to the respondent, the Deputy Minister wrote:

This is further to the recommendation of your Executive Director to discharge you from the Commission/Department following an internal administrative investigation into your activities on the evening of September 16, 1982.

I have carefully reviewed the facts and circumstances surrounding this recommendation and I am satisfied that you physically assaulted an Immigration Detainee, Michael Thomas, while he was being held in the Waldorf-Astoria Detention Centre.

In view of the nature and seriousness of your misconduct, I have decided, pursuant to the authority granted me under section 106 of the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, to discharge you effective October 20, 1982 at the close of business.

In accordance with section 90 of the Public Service Staff Relations Act, you may present a grievance against my decision within 25 days following receipt of this letter.

On September 20, 1982, two Investigating Committees were struck to investigate the conduct of

ordonnance annulait une décision du sous-ministre appelant en date du 15 octobre 1982 qui avait conclu au congédiement de l'intimé à compter du 20 octobre 1982. Cette décision du sous-ministre faisait suite à une enquête sur une plainte portant que l'intimé se serait rendu coupable d'inconduite dans l'exercice de ses fonctions. On ne met pas en question dans le présent appel le pouvoir de tenir l'enquête qui repose, apparemment, sur les dispositions de l'alinéa 7(1)i) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10.

LES FAITS

Dans une lettre datée du 15 octobre 1982, le sous-ministre agissant sur la recommandation d'un comité d'enquête a congédié l'intimé qui était enquêteur de l'immigration auprès de la Commission. L'intimé occupait ce poste depuis le mois d'août 1974 et travaillait pour la Commission depuis le mois de mars 1973. Même si son poste est désigné par les expressions «enquêteur de l'immigration» ou «agent d'immigration», il semble que cette dernière expression soit en théorie correcte. L'intimé a déclaré dans son témoignage que ses fonctions comprenaient [TRADUCTION] «l'arrestation et la détention de personnes ayant violé la Loi sur l'immigration et le Règlement». Ces pouvoirs sont conférés par l'article 111 de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] à un «agent d'immigration» nommé ou désigné en vertu de l'article 110. Dans la lettre qu'il a envoyée à l'intimé, le sous-ministre a écrit:

[TRADUCTION] La présente fait suite à la recommandation de votre directeur de vous congédier de la Commission et du Ministère à la suite d'une enquête administrative interne relative à votre conduite le soir du 16 septembre 1982.

J'ai soigneusement étudié les faits et les circonstances de cette recommandation et je suis convaincu que vous avez assailli un détenu de l'Immigration, Michael Thomas qui se trouvait alors au Centre de détention du Waldorf-Astoria.

À cause de la nature et de la gravité de votre inconduite, j'ai décidé, en vertu de l'autorité que me confère l'article 106 du Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique de vous congédier à compter du 20 octobre 1982, à la fermeture du bureau.

Conformément à l'article 90 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, vous pouvez présenter un grief à l'encontre de ma décision dans les 25 jours qui suivent la réception de la présente.

Le 20 septembre 1982, deux comités d'enquête ont été constitués pour enquêter sur la conduite de

the respondent and of his partner one Quigley, another immigration investigator employed by the Commission, in connection with certain incidents alleged to have occurred on the evening of September 16, 1982, at or near the Waldorf-Astoria Hotel in Metropolitan Toronto. The allegation against Quigley was that he has assaulted a taxi driver. By letter dated September 20, 1982, the Assistant Manager, Toronto Enforcement, Canada Immigration Centre, wrote to the respondent as follows:

An administrative investigation is being conducted with respect to certain incidents which allegedly took place during the evening of Thursday, 16 September 1982 at the Waldorf-Astoria Immigration Detention Centre. The two Investigative Committees formed to investigate these alleged incidents plan to interview you in the near future. You have the right to representation. A copy of this letter has therefore been provided to your union representative.

The Committee appointed to investigate the taxi driver's complaint interviewed the respondent on September 22. A transcript of the interview, which was tape-recorded, is before us. While the interview was concerned with the complaint of the taxi driver, the alleged assault on Thomas was gone into with the respondent to some extent. He was not informed, however, that his own conduct had been brought into question in this connection and, indeed, it was made clear to him that the purpose of the interview was to determine the facts surrounding the complaint of the taxi driver.

The Committee struck to investigate the Thomas complaint consisted of two officials of the Canada Immigration Centres at Toronto, namely, one Best of the Toronto East Centre and one Mitchell of the Toronto West Centre. Attempts by this Committee to interview Quigley and the respondent on September 23, 1982 were unsuccessful because of the latter's unavailability until September 24. Quigley attended the Committee on September 23 accompanied by one Wasilewski, a representative of his union. A tape-recorded transcript of the discussion is before us. The union representative took objection to the interview proceeding on that day because she had only recently received notice of it and felt unprepared. She stated as her understanding that the investigation would probably lead to a report being made to the Manager of Toronto Enforcement and that he, at

l'intimé et de son collègue de travail, un nommé Quigley qui travaillait lui aussi comme enquêteur de l'immigration pour la Commission, au sujet de certains incidents qui auraient eu lieu dans la soirée du 16 septembre 1982 à l'hôtel Waldorf-Astoria, ou près de cet endroit, dans la communauté urbaine de Toronto. On alléguait que Quigley avait assailli un chauffeur de taxi. Dans une lettre datée du 20 septembre 1982, le gestionnaire adjoint du service de l'Exécution (Toronto), Centre d'immigration du Canada, a écrit ce qui suit à l'intimé:

[TRADUCTION] Une enquête de nature administrative est actuellement menée sur certains incidents qui auraient eu lieu dans la soirée du jeudi 16 septembre 1982, au Centre de détention de l'Immigration du Waldorf-Astoria. Les deux comités d'enquête constitués pour enquêter sur lesdits incidents projettent de vous interroger dans un avenir rapproché. Vous avez le droit d'être représenté. Une copie de la présente lettre a donc été envoyée à votre représentant syndical.

Le comité formé pour enquêter sur la plainte du chauffeur de taxi a interrogé l'intimé le 22 septembre. La transcription de l'interrogatoire, qui a été enregistré sur bande magnétique, nous a été remise. Alors que l'interrogatoire portait sur la plainte du chauffeur de taxi, les voies de fait dont Thomas aurait été victime ont été examinées assez en détail avec l'intimé. Ce dernier n'a toutefois pas été informé qu'on avait remis en question sa propre conduite à ce sujet et, en fait, on lui a indiqué clairement que le but de l'interrogatoire était de déterminer les faits ayant entouré la plainte portée par le chauffeur de taxi.

Le comité constitué pour enquêter sur la plainte de Thomas comprenait deux fonctionnaires des Centres d'immigration du Canada à Toronto, un nommé Best du Centre de l'est de Toronto, et un nommé Mitchell du Centre de l'ouest de Toronto. Les tentatives de ce comité d'interroger Quigley et l'intimé le 23 septembre 1982 se sont révélées vaines parce que l'intimé n'était pas disponible avant le 24 septembre. Quigley s'est présenté au comité le 23 septembre en compagnie d'une nommée Wasilewski, qui représentait son syndicat. Une transcription de la discussion enregistrée sur bande magnétique a été remise à la Cour. La représentante syndicale s'est opposée à ce que l'interrogatoire ait lieu ce jour-là parce qu'elle n'avait reçu l'avis que tout récemment et qu'elle ne se sentait pas prête. Elle a déclaré qu'elle croyait comprendre que l'enquête donnerait probablement

that time, would "have to consider whether any kind of disciplinary action is warranted or if it turns out very negatively for Mr. Lewis and Mr. Quigley". She contended that neither Quigley nor the respondent had been informed of any specific allegations made against them up to that point in time. In response to this criticism, Committee member Best stated:

The outcome I can't comment on because I have no opinion. All we're doing, is literally that, the investigation. What the outcome will be or whether there will be any outcome is something I have no concern with or interest in. I will submit the report and that's it. At that time before any disciplinary action is taken, if that's the decision, then of course, a disciplinary hearing will be held at which time they would have the right to union representation. This has nothing to do with disciplinary action. This is really to find out if something happened and if something did happen, what happened, no more.

After some further discussion, the Committee decided to defer the interview until the following day, commencing at 9:00 a.m. It had already arranged to interview the respondent commencing one hour later. Before adjourning, the Committee members described to the union representative and to Quigley the allegations under investigation as follows:

Mitchell: ... Okay, basically the allegations are such that a detainee at the Waldorf-Astoria hotel, a Mr. Michael Thomas was, we'll put it as, physically contacted by an officer, the commission, in specific Officer Dale Lewis.

Wasilewski: And physically contacted there, are you alleging that some form of force was used upon the person?

Best: Mr. Thomas claims that he was struck by Officer Lewis.

Wasilewski: Is he claiming that Mr. Quigley struck him as well?

Mitchell: No, he was not.

Wasilewski: Is he claiming that Mr. Quigley was present at the time that this happened?

Mitchell: Yes.

Wasilewski: Were there any other people present other than the two officers and the detainee?

Mitchell: Well

Best: There may have been other people who were in and around at the time, but you asked for the allegation, not a summary of our evidence.

lieu à un rapport présenté au gestionnaire du service de l'Exécution à Toronto, qui devrait alors [TRADUCTION] «examiner si des mesures disciplinaires étaient justifiées ou si les conséquences de l'enquête étaient très négatives pour MM. Lewis et Quigley». Elle a prétendu que jusqu'à ce moment-là, ni Quigley ni l'intimé n'avaient été informés des allégations précises invoquées contre eux. En réponse à cette critique, un des membres du comité, M. Best, a déclaré:

[TRADUCTION] Je ne puis faire de commentaire sur le résultat car je n'ai pas d'opinion. Tout ce que nous faisons consiste, au sens propre, à faire l'enquête. Le résultat ou la question de savoir s'il y aura même un résultat ne me préoccupe pas et ne m'intéresse pas. Je présenterai le rapport, un point c'est tout. En temps utile, avant que toute mesure disciplinaire soit prise si telle est la décision, il y aura évidemment une enquête disciplinaire au cours de laquelle ils auront droit à la présence d'un représentant syndical. La présente n'a rien à voir avec les mesures disciplinaires. Le but réel est de savoir s'il s'est passé quelque chose et le cas échéant, ce qui s'est produit, rien de plus.

Après quelques discussions additionnelles, le comité a décidé de remettre l'interrogatoire au lendemain à 9 h. Il avait déjà pris des dispositions pour procéder à l'interrogatoire de l'intimé une heure plus tard. Avant d'ajourner la séance, les membres du comité ont décrit au représentant syndical et à Quigley les allégations faisant l'objet de l'enquête:

[TRADUCTION]

Mitchell: ... Très bien, les allégations portent essentiellement qu'un détenu à l'hôtel Waldorf-Astoria, un nommé Michael Thomas, est, dirons-nous, entré en contact physique avec un agent de la commission, plus précisément l'agent Dale Lewis.

Wasilewski: Et après le contact physique à cet endroit, alléguiez-vous qu'on a fait usage d'une certaine forme de force sur ladite personne?

Best: M. Thomas soutient qu'il a été frappé par l'agent Lewis.

Wasilewski: Soutient-il que M. Quigley l'a frappé lui aussi?

Mitchell: Non, il ne l'a pas dit.

Wasilewski: Prétend-il que M. Quigley était présent lorsque cela s'est produit?

Mitchell: Oui.

Wasilewski: Y avait-il d'autres personnes présentes à part les deux agents et le détenu?

Mitchell: Bien

Best: Il se peut que d'autres personnes aient été présentes ou se trouvaient dans les environs à ce moment-là, mais vous nous avez demandé quelles étaient les allégations et non un résumé de nos éléments de preuve.

Wasilewski: Okay, what time did this take place, do you know?
 Mitchell: At approximately at 22:15 on the evening of the 16th of September 1982.
 Wasilewski: Twenty to what?
 Mitchell: 22:15, would be 10:15
 Wasilewski: On the 15th?
 Mitchell: On the 16th.

Wasilewski: Très bien, savez-vous à quelle heure cela s'est produit?
 Mitchell: Aux environs de 22 h 15 le soir du 16 septembre 1982.
 Wasilewski: Vingt heures quoi?
 Mitchell: 22 h 15, c'est-à-dire 10 h 15.
 Wasilewski: Le 15?
 Mitchell: Le 16.

It is clear from the record that the respondent was not at any time informed in writing by the Committee or by anyone acting on its behalf that its investigation was directed toward an alleged assault by him upon Thomas and that it was one of the "incidents" referred to in the letter of September 20, 1982. On the other hand, the appellants rely upon the revelations made by the Committee to Quigley and Wasilewski on September 23, coupled with statements made by the respondent in an affidavit sworn September 9, 1983 in support of the application for the order under attack and upon evidence given upon cross-examination on that affidavit on October 5, 1983. At that cross-examination, counsel for the appellants produced a transcript of the September 23 interview and it was marked as Exhibit A for identification. With the aid of the transcript, counsel cross-examined the respondent on his understanding of the purpose of the Best/Mitchell investigation. His understanding, he testified, was gained from Quigley following his interview of September 23 and was to the effect that "they had asked him about an assault". The respondent's attention was drawn to pages 9 and 10 of the transcript upon which he testified as follows:

Q . . . But, if I can direct your attention to five indentations up from the bottom of the page:

"Mitchell: Basically the allegations are such that a detainee at the Waldorf Astoria, Mr. Michael Thomas was, we'll put it as, physically contacted by an officer, The Commission, in specific, Officer Dale Lewis."

And then two down:

"Best: Mr. Thomas claims he was struck by Officer Lewis, not by Quigley, but Quigley was present at the time."

Did Quigley give you information to that effect sometime on September 23rd, 1982?

Il ressort clairement du dossier que le comité, ou une personne agissant pour son compte, n'a jamais informé l'intimé par écrit que l'enquête portait sur des voies de fait que celui-ci aurait commises sur la personne de Thomas et qu'il s'agissait d'un des « incidents » dont il était question dans la lettre du 20 septembre 1982. Par contre, les appelants invoquent les révélations faites à Quigley et à Wasilewski par le comité le 23 septembre, ainsi que les déclarations de l'intimé contenues dans un affidavit daté du 9 septembre 1983 et présenté à l'appui de la demande visant à obtenir l'ordonnance qui est contestée; ils se fondent également sur le témoignage rendu le 5 octobre 1983 au cours du contre-interrogatoire sur ledit affidavit. Pendant ce contre-interrogatoire, l'avocat des appelants a déposé une transcription de l'interrogatoire tenu le 23 septembre et ce document a été versé sous la cote A pour fins d'identification. À l'aide de la transcription, l'avocat a contre-interrogé l'intimé sur ce qu'il croyait être le but de l'enquête tenue par Best et Mitchell. L'intimé a déclaré dans son témoignage que ce qu'il comprenait de l'affaire lui venait de Quigley à la suite de son interrogatoire du 23 septembre et qu'il savait que [TRADUCTION] « ils lui avaient posé des questions au sujet des voies de fait ». L'attention de l'intimé a été attirée sur les pages 9 et 10 de la transcription et voici son témoignage à ce sujet:

[TRADUCTION]

Q . . . Si je peux cependant attirer votre attention sur cinq alinéas allant de bas en haut de la page:

« Mitchell: Les allégations portent essentiellement qu'un détenu à l'hôtel Waldorf-Astoria, un nommé Michael Thomas, est, dirons-nous, entré en contact physique avec un agent de la commission, plus précisément l'agent Dale Lewis. »

Et ensuite deux alinéas plus bas:

« Best: M. Thomas soutient qu'il a été frappé par l'agent Lewis, non par Quigley, mais que Quigley était présent à ce moment-là. »

Quigley vous a-t-il donné de tels renseignements à un moment ou à un autre le 23 septembre 1982?

A He stated to the effect that they had asked about an assault. Those were the words he used.

Q Was the name Michael Thomas mentioned?

A Yes—well, I would think so.

Q All right. So, is it fair for me to suggest to you that you knew at that time what—what allegations had been—

A I had been informed by Mr. Quigley that that's what they had asked him, yes.

Q All right. Did you speak to Ms. Wasilewski between—well, in the intervening time between the interview that's reflected in Exhibit A and the September 24th interview or meeting?

A Yes, I did.

Q Did she give you information that is in effect what's set out at page 9 of Exhibit A?

A She didn't tell me something specifically of that nature. She said that the matter that they were dealing with, in her opinion, was of a serious nature, and she said that she was not qualified to pursue the matter further; that she had asked for help from someone higher in the Union, and they didn't seem to know what to do; and that she suggested that I contact Counsel, but she didn't want me to contact Counsel if there was no need to contact Counsel. She didn't know what to tell me. So, on that basis, I contacted Counsel.

I will return to consider this evidence in due course.

It is apparent from the Committee's report that it was in the hands of the Manager, Toronto Enforcement, Canada Immigration Centre, by October 8, 1982, when he addressed a letter to the respondent informing him to that effect and also:

As a result of this investigation a recommendation for your discharge has been forwarded today to Mr. G. Lussier, Chairman/Deputy Minister, Canada Employment and Immigration Commission.

While the Deputy Minister states in this letter that he was acting on the recommendation of "your Executive Director", it is apparent that the recommendation to discharge the respondent was based upon the Committee's report which in fact had recommended that "disciplinary action be taken against Dale Lewis and John Quigley concerning their participation in an assault against Michael Thomas". In that report, the Committee concluded from the facts before it that Thomas had been "hit, at least once, by Immigration Officer Dale Lewis".

The respondent attacked the decision of the Deputy Minister before the Associate Chief Jus-

R. Il a déclaré qu'ils lui avaient posé des questions au sujet des voies de fait. Ce sont là les termes qu'il a employés.

Q. Le nom de Michael Thomas a-t-il été mentionné?

R. Oui, je le croirais.

Q. Très bien. Ainsi, serait-il exact de ma part de dire que vous saviez à ce moment-là quelles allégations avaient été . . .

R. M. Quigley m'a informé que c'était ce qu'ils lui avaient demandé, oui.

Q. Bien. Avez-vous parlé avec M^{me} Wasilewski entre . . . disons, dans l'intervalle entre l'interrogatoire dont il est question dans la pièce A et l'interrogatoire ou la réunion du 24 septembre?

R. Oui, je lui ai parlé.

Q. Vous a-t-elle donné les renseignements qui sont en fait énoncés à la page 9 de la pièce A?

R. Elle ne m'a rien dit précisément de cette nature. Elle a simplement déclaré que, à son avis, l'affaire sur laquelle ils se penchaient était sérieuse et qu'elle n'avait pas la compétence requise pour pousser l'affaire plus loin; elle a aussi affirmé qu'elle avait demandé l'aide d'une personne occupant un poste plus élevé dans le syndicat et que les autres membres ne semblaient pas savoir quoi faire; finalement, elle m'a suggéré d'aller voir un avocat, mais elle a dit qu'elle ne voulait pas que j'aile en voir un si cela n'était pas nécessaire. Elle ne savait pas quoi me dire. C'est pourquoi, compte tenu de ces faits, je suis allé voir un avocat.

J'examinerai ce témoignage en temps utile.

Il ressort du rapport du comité que ledit rapport était entre les mains du gestionnaire du service de l'Exécution (Toronto), Centre d'immigration du Canada, le 8 octobre 1982 lorsque celui-ci a écrit à l'intimé pour l'en informer et qu'il a ajouté:

[TRADUCTION] À la suite de cette enquête, la recommandation de vous congédier a été transmise aujourd'hui même à M. G. Lussier, président et sous-ministre, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Même si le sous-ministre déclare dans cette lettre qu'il agissait sur la recommandation de «votre directeur», il est clair que la recommandation de congédier l'intimé reposait sur le rapport du comité qui, en fait, avait recommandé que [TRADUCTION] «des mesures disciplinaires soient prises contre Dale Lewis et John Quigley au sujet de leur participation à des voies de fait sur la personne de Michael Thomas». Dans ce rapport, le comité a conclu à partir des faits qui lui ont été soumis que Thomas a été [TRADUCTION] «frappé, au moins une fois, par l'agent d'immigration Dale Lewis».

L'intimé a contesté la décision du sous-ministre devant le juge en chef adjoint pour le motif qu'il

tice on the ground that he had not been informed of the case made against him in advance of his scheduled interview. He claims that the letter of September 20, 1982, did not contain any specific allegation of misconduct but only that "certain incidents" were being investigated and that the committees formed to investigate the alleged incidents "plan to interview you in the near future".

Following his discharge, the respondent invoked the grievance procedure provided for in the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, subsection 90(1). It is clear on the record that he pursued his grievance to the final level without success. That point was arrived at in February 1983. In the meantime Quigley, too, had been disciplined both in respect of the alleged assault on the taxi driver as for his participation in the alleged assault on Thomas, the detainee. We are told that he, too, lodged a grievance and that he pursued it beyond the final level to adjudication. Before the adjudication process had run its course, Quigley launched an application under section 18 of the *Federal Court Act* praying for a writ of *certiorari* quashing the decision of the Deputy Minister discharging him from his employment with the Commission. That application was heard in the Trial Division on February 14, 1983, by Mr. Justice Mahoney who granted the relief sought on February 22, 1983 [*sub nom. Quigley v. Canada Employment and Immigration Commission*, T-9197-82, not reported]. No appeal to this Court was taken from that decision.

On February 28, 1983, after receipt of the final level grievance reply, the respondent sent a letter to his union with a notice of reference to adjudication and disclosing, *inter alia*, the name, address and telephone number of his solicitor who he had "retained and instructed . . . to pursue this matter to the fullest". He did not pursue the matter to adjudication. Instead his solicitor sought his reinstatement at the Regional Office level but was unsuccessful. This was followed by a letter dated June 16, 1983, from his solicitor to the Deputy Minister seeking the respondent's reinstatement on

n'avait pas été informé avant l'interrogatoire prévu de la nature des faits qu'on lui reprochait. Il soutient que la lettre du 20 septembre 1982 ne contenait aucune allégation précise d'inconduite mais portait simplement que «certains incidents»^a faisaient l'objet d'une enquête et que les comités constitués dans le but d'enquêter sur lesdits incidents «projetent de [l']interroger dans un avenir rapproché».

^b

À la suite de son congédiement, l'intimé a suivi la procédure de grief prévue au paragraphe 90(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35. Il ressort du dossier qu'il a présenté son grief jusqu'au dernier palier sans succès. Ce dernier palier a été atteint en février 1983. Dans l'intervalle, Quigley a lui aussi fait l'objet de mesures disciplinaires à la fois pour les voies de fait auxquelles il se serait livré contre le chauffeur de taxi et pour sa participation dans les voies de fait qui auraient été commises contre le détenu Thomas. On nous dit qu'il a lui aussi présenté un grief jusqu'au palier final et qu'il a ensuite soumis son grief à l'arbitrage. Avant que la procédure d'arbitrage ait pris fin, Quigley a présenté une demande fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* afin d'obtenir un bref de *certiorari* annulant la décision par laquelle le sous-ministre l'a congédié de la Commission. Cette demande a été entendue en Division de première instance le 14 février 1983 par le juge Mahoney qui a accordé le redressement demandé le 22 février 1983 [*sub nom. Quigley c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, T-9197-82, non publiée]. Aucun appel de cette décision n'a été interjeté devant la présente Cour.

^h

Après avoir reçu la réponse du dernier palier de la procédure relative aux griefs, l'intimé a envoyé à son syndicat, le 28 février 1983, une lettre accompagnée d'un avis de renvoi à l'arbitrage dans laquelle il indiquait notamment le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de l'avocat qu'il avait [TRADUCTION] «engagé et chargé . . . de poursuivre l'affaire jusqu'au bout». Il ne s'est pas rendu à l'arbitrage. L'avocat de l'intimé a plutôt demandé que ce dernier soit réinstallé dans son poste au niveau régional, mais sans succès. Par la suite, l'avocat a invoqué la décision de la Division de

the basis of the decision of the Trial Division in the *Quigley* case. He wrote in part:

Since all the same considerations would seem to apply to Mr. Lewis as to Mr. Quigley, I approached your Regional Office on the question of whether or not they would consider reinstating Mr. Lewis at this time rather than wait for the results of arbitration. I spoke to a Ms. Lynn Reesor who dealt with the matter on behalf of the Director of Personnel, Frank Ashmol. I was advised that no consideration would be given Mr. Lewis as a result of the decision of the Federal Court.

Since Mr. Quigley would seem to be in no better position than Mr. Lewis with regard to this matter, it may well be unnecessary to go to arbitration for Mr. Lewis. Indeed, if I am correct that the Federal Court decision on Mr. Quigley's case applies to Mr. Lewis' circumstances, then the arbitration would be dealing with a matter already decided by the courts.

I am writing you with the thought that you might want to give this matter further consideration at this time rather than involving Mr. Lewis and the Department of Employment and Immigration in further work and costs.

This attempt at reinstatement was also unsuccessful as appears from a letter dated July 7, 1983, from the Deputy Minister who wrote in part:

Mr. Lewis was accused of having physically assaulted an Immigration detainee. He was made aware of the allegations against him and of the consequences by management through his Union representative, following which he obtained legal counsel. He then declined to be interviewed by the Internal Investigation Committee.

Upon review of the matter I am satisfied that Mr. Lewis' case is therefore quite different from that of Mr. Quigley and any intervention on my part is unwarranted.

The solicitor reported this result to the respondent by letter, but due to a variety of circumstances the letter did not reach him until mid-August 1983. His present solicitors were thereafter retained and the originating notice of motion seeking a writ of *certiorari* was filed and served in early September. It was heard by the Associate Chief Justice on October 31. While a number of grounds were advanced by the parties either for quashing or for sustaining the Deputy Minister's decision of October 15, 1982, this appeal is concerned only with the order made by the learned Associate Chief Justice and with his reasons therefor. The respondent appeared satisfied with that order for the reasons given as he did not launch a cross-appeal. Accordingly, it is necessary here to

première instance dans l'affaire *Quigley* pour demander au sous-ministre, dans une lettre datée du 16 juin 1983, de réinstaller l'intimé dans son poste. Il a écrit notamment:

[TRADUCTION] Puisqu'il semble que les mêmes considérations s'appliquent tant à M. Lewis qu'à M. Quigley, j'ai fait des démarches auprès de votre bureau régional pour savoir si la direction avait l'intention ou non d'examiner s'il y avait lieu de réinstaller M. Lewis dans son poste à ce moment plutôt que d'attendre les résultats de l'arbitrage. J'ai parlé avec M^{me} Lynn Reesor qui s'est occupée de l'affaire au nom du directeur du personnel, M. Frank Ashmol. Elle m'a informé qu'aucune considération ne serait donnée au cas de M. Lewis en raison de la décision de la Cour fédérale.

Puisqu'il semble que la position de M. Quigley en ce qui a trait à cette affaire ne soit pas meilleure que celle de M. Lewis, il peut être inutile pour M. Lewis d'aller à l'arbitrage. En fait, si j'ai raison en affirmant que la décision de la Cour fédérale dans le cas de M. Quigley s'applique à la situation de M. Lewis, l'arbitrage porterait donc sur une question qui a déjà été tranchée par les tribunaux.

Je vous écris en pensant que vous pourriez souhaiter examiner une nouvelle fois cette affaire plutôt que d'entraîner pour M. Lewis et pour le ministère de l'Emploi et de l'Immigration de nouvelles procédures et de nouveaux frais.

Cette tentative visant à faire réinstaller l'intimé dans son poste a été vaine comme l'indique une lettre du sous-ministre datée du 7 juillet 1983 et dont voici un extrait:

[TRADUCTION] M. Lewis a été accusé de s'être livré à des voies de fait contre un détenu de l'Immigration. La direction l'a informé par l'intermédiaire de son représentant syndical des allégations portées contre lui et de leurs conséquences, à la suite de quoi il a retenu les services d'un avocat. Il a ensuite refusé d'être interrogé par le comité d'enquête interne.

Après avoir examiné l'affaire, je suis convaincu que le cas de M. Lewis est donc très différent de celui de M. Quigley et que toute intervention de ma part est injustifiée.

L'avocat a écrit à l'intimé pour l'informer de ce résultat, mais en raison de diverses circonstances, ce dernier n'a reçu la lettre qu'à la mi-août 1983. L'intimé a par la suite retenu les services des avocats qui le représentent actuellement et l'avis de requête introductif d'instance visant à obtenir un bref de *certiorari* a été déposé et signifié au début du mois de septembre. Ledit avis a été soumis au juge en chef adjoint le 31 octobre. Alors que les parties ont avancé un bon nombre de motifs soit pour faire annuler soit pour faire confirmer la décision rendue par le sous-ministre le 15 octobre 1982, le présent appel ne vise que l'ordonnance et les motifs de l'ordonnance du juge en chef adjoint. L'intimé a semblé satisfait de l'ordonnance et des motifs donnés puisqu'il n'a pas inter-

deal only with the alleged "errors" advanced by the appellants against that order. They may be summarized as follows:

- (a) the respondent was afforded administrative fairness;
- (b) the order was based upon a misapprehension of facts;
- (c) it was wrong to make that order when an alternative remedy was available;
- (d) a judicial attitude of reluctance to interfere in an employment relationship where a grievance and an adjudication process is provided for determining disputes was disregarded;
- (e) the order ought not to have been made because of laches on the part of the respondent.

These last three submissions, we are informed, were made before the Associate Chief Justice even though they are not dealt with expressly in his reasons. I shall deal with the above issues in turn.

DUTY OF FAIRNESS

The learned Associate Chief Justice, in referring in his reasons to the decision of Mr. Justice Mahoney in the *Quigley* case, observed [at page 2]:

If I may paraphrase, the basis of that decision is that while Quigley throughout the proceedings had been made aware that his own conduct might be subject to disciplinary measures, he had not been advised that he was equally in jeopardy for his involvement in the allegations against Lewis. While there are certain factual differences in the two situations, it would appear that a similar result must ensue here.

Assault by an employee of Immigration Canada upon any person held in Immigration detention is an extremely serious matter and if verified, invites dismissal. It is now well established that in the conduct of such investigative proceedings, the duty to treat the accused person fairly includes his right to know what case he must meet, to make full answer and defence, and to be aware that an adverse decision might result in serious disciplinary measures.

In the case before us no question arises that the respondent was entitled to be treated fairly. Instead, the appellants contend that fairness was accorded and that there can be no cause for complaint. On the other hand, the respondent claims

jeté d'appel incident. Par conséquent, il ne faut en l'espèce qu'examiner les «erreurs» qui, suivant les appelants, auraient été commises dans cette ordonnance. On peut les résumer comme suit:

- a) l'intimé a été traité d'une manière équitable par l'Administration;
- b) l'ordonnance reposait sur une mauvaise interprétation des faits;
- c) il n'était pas approprié de rendre cette ordonnance alors qu'il existait un autre recours;
- d) on n'a pas tenu compte de l'attitude des tribunaux qui hésitent à intervenir dans les relations de travail lorsqu'il existe une procédure de grief et d'arbitrage pour trancher les différends;
- e) l'ordonnance n'aurait pas dû être rendue en raison de la négligence dont a fait preuve l'intimé.

Les trois derniers arguments, nous a-t-on dit, ont été soumis au juge en chef adjoint, même s'il n'a pas statué expressément sur ceux-ci dans ses motifs. J'examinerai les points susmentionnés l'un après l'autre.

L'OBLIGATION D'AGIR ÉQUITABLEMENT

Se référant dans ses motifs à la décision du juge Mahoney dans l'affaire *Quigley*, le juge en chef adjoint a fait remarquer [à la page 2]:

Si je peux paraphraser ces motifs, le fondement de cette décision est que, bien que Quigley savait pendant les procédures que sa conduite pourrait faire l'objet de sanctions disciplinaires, on ne l'avait pas averti qu'il risquait aussi des sanctions pour sa participation dans les allégations soulevées contre Lewis. Même s'il existe certaines différences entre les faits de ces deux situations, il semblerait qu'il soit possible que le résultat soit le même en l'espèce.

Une tentative de voies de fait par un employé d'Immigration Canada sur une personne détenue par les autorités de l'Immigration constitue une affaire très grave qui, si elle est confirmée, appelle le congédiement. Il est maintenant bien établi que pendant la tenue de procédures d'enquête de ce genre, l'obligation de traiter l'accusé de manière équitable comprend son droit de connaître les arguments auxquels il devra répondre, son droit à une défense pleine et entière, et celui d'être informé qu'une décision défavorable pourrait entraîner des mesures disciplinaires sévères.

Dans l'affaire qui nous a été soumise, il ne s'agit pas de savoir si l'intimé avait le droit d'être traité équitablement. Les appelants soutiennent plutôt qu'un traitement équitable lui a été accordé et qu'il n'y a pas lieu de présenter de plainte. L'in-

that fairness was denied because he was not informed prior to the scheduled interview that it was his own conduct that was the subject of the investigation and in what respect his conduct was under review. The leading case in this country on the duty of fairness is the decision of a majority of the Supreme Court of Canada in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311. That case involved the summary dismissal of a probationary police constable. It was clear that as a probationary employee Nicholson was not entitled to have his case heard prior to final disposition. The principle of that decision must, of course, be viewed in the circumstances it presented, including the fact that as a police constable Nicholson was the holder of a public office and was not merely the "servant" of his employer. The duty to treat fairly was summarized by Laskin C.J. in the following words (at page 328):

In my opinion, the appellant should have been told why his services were no longer required and given an opportunity, whether orally or in writing as the Board might determine, to respond. The Board itself, I would think, would wish to be certain that it had not made a mistake in some fact or circumstance which it deemed relevant to its determination. Once it had the appellant's response, it would be for the Board to decide on what action to take, without its decision being reviewable elsewhere, always premising good faith. Such a course provides fairness to the appellant, and it is fair as well to the Board's right, as a public authority to decide, once it had the appellant's response, whether a person in his position should be allowed to continue in office to the point where his right to procedural protection was enlarged. Status in office deserves this minimal protection, however brief the period for which the office is held.

While the respondent was not entitled to the panoply of protections afforded by the principles of natural justice including those of a full hearing into the complaint, he was entitled to be treated fairly. Here the function of investigating the complaint was in different hands than the function of deciding what form of discipline should be meted out. This split in the process required particular care on the part of the Investigating Committee lest it reach an erroneous conclusion on which a disciplinary decision would be based. The respondent had held office for several years and there is no suggestion that his performance over those years was in any way unsatisfactory. Admittedly, the allegation of assault upon a detainee was a

timé prétend au contraire qu'il n'a pas été traité équitablement parce qu'il n'a pas été informé, avant l'interrogatoire fixé, que c'était sa propre conduite qui faisait l'objet de l'enquête et à quel égard elle faisait l'objet d'un examen. L'arrêt qui fait autorité dans ce pays au sujet de l'obligation d'agir équitablement est le jugement rendu à la majorité par la Cour suprême du Canada dans *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. Cette affaire concernait le congédiement sommaire d'un agent de police en stage. Il était évident que, en qualité d'employé en stage, Nicholson n'avait pas droit à ce que son cas soit entendu avant la décision finale. Il faut évidemment examiner le fondement de cette décision en tenant compte des circonstances de l'affaire, notamment du fait que, en tant qu'agent de police, Nicholson était titulaire d'une charge publique et non simplement l'«employé» de son employeur. L'obligation de traiter équitablement une personne a été résumée par le juge en chef Laskin (à la page 328):

A mon avis, on aurait dû dire à l'appellant pourquoi on avait mis fin à son emploi et lui permettre de se défendre, oralement ou par écrit au choix du comité. Il me semble que le comité lui-même voudrait s'assurer qu'il n'a commis aucune erreur quant aux faits ou circonstances qui ont déterminé sa décision. Une fois que le comité a obtenu la réponse de l'appellant, il lui appartient de décider de la mesure à prendre, sans que sa décision soit soumise à un contrôle ultérieur, la bonne foi étant toujours présumée. Ce processus est équitable envers l'appellant et fait également justice au droit du comité, en sa qualité d'autorité publique, de décider, lorsqu'il connaît la réponse de l'appellant, si l'on doit permettre à une personne dans sa situation de rester en fonction jusqu'au moment où la procédure lui offrira une plus grande protection. Le titulaire d'une charge mérite cette protection minimale, même si son entrée en fonction est très récente.

Même si l'intimé n'avait pas droit à la panoplie des garanties découlant des principes de la justice naturelle, notamment une audition complète de la plainte, il avait le droit d'être traité équitablement. En l'espèce, l'enquête sur la plainte relevait d'une autorité autre que celle qui avait pour fonction de décider quelle forme de sanction disciplinaire devait être infligée. Cette séparation du processus exigeait une prudence particulière de la part du comité d'enquête s'il ne voulait pas arriver à une conclusion erronée sur laquelle reposerait une décision de nature disciplinaire. L'intimé occupait son poste depuis plusieurs années et rien ne laisse entendre que son rendement pendant ces années avait été de quelque manière que ce soit insatisfai-

serious one but, as I view it, that was another reason for the exercise of fairness in the investigatory process. At the same time, obviously, the respondent could not frustrate that process by refusing to co-operate if, as the appellants claim, he was informed of the case made against him. Fairness required that he be so informed and that he have a fair opportunity of answering that case. Provided that was done then the respondent could have no cause to complain. He could only blame himself if, by neglecting to tell the Committee his side of the story, he left it to conclude its investigation as best it could and to make a recommendation on the basis of other evidence.

In my judgment, this aspect of the appeal reduces itself to a question whether, on the record before us, the respondent was made aware of the case made against him prior to the interview scheduled for September 24, 1982. The appellants say that the respondent was so informed. They claim that information disclosed to Quigley and to Wasilewski by the Investigating Committee on September 23 was, in turn, communicated to the respondent by those two individuals. On September 24, 1982, the respondent, accompanied by his counsel and the union representative, attended the Committee with Quigley and his own counsel. On advice of counsel, both Quigley and the respondent refused to be interviewed after taking technical objections to the powers of the Committee under paragraph 7(1)(i) of the *Financial Administration Act*. The respondent's claim that he was not, even at that point, informed by the Committee of the case against him is not contradicted by the appellants.

If I could be satisfied that allegations of misconduct were clearly brought home to the respondent through Quigley and Wasilewski, even though not directly by the Committee itself, I would have no hesitation in concluding that the respondent was treated fairly. But I am unable to find, in the record before us, clear evidence establishing unequivocally that the respondent learned of the case made against him in conversations with Quigley and Wasilewski. Neither of those individuals

sant. Il faut reconnaître qu'une allégation de voies de fait sur un détenu était grave mais, selon moi, cela constituait une autre raison d'agir équitablement au cours du processus d'enquête. Cependant, l'intimé ne pouvait évidemment entraver ce processus en refusant de coopérer si, comme les appellants le prétendent, il avait été informé des actes qu'on lui reprochait. L'équité exigeait qu'il soit ainsi informé et qu'on lui donne une occasion raisonnable de répondre aux arguments avancés contre lui. À condition que cela ait été fait, l'intimé ne pouvait alors avoir aucun motif de se plaindre. Il ne pouvait s'en prendre qu'à lui-même si, en négligeant de raconter sa version des faits au comité, il avait laissé ledit comité terminer son enquête comme il le pouvait et faire une recommandation en se fondant sur d'autres éléments de preuve.

À mon avis, cet aspect de l'appel se résume à déterminer si, compte tenu du dossier qui nous a été soumis, l'intimé a été informé des faits qu'on lui reprochait avant l'interrogatoire fixé au 24 septembre 1982. Les appellants affirment que oui. Ils soutiennent que Quigley et Wasilewski ont communiqué à l'intimé les renseignements qui leur avaient été fournis par le comité d'enquête le 23 septembre. Le 24 septembre 1982, l'intimé, accompagné de son avocat et du représentant syndical, était présent avec Quigley et son avocat à la séance du comité. Sur l'avis de leurs avocats, Quigley et l'intimé ont tous deux refusé d'être interrogés après avoir soulevé des objections de forme quant aux pouvoirs conférés au comité par l'alinéa 7(1)i) de la *Loi sur l'administration financière*. Les appellants ne contestent pas la prétention de l'intimé portant que, même à ce moment-là, il n'avait pas été informé par le comité des actes qu'on lui reprochait.

Si on pouvait me convaincre que les allégations d'inconduite ont manifestement été transmises à l'intimé par Quigley et Wasilewski, je n'aurais aucune hésitation à conclure que l'intimé a été traité équitablement même si le comité lui-même n'a pas directement informé l'intimé. Cependant, il m'est impossible de trouver dans le dossier qui a été soumis à la Cour des éléments de preuve établissant clairement que l'intimé a appris les faits qui lui étaient reprochés aux cours de conver-

were asked to convey the information to the respondent. I do not think its disclosure to Wasilewski can be treated as a disclosure to him. While, apparently, she was in charge of both cases under investigation, her presence at the September 23 interview was on behalf of Quigley alone. It is equally clear, on the record, that she merely informed the respondent that the matter was of a "serious nature". There is no evidence that she laid out to him the detailed allegations related to her by Best and Mitchell. The mention of "an assault" and of the name of "Thomas" to the respondent by Quigley may suggest that these allegations were somehow conveyed but I think the evidence falls somewhat short of establishing that that in fact occurred. Nor would I infer from the retention by the respondent of a solicitor, knowledge on the respondent's part that it was his conduct that was under investigation. He was, of course, entitled to consult a solicitor if he cared to and it matters not that such solicitor might or might not be heard by the Committee or even be present during the interview. Moreover, in the face of the respondent's evidence as to the advice given to him by Wasilewski that "I contact Counsel, but she didn't want me to contact Counsel if there was no need to contact Counsel" and that "She didn't know what to tell me", it is perhaps not surprising that he decided to retain a solicitor even though at the eleventh hour.

I have concluded that as the respondent was not made aware of the case made against him prior to his scheduled interview of September 24 he was not treated fairly. Moreover, the Investigating Committee chose not to accept an invitation by the respondent's counsel made on September 24 to assist it on an informal basis if it required information within his knowledge. Instead, the investigation was concluded and the report with its recommendation for disciplinary action was made by the Committee without pursuing that line of possible inquiry.

MISAPPREHENSION OF THE FACTS

It is next contended that the learned Associate Chief Justice based his decision on a fact that had

sations avec Quigley et Wasilewski. On n'a demandé à aucune de ces personnes de transmettre lesdits renseignements à l'intimé. Je ne crois pas que l'on puisse considérer que leur divulgation à Wasilewski constitue une divulgation à l'intimé. Même si celle-ci était apparemment chargée des deux cas faisant l'objet de l'enquête, elle ne représentait que Quigley lorsqu'elle a assisté à l'interrogatoire du 23 septembre. De plus, il ressort clairement du dossier qu'elle a simplement informé l'intimé que l'affaire était «sérieuse». Il n'existe aucune preuve indiquant qu'elle lui a rapporté les allégations détaillées que lui avaient exposées Best et Mitchell. La mention de «voies de fait» et du nom de «Thomas» à l'intimé par Quigley pourrait laisser croire que les allégations avaient été communiquées d'une manière ou d'une autre à l'intimé, mais j'estime que la preuve ne démontre pas vraiment que c'est ce qui s'est réellement produit. Je ne déduirais pas non plus du fait que l'intimé a retenu les services d'un avocat qu'il savait que c'était sa conduite qui faisait l'objet d'une enquête. Il avait évidemment le droit de consulter un avocat s'il désirait le faire, et il importe peu que cet avocat pût ou non se faire entendre devant le comité ou même, être présent pendant l'interrogatoire. En outre, vu le témoignage de l'intimé qui a déclaré que Wasilewski lui avait conseillé «d'aller voir un avocat, mais [qui lui] a dit qu'elle ne voulait pas [qu'il] aille en voir un si cela n'était pas nécessaire» et que «Elle ne savait pas quoi [en] dire», il n'est peut-être pas étonnant qu'il ait décidé de retenir les services d'un avocat même s'il l'a fait à la dernière minute.

Je conclus que, vu que l'intimé n'a pas été mis au courant des faits qui lui étaient reprochés avant son interrogatoire fixé au 24 septembre, il n'a pas été traité d'une manière équitable. De plus, le comité d'enquête a refusé la collaboration offerte de façon informelle le 24 septembre par l'avocat de l'intimé au sujet des renseignements requis dont il pouvait avoir connaissance. Le comité a plutôt terminé l'enquête, produit le rapport et recommandé que des mesures disciplinaires soient prises, sans explorer plus avant cette possibilité de faire enquête.

LA MAUVAISE INTERPRÉTATION DES FAITS

On a ensuite prétendu que le juge en chef adjoint a fondé sa décision sur un fait qui n'avait

not been established in the record before him and that the alleged error is reflected in the following observation made in his reasons for the order below [at page 3]:

In addition, during the course of the Quigley investigation, the Chairman specifically, and I might say quite erroneously, outlined the procedure to be followed by indicating that any disciplinary measures consequent upon his findings would be the subject of a separate disciplinary hearing. There was no authority for such a statement and indeed it was not done in respect to Quigley. Once again, it is impossible to determine to what extent that misdirection or misdescription brought forth admissions from the applicant Lewis which he would not otherwise have made. In the circumstances, I am not satisfied that the applicant Lewis received the benefit of those procedural safeguards which are essential to the duty to treat him fairly during the course of these proceedings.

The reference by the Associate Chief Justice to the erroneous indication "that any disciplinary measures consequent upon the findings would be the subject of a separate disciplinary hearing" is to a statement made by Committee member Best on September 23, 1982, quoted above, that "before any disciplinary action is taken, if that's the decision, then of course, a disciplinary hearing will be held". I have no doubt that it is to this portion of the record that the Judge below was directing his mind. I accept as entirely reasonable the respondent's argument that the reference in the reasons to the "Quigley investigation" was intended to be to the Quigley interview of September 23 made in the course of the "Lewis investigation". That being so, I do not think that the Associate Chief Justice misdirected himself. My appreciation of the guidelines governing the investigation is that no "disciplinary hearing" was ever contemplated following conclusion of the investigation and the submission of the report thereon. All that remained to be done was for the Deputy Minister to decide whether disciplinary punishment was called for and, if so, what that punishment should be.

The appellants take this objection one step further. They contend that the entire decision of the Judge below was founded upon this alleged error. I cannot agree. In the first place, as I have already stated, I do not think the error can be fairly described as anything more than typographical. Secondly, it is evident that in reaching his decision the learned Judge was principally concerned with the failure on the part of the appellants to make the respondent aware of the case made against

pas été prouvé dans le dossier qui lui a été soumis, et que cette erreur qu'il aurait commise apparaît dans l'observation suivante qu'il a faite dans les motifs de l'ordonnance rendus en première instance [à la page 3]:

De plus, pendant l'enquête sur Quigley, le président du comité a précisément, et je pourrais dire à tort, exposé la procédure à suivre en indiquant que toute mesure disciplinaire découlant de ses conclusions ferait l'objet d'une audience disciplinaire distincte. Cette déclaration n'était pas fondée et, en fait, elle n'a pas été faite au sujet de Quigley. Encore une fois, il est impossible de déterminer dans quelle mesure cette instruction ou indication erronée a entraîné de la part du requérant Lewis des déclarations qu'il n'aurait pas faites autrement. Compte tenu des circonstances, je ne suis pas convaincu que le requérant Lewis a bénéficié des garanties procédurales qui font partie de l'obligation de le traiter de manière équitable pendant ces procédures.

Lorsque le juge en chef adjoint parle de l'indication erronée portant «que toute mesure disciplinaire découlant de ses conclusions ferait l'objet d'une audience disciplinaire distincte», il fait référence à la déclaration faite par un membre du comité, M. Best, le 23 septembre 1982 qui portait que «avant que toute mesure disciplinaire soit prise si telle est la décision, il y aura évidemment une enquête disciplinaire». Je ne doute nullement que c'est à cette partie du dossier que pensait le juge de première instance. J'estime tout à fait raisonnable l'argument de l'intimé selon lequel la mention dans les motifs de l'ordonnance de «l'enquête sur Quigley» visait l'interrogatoire de Quigley du 23 septembre fait pendant «l'enquête sur Lewis». C'est pourquoi j'estime que le juge en chef adjoint n'a pas commis d'erreur. Selon mon appréciation des directives régissant l'enquête, aucune «audience disciplinaire» n'était envisagée après la fin de l'enquête et la présentation du rapport. Il ne restait plus au sous-ministre qu'à décider s'il y avait lieu d'imposer une sanction disciplinaire et, le cas échéant, de déterminer quelle devait être cette sanction.

Les appelants poussent plus loin cette objection. Ils soutiennent que la décision du juge de première instance reposait entièrement sur cette erreur. Je ne peux souscrire à leur opinion. En premier lieu, comme je l'ai déjà dit, je ne crois pas que l'on puisse affirmer qu'il s'agit d'autre chose que d'une erreur typographique. En second lieu, il est clair qu'en arrivant à sa décision, le juge visait surtout l'omission des appelants d'informer l'intimé des faits qui lui étaient reprochés. Cela ressort claire-

him. This is evident from his discussion of the Trial Division decision in the *Quigley* case and to the observations which follow that discussion where emphasis is laid on "the duty to treat the accused person fairly".

ALTERNATIVE REMEDY

I turn next to consider the appellants' argument that the Judge below erred in granting *certiorari* when there was an adequate alternative remedy available to the respondent in the form of adjudication pursuant to paragraph 91(1)(b) of the *Public Service Staff Relations Act*:

91. (1) Where an employee has presented a grievance up to and including the final level in the grievance process with respect to

(b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty,

and his grievance has not been dealt with to his satisfaction, he may refer the grievance to adjudication.

In point of fact, when his section 18 application was launched in September 1983, the time for filing the Form 32 Notice of Reference to Adjudication prescribed in subsection 79(1) of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* [C.R.C., c. 1353] made pursuant to subsection 99(3) of the Act, had elapsed several months earlier. In essence, therefore, the appellants argue that this passing up by the respondent of the opportunity to secure an adequate remedy ought not now to entitle him to relief in the form of *certiorari* as it might have done had he no place to go for relief other than to the courts.

In his letter of October 15, 1982, to the respondent, the Deputy Minister informed him that in accordance with section 90 of the Act he could "present a grievance against my decision within 25 days following receipt of this letter". The respondent did present a grievance and took it through the various stages of the grievance procedure up to the final level. On February 26, 1983, he received the following reply from his former employer at the final level:

Management has carefully reviewed and discussed your grievance with your CEIU representative.

ment de son examen de la décision rendue par la Division de première instance dans l'affaire *Quigley* et des remarques qui ont suivi cet examen et où il a mis l'accent sur «l'obligation de traiter l'accusé de manière équitable».

LE RECOURS SUBSIDIAIRE

Examinons maintenant l'argument des appelants selon lequel le juge de première instance a commis une erreur en accordant un *certiorari* alors qu'il existait pour l'intimé un autre recours approprié, c'est-à-dire l'arbitrage comme le prévoit l'alinéa 91(1)b) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*:

91. (1) Lorsqu'un employé a présenté un grief jusqu'au dernier palier de la procédure applicable aux griefs inclusivement, au sujet

b) d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire,

et que son grief n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante pour lui, il peut renvoyer le grief à l'arbitrage.

En fait, lorsque l'intimé a présenté en septembre 1983 sa demande fondée sur l'article 18, le délai pour produire un Avis de renvoi à l'arbitrage (formule 32) prescrit au paragraphe 79(1) des *Règlement et règles de procédures de la C.R.T.F.P.* [C.R.C., chap. 1353] adoptés en application du paragraphe 99(3) de la Loi était échu depuis plusieurs mois. Les appelants allèguent donc pour l'essentiel que le fait pour l'intimé d'avoir laissé passer l'occasion d'obtenir un recours approprié ne doit pas lui donner maintenant le droit à un redressement sous la forme d'un *certiorari* comme cela aurait été le cas si le seul moyen d'obtenir un redressement eût été de s'adresser aux tribunaux.

Dans sa lettre du 15 octobre 1982, le sous-ministre a informé l'intimé que, suivant l'article 90 de la Loi, il pouvait «présenter un grief à l'encontre de [s]a décision dans les 25 jours qui suivent la réception de la présente». L'intimé a présenté un grief et suivi les différentes étapes de la procédure de la présentation des griefs jusqu'au palier final. Le 26 février 1983, il a reçu la réplique suivante de son ancien employeur au palier final:

[TRADUCTION] La direction a attentivement revu et examiné votre grief avec le représentant du SEIC.

Local Management's recommendation of October 8, 1982 to discharge you was appropriate under the circumstances and was subsequently acted upon.

Therefore, your grievance is denied.

The Act does not specify a time limit within which Form 32 initiating the adjudication process is required to be filed with the Public Service Staff Relations Board. Instead, the power of prescribing a limit by regulation is conferred on the Board itself by subsection 99(3) of the Act. Under subsection 79(1) of the Regulations and Rules of Procedure adopted by the Board the respondent was required to file Form 32 with the registrar. It reads:

79. (1) Where a grievance may be referred to adjudication under section 91 of the Act, an employee may, not later than the 30th day after

(a) the day on which he received a reply at the final level of the grievance process, or

(b) the last day on which the employer was required to reply to the grievance at the final level of the grievance process under section 77,

refer the grievance to adjudication by filing with the registrar in duplicate a notice in Form 32 together with a copy of the grievance that he submitted to his immediate supervisor or local officer-in-charge at the first level of the grievance process pursuant to subsection 74(1).

The evidence before us shows that while the respondent completed Form 32 within a few days of receiving the employer's final level reply on February 26, 1983, and also that he forwarded it to his union shortly thereafter, it was not filed with the registrar within the prescribed time. Nor is there evidence the time for filing the notice was extended by the Board pursuant to its authority under subsection 89(1) of the Regulations and Rules of Procedure.

On the basis of the evidence before us, it would appear that Form 32 was not processed by the union because of information received from the respondent that he had retained a lawyer to "pursue the matter to the fullest". Additionally, the respondent appeared content to seek reinstatement outside the adjudication process on the basis that the decision of the Trial Division in the *Quigley* case applied with equal force to his grievance. In granting *certiorari* relief Mr. Justice Mahoney stated in his reasons for judgment of February 22, 1983, in that case (at page 5):

La recommandation de vous congédier faite par la direction locale le 8 octobre 1982 était appropriée compte tenu des circonstances et a été mise à exécution par la suite.

Votre grief est donc rejeté.

a La Loi ne spécifie aucun délai dans lequel la formule 32 qui engage la procédure d'arbitrage doit être présentée à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Au contraire, le paragraphe 99(3) de la Loi confère à la Commission le pouvoir de fixer elle-même un délai par règlement. Suivant le paragraphe 79(1) des Règlements et règles de procédure adoptés par la Commission, l'intimé devait produire la formule 32 au greffier. Voici le texte dudit paragraphe:

b c 79. (1) Lorsqu'un grief peut être renvoyé à l'arbitrage en vertu de l'article 91 de la Loi, un employé peut, au plus tard le 30^e jour suivant

a) le jour où il a reçu une réplique au dernier palier de la procédure applicable aux griefs, ou

d b) le dernier jour accordé à l'employeur pour répliquer à l'exposé de grief au dernier palier de la procédure applicable aux griefs selon l'article 77,

e renvoyer le grief à l'arbitrage en produisant au greffier un avis en deux exemplaires selon la formule 32 ainsi qu'une copie de l'exposé de grief qu'il a soumis à son supérieur hiérarchique immédiat ou son chef de service local au premier palier de la procédure applicable aux griefs conformément au paragraphe 74(1).

f La preuve qui nous a été soumise indique que, même si l'intimé a rempli la formule 32 quelques jours seulement après avoir reçu, le 26 février 1983, la réplique de l'employeur au dernier palier de la procédure et l'a transmise à son syndicat peu de temps après, il n'a pas produit ladite formule au greffier dans le délai prescrit. De plus, rien dans la g preuve ne montre que la Commission a prorogé le délai de production de l'avis comme le lui permet le paragraphe 89(1) des Règlements et règles de procédure.

h Selon la preuve qui nous a été présentée, il semble que le syndicat n'ait pas traité la formule 32 parce que l'intimé l'a informé qu'il avait retenu les services d'un avocat pour «poursuivre l'affaire jusqu'au bout». En outre, l'intimé paraissait satisfait de chercher à réintégrer son poste sans suivre i la procédure d'arbitrage parce qu'il croyait que la décision de la Division de première instance dans l'affaire *Quigley* s'appliquait avec égale force à son grief. Dans cette affaire, en accordant un j *certiorari*, le juge Mahoney a déclaré dans ses motifs de jugement en date du 22 février 1983 (à la page 6):

It was argued on behalf of the respondent that the Court ought not to exercise its discretion to grant *certiorari* in view of the applicant's right to avail himself of the prescribed grievance procedure to challenge the decision. He has, in fact, done so. The courts have been traditionally reluctant to intrude into labour-management disputes whose resolutions are provided for by special procedures even where their jurisdiction is not ousted by the special provision, whether contractual or legislative. A reason for the reluctance is said to be the expertise of the special tribunals. Here the issue is procedural fairness, an area in which, with respect, the courts have the expertise, if such exists. A decision that the applicant has not been accorded the necessary measure of fairness in the process leading to his discharge is not, of course, a decision that the discharge was not fully justified on the merits.

Sometime after that decision was rendered, Quigley's employer reinstated him to his former position. As a result Quigley withdrew his grievance which had already reached the adjudication stage but had not been fully argued nor disposed of at that stage.

I agree with the appellants' submission that in a case of this kind involving the existence of a possible alternative remedy, the respondent was not entitled to *certiorari* relief as of right. Put another way, the decision to grant such relief was one of discretion (*P.P.G. Industries Canada Ltd. v. A.G. of Canada*, [1976] 2 S.C.R. 739, at page 749). It is clear on the other hand that the alternative remedy must be adequate in the eyes of the law, else the discretion may be exercised in favour of the applicant. In deciding whether an adequate alternative remedy exists (and hence that the remedy of *certiorari* should be denied), the courts are required to consider a number of relevant factors. This is made clear by a decision of a majority of the Supreme Court of Canada in *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561. That case involved the denial of natural justice by an inferior committee created under paragraph 78(1)(c) of the governing statute and the availability of a new hearing on appeal before a superior committee of the University senate created under paragraph 33(1)(e). Instead of pursuing his grievance to a hearing before the superior committee, the appellant sought and obtained relief by way of *mandamus* and *certiorari* in the Court of Queen's Bench for Saskatchewan. That relief was short lived, however, when the decision allowing it was reversed by the Court of Appeal for Saskatchewan. In upholding the decision of the

On a prétendu pour le compte de l'intimé que la Cour ne devrait pas exercer le pouvoir discrétionnaire qu'elle possède d'accorder le *certiorari* à cause du droit que possède le requérant de contester la décision par voie de grief. En réalité, il l'a ainsi contesté. Les cours hésitent d'habitude à se mêler de conflits industriels dont la solution dépend de procédures spéciales, même lorsque leur compétence n'est pas écartée par une disposition législative ou contractuelle expresse. L'un des motifs de cette hésitation serait l'expertise des tribunaux spécialisés. En l'espèce, la question porte sur l'équité dans la procédure, un domaine qui, je le dis avec égard, relève de la spécialisation des tribunaux, si telle spécialisation existe. Décider que le processus qui a abouti au congédiement du requérant ne lui a pas fourni le degré nécessaire d'équité n'équivaut pas, cela va de soi, à décider que son congédiement n'était pas pleinement justifié quant au fond.

Peu après cette décision, l'employeur de Quigley a réinstallé ce dernier dans son ancien poste. Quigley a par conséquent retiré son grief qui avait atteint seulement le niveau de l'arbitrage mais qui n'avait pas encore été débattu ni tranché.

Je souscris à la prétention des appelants voulant que, dans un cas comme l'espèce qui comporte l'existence d'un autre recours possible, l'intimé n'avait pas droit, légalement parlant, à un *certiorari*. En d'autres termes, la décision d'accorder un tel redressement est un pouvoir discrétionnaire (*P.P.G. Industries Canada Ltd. c. P.G. du Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739, à la page 749). Par contre, il est évident que, du point de vue légal, l'autre recours doit être approprié, sinon le pouvoir discrétionnaire peut être exercé en faveur du requérant. Les tribunaux doivent examiner bon nombre d'éléments pertinents pour déterminer s'il existe un autre recours approprié (et de là, s'il y a lieu de refuser le redressement que constitue un *certiorari*). Cela ressort clairement d'une décision rendue à la majorité par la Cour suprême du Canada dans *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561. Il s'agissait dans cette affaire d'un déni de justice naturelle par un comité inférieur créé en vertu de l'alinéa 78(1)c) de la loi applicable, et du recours possible à une nouvelle audition lors d'un appel interjeté devant un comité supérieur du sénat de l'université créé en vertu de l'alinéa 33(1)e). Au lieu de présenter sa plainte au cours d'une audience devant le comité supérieur, l'appelant a présenté une demande de *mandamus* et de *certiorari* à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan et il a obtenu le redressement demandé. Ce redressement fut toutefois de courte

Court of Appeal, Beetz J. spelled out some of the factors which need to be weighed by a court in deciding in a case of this kind whether an adequate and convenient alternative remedy is available. He said (at page 588):

In order to evaluate whether appellant's right of appeal to the senate committee constituted an adequate alternative remedy and even a better remedy than a recourse to the courts by way of prerogative writs, several factors should have been taken into consideration among which the procedure on the appeal, the composition of the senate committee, its powers and the manner in which they were probably to be exercised by a body which was not a professional court of appeal and was not bound to act exactly as one nor likely to do so. Other relevant factors include the burden of a previous finding, expeditiousness and costs.

In addition to these factors, the learned Judge placed particular emphasis on the general intent of the legislature as expressed in the governing statute favouring internal settlement of disputes without resort to the courts. He observed (at pages 595-596):

Sections 78(1)(c) and 33(1)(e) are in my view inspired by the general intent of the Legislature that intestine grievances preferably be resolved internally by the means provided in the Act, the university thus being given the chance to correct its own errors, consonantly with the traditional autonomy of universities as well as with expeditiousness and low cost for the public and the members of the university. While of course not amounting to privative clauses, provisions like ss. 55, 66, 33(1)(e) and 78(1)(c) are a clear signal to the courts that they should use restraint and be slow to intervene in university affairs by means of discretionary writs whenever it is still possible for the university to correct its errors with its own institutional means. In using restraint, the courts do not refuse to enforce statutory duties imposed upon the governing bodies of the university. They simply exercise their discretion in such a way as to implement the general intent of the Legislature. I believe this intent to be a most important element to take into consideration in resolving the case, and indeed to be a conclusive one, when taken in conjunction with the others.

The majority went on to decide that the remedy afforded by virtue of the statute in the form of an opportunity for a hearing and evidence *de novo* by a superior committee was an adequate one in the circumstances. In so concluding, Beetz J. stated the principle governing the exercise of discretion in a case of this kind as follows (at page 593):

The courts should not use their discretion to promote delay and expenditure unless there is no other way to protect a right.

durée, la Cour d'appel de la Saskatchewan ayant infirmé la décision l'accordant. En confirmant la décision de la Cour d'appel, le juge Beetz a énuméré quelques-uns des facteurs dont une cour doit tenir compte pour décider dans un cas de ce genre s'il existe un autre recours approprié. Il a dit (à la page 588):

Pour évaluer si le droit d'appel de l'appelant au comité du sénat constituait un autre recours approprié et même un meilleur recours que de s'adresser aux cours par voie de brefs de prerogative, il aurait fallu tenir compte de plusieurs facteurs dont la procédure d'appel, la composition du comité du sénat, ses pouvoirs et la façon dont ils seraient probablement exercés par un organisme qui ne constitue pas une véritable cour d'appel et qui n'est pas tenu d'agir comme s'il en était une, ni n'est susceptible de le faire. D'autres facteurs comprennent le fardeau d'une conclusion antérieure, la célérité et les frais.

En plus de ces facteurs, le juge a insisté sur l'intention générale de la législature telle qu'elle est exprimée dans la loi applicable qui favorise le règlement interne des différends sans avoir recours aux tribunaux. Il a fait remarquer (aux pages 595 et 596):

Les alinéas 78(1)(c) et 33(1)(e) sont à mon avis dictés par l'intention générale de la législature qui préfère que les plaintes internes soient jugées à l'intérieur même de l'université par les moyens prévus à la Loi, laissant ainsi à l'université la chance de corriger ses propres erreurs, conformément à l'autonomie traditionnelle des universités, avec célérité et moyennant des frais peu élevés pour le public et les membres de l'université. Bien qu'elles n'équivalent pas à des clauses privatives, des dispositions comme les art. 55, 66, 33(1)(e) et 78(1)(c) préviennent clairement les cours de faire preuve de réserve et de ne pas se hâter à intervenir dans les affaires de l'université en émettant des brefs discrétionnaires chaque fois que l'université peut encore corriger ses erreurs par ses propres moyens. En faisant preuve de réserve, les cours ne refusent pas d'assurer l'application des obligations statutaires imposées aux organes directeurs de l'université. Elles exercent simplement leur pouvoir discrétionnaire de façon à réaliser l'intention générale de la législature. Pour résoudre cette affaire, j'estime qu'il faut considérer cette intention comme un élément des plus importants, en fait comme l'élément déterminant lorsqu'on l'examine de concert avec les autres.

La Cour a ensuite statué à la majorité que le recours prévu par la loi, qui permettait d'être entendu de nouveau et de soumettre de nouvelles preuves devant un comité supérieur, était approprié dans les circonstances. En concluant ainsi, le juge Beetz a exposé le principe régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un cas de ce genre (à la page 593):

Les cours ne doivent pas se servir de leur pouvoir discrétionnaire pour favoriser les retards et les dépenses à moins qu'elles

I believe the correct view was expressed by O'Halloran J. in *The King ex rel. Lee v. Workmen's Compensation Board* ([1942] 2 D.L.R. 665), at pp. 677-678 dealing with *mandamus* but equally applicable to *certiorari*:

Once it appears a public body has neglected or refused to perform a statutory duty to a person entitled to call for its exercise, then *mandamus* issues *ex debito justitiae*, if there is no other convenient remedy . . . If however, there is a convenient alternative remedy, the granting of *mandamus* is discretionary, but to be governed by considerations which tend to the speedy and inexpensive as well as efficacious administration of justice . . . (Underlining is mine.)

In order to determine whether an adequate remedy existed in this case, it is necessary to examine certain provisions of the Act and Regulations dealing with the reference to adjudication of a grievance arising out of dismissal from employment. Of first importance in this regard are the provisions of section 96 of the Act which reads in part as follows:

96. (1) Where a grievance is referred to adjudication, the adjudicator shall give both parties to the grievance an opportunity of being heard.

(2) After considering the grievance, the adjudicator shall render a decision thereon and

(a) send a copy thereof to each party and his or its representative, and to the bargaining agent, if any, for the bargaining unit to which the employee whose grievance it is belongs; and

(b) deposit a copy of the decision with the Secretary of the Board.

(3) In the case of a board of adjudication, a decision of the majority of the members on a grievance is a decision of the board thereon, and the decision shall be signed by the chairman of the board.

(4) Where a decision on any grievance referred to adjudication requires any action by or on the part of the employer, the employer shall take such action.

Here, it is noteworthy that by subsection 96(1) the respondent could have been afforded an "opportunity of being heard" by an adjudicator. By contrast, he was only entitled to be treated fairly by his employer in arriving at the decision to dismiss him. Whereas the different levels of decision in the grievance procedure required only a review by the employer, the Act requires a decision in an adjudication proceeding to be made by an independent third party. As well, under that process, parties may have witnesses summoned to testify at a hearing before an adjudicator on their behalf. Significantly, subsection 96(4) of the Act obliges an employer to take the action required by the decision of an adjudicator. Thus, it seems to me,

ne puissent faire autrement pour protéger un droit. Le juge O'Halloran dans *The King ex rel. Lee v. Workmen's Compensation Board* ([1942] 2 D.L.R. 665), aux pp. 677 et 678, a donné un avis juste sur la question; il vise le *mandamus* mais s'applique également au *certiorari*:

[TRADUCTION] Dès qu'il apparaît qu'un organisme public a omis ou refusé d'exercer une obligation statutaire à laquelle a droit une personne, le *mandamus* est alors émis *ex debito justitiae*, s'il n'y a aucun autre recours approprié. . . Si au contraire il existe un autre recours approprié, l'émission du *mandamus* est discrétionnaire, mais est régie par des motifs qui contribuent à une administration de la justice rapide, peu coûteuse et efficace . . . (C'est moi qui souligne.)

Afin de déterminer s'il existait un recours approprié en l'espèce, il est nécessaire d'examiner certaines dispositions de la Loi et du Règlement concernant le renvoi à l'arbitrage d'un grief résultant du congédiement. Les dispositions les plus importantes à cet égard sont celles de l'article 96 de la Loi qui porte notamment:

96. (1) Lorsqu'un grief est renvoyé à l'arbitrage, l'arbitre doit donner aux deux parties au grief l'occasion d'être entendues.

(2) Après avoir étudié le grief, l'arbitre doit rendre une décision à son sujet et

a) en faire parvenir copie à chaque partie et à son représentant ainsi qu'à l'agent négociateur, s'il en est, pour l'unité de négociation à laquelle appartient l'employé qui a présenté le grief, et

b) remettre une copie de la décision au secrétaire de la Commission.

(3) Dans le cas d'un conseil d'arbitrage, une décision de la majorité des membres au sujet d'un grief constitue une décision du conseil à ce sujet. Le président du conseil doit signer cette décision.

(4) Lorsqu'une décision au sujet d'un grief renvoyé à l'arbitrage exige qu'une mesure soit prise par l'employeur ou de sa part, l'employeur doit prendre cette mesure.

Il vaut la peine de remarquer en l'espèce que, suivant le paragraphe 96(1), l'intimé aurait pu se voir accorder «l'occasion d'être entendu» par un arbitre. Par contraste, il avait seulement droit à ce que son employeur le traite d'une manière équitable en arrivant à sa décision de le congédier. Alors que les différents paliers de décision dans la procédure de grief n'exigeaient qu'un examen par l'employeur, la Loi exige que dans une procédure d'arbitrage la décision soit rendue par un tiers indépendant. De même, en vertu de cette procédure, les parties peuvent citer des témoins à comparaître au cours d'une audience tenue devant un arbitre. Fait révélateur, le paragraphe 96(4) de la Loi oblige l'employeur à prendre la mesure exigée

the employer in this case could have been required by an adjudicator to reinstate the respondent if he considered that to be appropriate in the circumstances. Intervention of the Board itself to enforce compliance with a decision of an adjudicator is provided for in subsection 96(6) of the Act.

In light of these provisions, it is difficult for me to conclude that an adequate alternative remedy was not available to the respondent under subsection 91(1) of the Act whereby the procedural unfairness complained of could have been set right. In essence his complaint is that, in the steps leading to the decision to dismiss him, he was denied fair treatment at the hands of his employer. The pursuit of a full hearing made available to him under the adjudication process including the possibility of being absolved of misconduct and of being restored to his former position could, in my judgment, have cured the procedural defect in the investigation which led to that decision. If denial of natural justice by the inferior Committee could be cured by a new hearing before a superior Committee as was held in the *Harelkin* case, in my view the denial of procedural fairness by the employer in this case could have been cured by a full hearing before an adjudicator. In that case, after quoting with approval from a judgment of Spence J. in *King v. University of Saskatchewan*, [1969] S.C.R. 678, at page 689, Beetz J. went on to say (at page 582):

But the senate committee in *King* did in practice act in a final appellate capacity and Spence J. expressed a general principle in holding that the denial of natural justice in the earlier proceedings could be cured in appeal, and implicitly but necessarily, that the decision appealed from was not a complete nullity since it could be appealed. (See also *Re Clark and Ontario Securities Commission*, where Wells J.A. of the Ontario Court of Appeal held that the failure to observe the rules of natural justice in initial proceedings could be cured in appeal to an administrative commission; and see *Re Polten and Governing Council of the University of Toronto*, where Weatherston J. in the Ontario Divisional Court said at p. 216, that "if the final appeal is in effect a new trial, and not an appeal in the ordinary sense, I do not see why any want of natural justice in the intermediate appeals is not cured".)

To the same effect are the decisions of the Privy Council in *Pillai v. Singapore City Council*,

dans la décision d'un arbitre. Ainsi, selon moi, un arbitre aurait pu obliger l'employeur en l'espèce à réinstaller l'intimé dans son poste s'il avait jugé que cela était approprié dans les circonstances.

a L'intervention de la Commission pour faire respecter la décision d'un arbitre est prévue au paragraphe 96(6) de la Loi.

Compte tenu de ces dispositions, il m'est difficile de conclure que le paragraphe 91(1) de la Loi ne fournissait pas à l'intimé un autre recours approprié qui aurait pu remédier à l'iniquité dans les procédures dont il se plaint. Pour l'essentiel, la plainte de l'intimé porte qu'au cours des étapes qui ont mené à la décision de le congédier, son employeur a refusé de le traiter d'une manière équitable. La tenue d'une audience complète dont l'intimé pouvait se prévaloir au cours du processus d'arbitrage ainsi que la possibilité d'être acquitté d'inconduite et d'être réinstallé dans son poste auraient pu, à mon avis, corriger le vice de procédure dans l'enquête qui a conduit à cette décision. Si, comme la Cour l'a statué dans l'affaire *Harelkin*, il était possible de corriger le déni de justice naturelle commis par un comité inférieur en tenant une nouvelle audience devant un comité supérieur, il aurait été selon moi possible de remédier au déni d'équité dans les procédures commis par l'employeur en l'espèce en tenant une audience complète devant un arbitre. Dans cette affaire, après avoir cité et endossé le jugement du juge Spence dans *King v. University of Saskatchewan*, [1969] R.C.S. 678, à la page 689, le juge Beetz a ajouté (à la page 582):

g Mais dans l'arrêt *King*, le comité du sénat constituait en pratique la juridiction de dernière instance et le juge Spence a formulé un principe général en statuant que le déni de justice naturelle commis dans les procédures antérieures pouvait être corrigé en appel et, implicitement mais forcément, que la décision portée en appel n'était pas frappée de nullité absolue puisqu'il était possible d'en appeler. (Voir également *Re Clark and Ontario Securities Commission*, où le juge Wells de la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que le défaut d'observer les règles de justice naturelle dans les premières procédures pouvait être corrigé en appel devant une commission administrative; voir *Re Polten and Governing Council of the University of Toronto*, où le juge Weatherston de la Cour divisionnaire de l'Ontario a dit (à la p. 216) que [TRADUCTION] «si le dernier appel est en fait un nouveau procès et non un appel au sens habituel, je ne vois pas pourquoi l'absence de justice naturelle au niveau intermédiaire n'est pas corrigée».)

j Sont au même effet les décisions du Conseil privé dans *Pillai v. Singapore City Council*, [1968] 1

[1968] 1 W.L.R. 1278, and in *Calvin v. Carr*, [1980] A.C. 574, in which a number of English and Commonwealth cases on this subject are discussed.

The final aspect of this argument concerns the undoubted fact that when his application under section 18 was launched in September 1983, (after retaining new counsel) the time for referring his grievance to adjudication had long since passed. Did this fact furnish a basis for *certiorari* relief? In my judgment it did not. The opportunity to secure the alternative remedy had been open to the respondent but was passed up when he failed to file Form 32 with the registrar of the Board within the time prescribed. In this he may well have been guided by advice of his former solicitor who, it appears, counselled the seeking of redress informally. That is no excuse, in my view, for failing to file the required notice within the time prescribed. Had he done so, it would have been easy enough for him to pursue his alternative remedy in accordance with subsection 91(1) of the Act in the event, as it transpired, the informal approach failed. I am quite unable to see how this failure on his own part to protect his statutory right to adjudication should now provide a sufficient basis for a Court order quashing the decision to dismiss him notwithstanding that a serious allegation of misconduct occurring in his capacity as an immigration officer remains outstanding and unanswered.

While it is equally true that he had been dismissed from his position as an immigration officer without being accorded fair treatment, a statutory remedy capable of curing that defect was ready to hand in the form of adjudication had he cared to pursue it. Failure to do so in a timely fashion, in my view, ought not now to entitle the respondent to the discretionary remedy of *certiorari* quashing the decision of the Deputy Minister. In this connection, the reasoning of Mr. Justice Walsh in *Canadian Human Rights Commission v. Jones*, [1982] 1 F.C. 738 (T.D.), commends itself to me as applicable in a case of this kind even though that case was concerned with refusal by the Trial Division to grant *mandamus* relief where the applicant had neglected to pursue an appeal within

W.L.R. 1278, et dans *Calvin v. Carr*, [1980] A.C. 574, où sont examinées un bon nombre de décisions rendues sur ce sujet en Angleterre et dans les pays du Commonwealth.

^a Le dernier aspect de cet argument concerne le fait incontesté que lorsque l'intimé a présenté sa demande fondée sur l'article 18 en septembre 1983 (après avoir retenu les services d'un nouvel avocat), le délai pour renvoyer son grief à l'arbitrage était échu depuis longtemps. Ce fait constituait-il un motif pour accorder un *certiorari*? À mon avis, non. L'occasion d'obtenir l'autre recours s'est présentée à l'intimé qui l'a laissée passer en omettant de produire au greffier de la Commission la formule 32 dans le délai prescrit. Il est possible qu'il ait agi ainsi sur l'avis de son premier avocat qui, semble-t-il, lui a conseillé de chercher à obtenir un redressement en procédant de manière informelle. Cela ne constitue pas à mon avis une excuse pour avoir omis de produire l'avis requis dans le délai prescrit. S'il avait agi ainsi, il lui aurait été assez facile d'utiliser l'autre recours prévu au paragraphe 91(1) de la Loi au cas où, comme cela s'est produit, la méthode informelle aurait échoué. Je suis tout à fait incapable de voir comment cette omission de la part de l'intimé lui-même de protéger son droit à l'arbitrage prévu par la loi pourrait maintenant constituer un motif suffisant pour que la Cour rende une ordonnance annulant la décision de le congédier, malgré le fait qu'une allégation grave d'inconduite commise par l'intimé en sa capacité d'agent d'immigration reste pendante et n'est pas réfutée.

^g Même s'il est également vrai que l'intimé a été congédié de son poste d'agent d'immigration sans être traité d'une manière équitable, il disposait, s'il avait pris la peine d'y recourir, d'un moyen prévu par la loi susceptible de corriger ce défaut, c'est-à-dire l'arbitrage. L'omission d'agir ainsi dans le délai imparti ne devrait pas, à mon avis, donner droit à l'intimé au recours discrétionnaire que constitue un *certiorari* annulant la décision du sous-ministre. À cet égard, le raisonnement du juge Walsh dans l'arrêt *La Commission canadienne des droits de la personne c. Jones*, [1982] 1 C.F. 738 (1^{re} inst.), me semble s'appliquer à un cas de ce genre, même s'il s'agissait dans cette affaire du refus de la Division de première instance d'accorder un *mandamus* alors que la requérante avait

the statutory time limit. He stated (at pages 750-751):

Applicant did not bring any such appeal and it is conceded that it is now too late to do so. The applicant referred to the Supreme Court case of *Harellkin v. The University of Regina* in which by a 4 to 3 decision the Court found that although the *audi alteram partem* rule had been infringed when a student was expelled from the university, his right of appeal to a senate committee was an appropriate remedy rather than seeking *certiorari* and *mandamus*. Applicant distinguishes this case in that in rendering judgment of the majority Beetz J. stated at page 567:

Nor do I agree that appellant's application for *certiorari* and *mandamus* should have been allowed: appellant had and still has a better alternative remedy in his right of appeal to the senate committee; he ought to have exercised it.

In the present case this right of appeal no longer exists. However I do not think that the Court should be given jurisdiction by way of *mandamus* which it might not otherwise have merely because of lack of diligence by the applicant in pursuing the right of appeal which it had. Such a finding would open the door for the applicant, if it preferred to have a finding of the Tribunal with which it did not agree considered and reversed by means of a prerogative writ in the Trial Division of the Federal Court rather than exercise its right to appeal under section 42.1 of the Act, to merely wait until the delay for such an appeal had expired, before seeking the prerogative writ. While I am not suggesting that the applicant had any such ulterior motive in the present case nevertheless it appears to me that when a statute provides a right of appeal this is the appropriate remedy rather than to seek a *mandamus*, which is not intended to be an alternative remedy, from the Federal Court.

Before leaving this aspect of appeal, I wish also to observe that the respondent, before launching the section 18 application, had not shown that he had sought but failed to obtain an extension of time for filing Form 32 from the Public Service Staff Relations Board. As I read subsection 89(1) of the Regulations and Rules of Procedure, it authorized the Board to grant such an extension either before or after the prescribed time limit expired. I would regard the respondent's failure to make an application under subsection 89(1) as somewhat akin to a failure to seek leave to appeal where a statute provides an alternative remedy in the form of an appeal but only with leave. In such a case it has been held the seeker of *certiorari* relief is not entitled to it when the alternative remedy is available upon the granting of leave (*R. v. R. (T.)* (1983), 28 Alta L.R. (2d) 383 (Q.B.)). In my view, however, as already noted, the respondent cannot obtain the discretionary remedy

négligé d'interjeter appel dans le délai prévu par la loi. Le juge a dit (aux pages 750 et 751):

La requérante n'a pas interjeté appel et elle admet qu'il est maintenant trop tard pour le faire. La requérante a cité la décision de la Cour suprême *Harellkin c. L'université de Regina* où, par une décision de 4 contre 3, la Cour a décidé que bien qu'il y ait eu infraction à la règle *audi alteram partem* lorsque l'étudiant fut expulsé de l'université, son droit d'appel devant le sénat de l'université constituait le recours approprié en l'espèce, de préférence à une demande de *certiorari* et de *mandamus*. La requérante établit une distinction entre cette affaire et la présente espèce en citant le passage suivant des motifs du juge Beetz, page 567, qui rendait le jugement majoritaire:

Mais je ne peux admettre . . . ni que la demande de *certiorari* et de *mandamus* de l'appelant aurait dû être accueillie. Il était, et il l'est encore, plus avantageux pour l'appelant de se prévaloir de son droit d'appel devant le comité du sénat; il aurait dû l'exercer.

En l'espèce, ce droit d'appel n'existe plus. Toutefois, je ne crois pas que la compétence de la Cour devrait être reconnue dans le cadre d'une requête en *mandamus*, compétence qu'elle n'aurait pas autrement uniquement parce que la requérante n'a pas fait preuve de diligence dans l'exercice du droit d'appel dont elle disposait. Une telle conclusion permettrait à la requérante au cas où elle préférerait faire examiner et casser une décision du tribunal avec laquelle elle ne serait pas d'accord au moyen d'un bref de prérogative devant la Division de première instance de la Cour fédérale plutôt que d'exercer son droit d'appel prévu à l'article 42.1 de la Loi, d'attendre tout simplement que le délai d'appel soit expiré avant de demander un bref de prérogative. Je ne veux pas insinuer que la requérante ait eu cette arrière-pensée en l'espèce; mais il me semble néanmoins que lorsqu'une loi prévoit un droit d'appel, c'est là le recours approprié qu'il faut exercer plutôt que de demander à la Cour fédérale un bref de *mandamus*, qui n'est pas censé être une solution de remplacement.

Avant de laisser de côté cet aspect de l'appel, je souhaite également faire remarquer que, avant de présenter sa demande fondée sur l'article 18, l'intimé n'a pas montré qu'il avait cherché à obtenir auprès de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, sans y réussir toutefois, une prorogation du délai pour produire la formule 32. Il ressort de la lecture du paragraphe 89(1) des Règlements et règles de procédure qu'il autorisait la Commission à accorder une telle prorogation de délai avant ou après que le délai prescrit soit écoulé. À mon avis, le défaut de l'intimé de présenter une demande en vertu du paragraphe 89(1) ressemble quelque peu au défaut de chercher à obtenir l'autorisation d'interjeter appel lorsqu'une loi prévoit un recours sous la forme d'un appel, mais sur autorisation seulement. On a statué dans un cas de ce genre que la personne qui cherche à obtenir un *certiorari* n'a pas droit à un tel redressement lorsqu'il est possible d'utiliser un autre

of *certiorari* when, through his own lack of diligence, he has not secured for himself the alternative statutory remedy of adjudication.

I think the appeal should succeed on this ground and that the order below should be quashed.

OTHER ARGUMENTS

In view of my conclusion that the order below should be quashed on the ground that the respondent by failing to avail himself of an adequate alternative remedy was not entitled to it, it becomes unnecessary to consider the two remaining arguments raised by the appellants against the order below. By those arguments the appellants sought to have the order below quashed on the ground that the Trial Division had interfered with a method provided by law for the internal settlement of the dispute between the respondent and his former employer and, secondly, that as the respondent was guilty of laches in bringing his section 18 application he should have been denied the relief claimed. The first of these arguments raises issues not unlike those considered above concerning the availability of an adequate alternative remedy with this important difference. Here it is argued that the Court should not have intervened by granting a writ of *certiorari* when the parties to the dispute had available to them by statute another method of resolving the grievance, namely, through the adjudication process. I am doubtful that the doctrine of laches would have any application in light of the record and the explanations given by the respondent for his delay in launching his section 18 application until September 1983, notwithstanding that the reply of his former employer at the final level grievance procedure was received by him in February of that same year.

For the foregoing reasons, I would allow this appeal with costs both here and in the Trial Division and quash the order in the nature of *certiorari* made by the Associate Chief Justice on January 20, 1984.

HEALD J.: I concur.

recours en obtenant l'autorisation pour ce faire (*R. v. R. (T.)* (1983), 28 Alta L.R. (2d) 383 (B.R.)). Comme je l'ai déjà fait remarquer, l'intimé ne peut, à mon avis, obtenir le redressement discrétionnaire que constitue un *certiorari* lorsque, en raison de son manque de diligence, il n'a pas agi de manière à obtenir l'autre recours que constitue l'arbitrage prévu par la loi.

J'estime que l'appel devrait être accueilli pour ce motif et que l'ordonnance rendue en première instance devrait être annulée.

LES AUTRES ARGUMENTS

Étant donné ma conclusion selon laquelle l'ordonnance rendue en première instance devrait être annulée pour le motif que l'intimé en omettant de se prévaloir d'un recours approprié n'avait pas droit à une telle ordonnance, il devient inutile d'examiner les deux autres arguments avancés par les appelants contre celle-ci. En invoquant ces arguments, les appelants cherchaient à faire annuler ladite ordonnance premièrement, pour le motif que la Division de première instance était intervenue dans une méthode prévue par la loi pour le règlement interne du différend entre l'intimé et son ancien employeur et deuxièmement, parce que, étant donné que l'intimé avait fait preuve de négligence en présentant sa demande fondée sur l'article 18, on devait lui refuser le redressement qu'il demandait. Le premier de ces arguments soulève des questions semblables à celles examinées plus haut au sujet de l'existence d'un autre recours approprié, avec une importante différence toutefois. Il est allégué en l'espèce que la Cour n'aurait pas dû intervenir en accordant un bref de *certiorari* lorsque les parties au différend disposaient en vertu de la loi d'une autre méthode pour trancher le grief, c'est-à-dire la procédure d'arbitrage. Je doute que la théorie de la négligence soit applicable, compte tenu du dossier et des explications données par l'intimé pour justifier son retard à ne présenter sa demande fondée sur l'article 18 qu'en septembre 1983, même s'il avait reçu en février de la même année la réplique de son ancien employeur au dernier palier de la procédure de grief.

Pour les motifs qui précèdent, j'accueillerais le présent appel avec dépens en appel et en première instance, et j'annulerais l'ordonnance de *certiorari* rendue par le juge en chef adjoint le 20 janvier 1984.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.