

A-314-05
2006 FCA 283

A-314-05
2006 CAF 283

Robert A. Read (*Appellant*)

Robert A. Read (*appellant*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: READ v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)
(F.C.A.)

RÉPERTORIÉ : READ c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)
(C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Noël, Nadon and Evans
J.J.A.—Ottawa, May 3 and August 22, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Noël, Nadon et Evans,
J.C.A.—Ottawa, 3 mai et 22 août 2006.

RCMP — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review of RCMP Assistant Commissioner's decision appellant breached duty of loyalty to RCMP — Appellant allegedly divulging to media classified information, documents pertaining to investigation into suspected criminal activity at Immigration Section of Hong Kong Mission — Invoking defence of "whistleblowing" — RCMP internal adjudication board concluding appellant's conduct disgraceful, defence of whistleblowing not made out — Balance to be struck between employee's duty of loyalty, constitutional right to freedom of expression — Case law on public servant's duty of loyalty reviewed — No evidence of illegal activities, corruption on part of RCMP, employees at Hong Kong Mission — RCMP officers held to very high standard of duty of loyalty — Legitimate public interest not exception to duty of loyalty owed by employee to employer — In disclosing confidential information, documents to media, appellant acted in irresponsible manner, breached duty of loyalty — Appellant's public criticism of employer not justified — Appeal dismissed.

GRC — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire d'une décision du commissaire adjoint de la GRC portant que l'appellant a transgressé son obligation de loyauté envers la GRC — L'appellant aurait remis à la presse des renseignements et des documents classifiés relatifs à une enquête portant sur de présumées activités criminelles au sein de la section d'immigration de la mission à Hong Kong — Il a invoqué la défense de dénonciation — Le comité interne d'arbitrage de la GRC a conclu que la conduite de l'appellant avait été scandaleuse et que la défense de dénonciation n'était pas recevable — Il faut établir un équilibre entre l'obligation de loyauté de l'employé et son droit à la liberté d'expression reconnu par la Constitution — Examen de la jurisprudence sur l'obligation de loyauté du fonctionnaire — Absence de preuve d'activités illégales ou de corruption de la part de la GRC ou des employés de la mission de Hong Kong — L'obligation de loyauté des agents de la GRC répond à une norme très élevée — L'intérêt public légitime ne constitue pas une exception à l'obligation de loyauté d'un employé envers son employeur — En communiquant aux médias des renseignements et documents confidentiels, l'appellant a agi de manière irresponsable et a transgressé son obligation de loyauté — La critique formulée publiquement par l'appellant envers son employeur n'était pas justifiée — Appel rejeté.

Public Service — Appeal from Federal Court's dismissal of judicial review of RCMP Assistant Commissioner's decision appellant breached duty of loyalty to employer — Appellant allegedly divulging to media classified information, documents pertaining to investigation into suspected criminal activity — Invoking defence of "whistleblowing" — Internal adjudication board concluding appellant's conduct disgraceful, defence of whistleblowing not made out — Balance to be struck between employee's duty of loyalty, constitutional right to freedom of expression — Case law on public servant's duty of loyalty reviewed — Legitimate public interest not exception to duty of loyalty owed by employee to employer — Appellant acted in irresponsible manner,

Fonction publique — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire adjoint de la GRC portant que l'appellant a transgressé son obligation de loyauté envers son employeur — L'appellant aurait remis à la presse des renseignements et des documents classifiés relatifs à une enquête portant sur de présumées activités criminelles — Il a invoqué la défense de dénonciation — Le comité interne d'arbitrage a estimé que la conduite de l'appellant avait été scandaleuse et que la défense de dénonciation n'était pas recevable — Il faut établir un équilibre entre l'obligation de loyauté de l'employé et son droit à la liberté d'expression reconnu par la Constitution — Examen de la jurisprudence

breached duty of loyalty — Public criticism of employer not justified — Appeal dismissed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Freedom of expression — Appellant accused of having divulged classified information, documents to media in breach of RCMP Code of Conduct — Appellant's duty of loyalty to employer limiting freedom of expression as guaranteed by Charter, s. 2(b) — In view of Charter, s. 1, "freedom of expression" not absolute value, must be balanced against other competing values — Common-law duty of loyalty enunciated by S.C.C. in Fraser v. Public Service Staff Relations Board constituting reasonable limit to freedom of expression under s. 1 — Appellant not establishing justification for breach of oath of loyalty.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of a decision by the RCMP Assistant Commissioner concluding that the appellant had breached his duty of loyalty to the RCMP. The appellant, who enlisted in the RCMP in 1975, was accused of having divulged classified information and documents to the media in breach of his oath of office and of the RCMP Code of Conduct. He also allegedly violated an order from a superior officer not to go public with information pertaining to an investigation into suspected criminal activity at the Immigration Section of the Canadian Mission in Hong Kong. Following the appellant's allegations that his superiors were attempting to cover up the wrongdoing which occurred at the Hong Kong mission, three RCMP investigations were launched between 1991 and 1999. The appellant was assigned to the third investigation in September 1996, but was removed therefrom because he drew conclusions unsupported by the evidence and failed to examine other plausible explanations with respect to the issues under investigation. The appellant contacted the media to express his concerns over the RCMP's handling of the investigations, providing journalists with a classified document, as well as other investigative reports. The RCMP commenced disciplinary proceedings against the appellant in August 2000. An RCMP internal adjudication board (the Board) concluded that the appellant's conduct was disgraceful and recommended that he be dismissed from the Force. In so concluding, the Board held that the appellant's defence of whistleblowing was not made out. The appellant appealed the matter to the Commissioner of the RCMP who referred the case to the RCMP's External Review Committee. The latter concluded that the appellant's disclosure concerned a matter of public interest because the RCMP had failed to

sur l'obligation de loyauté du fonctionnaire — L'intérêt public légitime ne constitue pas une exception à l'obligation de loyauté d'un employé envers son employeur — L'appelant a agi de manière irresponsable et a transgressé son obligation de loyauté — La critique formulée publiquement envers l'employeur n'était pas justifiée — Appel rejeté.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'expression — L'appelant a été accusé d'avoir divulgué des renseignements et des documents classifiés à la presse en violation du Code de déontologie de la GRC — L'obligation de loyauté de l'appelant envers son employeur limite la liberté d'expression que lui garantit l'art. 2b) de la Charte — Eu égard à l'art. premier de la Charte, la « liberté d'expression » n'est pas une valeur absolue et doit être évaluée en fonction d'autres valeurs concurrentes — L'obligation de loyauté en common law, énoncée par la C.S.C. dans l'arrêt Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique, constitue une limite raisonnable selon l'art. premier de la Charte — L'appelant n'a pas justifié la transgression de son serment de loyauté.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire d'une décision du commissaire adjoint de la GRC, qui a conclu que l'appelant avait manqué à son devoir de loyauté envers la GRC. L'appelant, qui s'est engagé dans la GRC en 1975, a été accusé d'avoir divulgué des renseignements et des documents classifiés à la presse, en violation de son serment professionnel et du Code de déontologie de la GRC. Il aurait aussi désobéi à l'ordre d'un officier supérieur de ne pas divulguer des renseignements relatifs à une enquête portant sur de présumées activités criminelles au sein de la section d'immigration de la mission du Canada à Hong Kong. Par suite des allégations de l'appelant selon lesquelles ses supérieurs ont tenté de camoufler les malversations qui avaient cours à la mission de Hong Kong, trois enquêtes de la GRC ont été entreprises entre 1991 et 1999. L'appelant a été affecté à la troisième enquête en septembre 1996, mais il a été retiré parce qu'il a tiré des conclusions qui n'étaient pas étayées par la preuve et qu'il n'a pas examiné d'autres explications plausibles quant aux points visés par l'enquête. L'appelant a communiqué avec les médias pour exprimer ses inquiétudes au sujet de la manière dont la GRC menait les enquêtes, remettant aux journalistes un document classifié ainsi que d'autres rapports d'enquête. En août 2000, la GRC a enclenché une procédure disciplinaire contre l'appelant. Un comité interne d'arbitrage de la GRC (le comité d'arbitrage) a estimé que la conduite de l'appelant avait été scandaleuse et il a recommandé son congédiement de la Gendarmerie. Le comité d'arbitrage a jugé par le fait même que la défense de dénonciation invoquée par l'appelant n'était pas recevable. L'appelant a interjeté appel devant le commissaire de la GRC, qui a renvoyé l'affaire au comité externe d'examen de la GRC,

take appropriate actions with respect to the allegations of corruption at the Hong Kong Mission. As a result, the Review Committee recommended that the appeal from the Board's findings on the allegations of misconduct be allowed. The Assistant Commissioner upheld the Board's finding of disgraceful conduct and the Federal Court dismissed the application for judicial review of the Assistant Commissioner's decision, ruling that the appellant's whistleblowing defence was not made out. The Federal Court concluded that there was a complete lack of evidence with respect to the appellant's allegations that his superiors at the RCMP and other public servants administering immigration policies had attempted to cover up wrongdoing in relation to the Hong Kong investigation. The issue on appeal was whether the Federal Court erred in concluding that the appellant's defence of whistleblowing was not made out.

Held, the appeal should be dismissed.

This case raised an issue as to the balance which must be struck between an employee's duty of loyalty to his employer and his constitutional right to freedom of expression, as guaranteed by paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The parties agreed that the appellant's duty of loyalty to his employer limits his freedom of expression as guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter, but disagreed as to where the line should be drawn between these competing values. In *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, the Supreme Court of Canada ruled that, in certain circumstances, a public servant may actively and publicly express opposition to the policies of a government where, for example, the government is engaged in illegal acts, or if its policies jeopardized the life, health or safety of the public servants or others. The Court made it clear that the determination of the degree of restraint to which a public servant would be held was "relative to the position and visibility of the civil servant." In *Haydon v. Canada*, the Federal Court allowed the application for judicial review filed by drug evaluators on the ground that their public criticism fell within the "public health and safety" exception set forth in *Fraser*. The Court found that the *Fraser* exception embraces matters of public concern and that, where a matter is of legitimate public concern requiring a public debate, the duty of loyalty cannot be absolute to the extent of preventing public disclosure by a government official. It concluded that the common-law duty of loyalty, as enunciated in *Fraser*, constituted a reasonable limit under section 1 of the Charter. In *Haydon v. Canada (Treasury Board)*, the Federal Court of

lequel a conclu que les révélations faites par l'appelant présentaient un intérêt public légitime parce que la GRC n'avait pas pris les mesures adéquates en ce qui a trait aux allégations de corruption à la mission de Hong Kong. Le comité d'examen a donc recommandé que l'appel formé contre les conclusions du comité d'arbitrage sur les allégations d'inconduite soit accueilli. Le commissaire adjoint a confirmé la conclusion du comité d'arbitrage selon laquelle l'appelant s'était rendu coupable d'inconduite scandaleuse et la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire adjoint, statuant que la défense de dénonciation de l'appelant ne pouvait pas être invoquée. La Cour fédérale a conclu qu'il n'y avait aucune preuve confirmant les allégations de l'appelant selon lesquelles ses supérieurs au sein de la GRC et d'autres fonctionnaires appliquant les politiques d'immigration avaient tenté de camoufler des agissements répréhensibles en marge de l'enquête de Hong Kong. Il s'agissait en l'espèce de décider si la Cour fédérale avait eu tort de conclure que la défense de dénonciation opposée par l'appelant ne pouvait pas être invoquée.

Arrêt : l'appel est rejeté.

Le présent appel a fait intervenir l'équilibre qu'il convient d'établir entre l'obligation de loyauté d'un employé envers son employeur et le droit de l'employé à la liberté d'expression, un droit garanti par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les parties ont convenu que l'obligation de loyauté de l'appelant envers son employeur limite la liberté d'expression que lui garantit l'alinéa 2b) de la Charte, mais elles ne s'entendaient pas sur la ligne de démarcation qui doit être tracée entre ces deux valeurs opposées. Dans *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, la Cour suprême du Canada a statué que, dans certaines circonstances, un fonctionnaire peut activement et publiquement exprimer son opposition aux politiques d'un gouvernement si, par exemple, le gouvernement accomplissait des actes illégaux ou si ses politiques mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité des fonctionnaires ou d'autres personnes. La Cour a bien souligné que le degré de modération dont un fonctionnaire doit faire preuve « dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire ». Dans *Haydon c. Canada*, la Cour fédérale a fait droit à la demande de contrôle judiciaire présentée par des évaluateurs en matière de médicaments au motif que leur critique publique entrait dans l'exception touchant « la santé et la sécurité du public » énoncée dans l'arrêt *Fraser*. La Cour estimait que l'exception énoncée dans *Fraser* s'appliquait aux questions d'intérêt public et que, lorsqu'une question suscite un intérêt public légitime et doit être débattue ouvertement, l'obligation de loyauté ne peut pas interdire toute divulgation par un fonctionnaire. Elle a conclu que l'obligation de loyauté

Appeal stated that, in view of section 1 of the Charter, “freedom of expression” is not an absolute value and has to be balanced against other competing values.

The Review Committee found that there was no evidence of illegal activities or corruption, either on the part of the RCMP or of those employed at the Hong Kong Mission, but that there were shortcomings in the investigation conducted by the RCMP. RCMP officers must necessarily be held to a very high standard of the duty of loyalty. Whether or not that standard is higher than that imposed on other public servants will depend on the circumstances of the case in addition to “the position and visibility of the public servant”. In *Haydon v. Canada*, the Federal Court did not intend to create or recognize a further exception to those formulated in *Fraser*. The purpose of the exceptions formulated in *Fraser* is not to encourage or allow public servants to debate issues as if they were ordinary members of the public, unencumbered by responsibilities to their employer, but to allow public servants to expose, in exceptional circumstances, government wrongdoing. The exceptions are sufficiently broad to allow public servants to speak out when circumstances arise where disclosure must take precedence over the duty of loyalty. The exceptions formulated in *Fraser* are no doubt matters of legitimate public concern. However, legitimate public interest at large is not an exception to the duty of loyalty owed by an employee to his employer.

There was nothing in the record to support the appellant’s allegations that members of the RCMP or those in charge at the Hong Kong Mission were corrupt. The appellant did not establish that there was justification for the breach of his oath of loyalty, or that his superiors at the RCMP attempted to obstruct his investigation. The shortcomings in the investigations carried out by the RCMP since 1991 did not constitute government illegality and did not fall within the *Fraser* exceptions. There is no exception of legitimate public concern and such an exception, in so far as RCMP officers are concerned, is not warranted. In disclosing confidential information and documents to the media, the appellant acted in an irresponsible manner and breached his duty of loyalty to his employer. Notwithstanding the fact that there were shortcomings in the RCMP’s investigations, the appellant’s public criticism of his employer could not, in the circumstances of this case, be justified.

en common law, énoncée dans l’arrêt *Fraser*, constituait une limite raisonnable selon l’article premier de la Charte. Dans *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)*, la Cour d’appel fédérale a écrit, eu égard à l’article premier de la Charte, que la « liberté d’expression » n’est pas une valeur absolue et qu’elle doit être évaluée en fonction d’autres valeurs concurrentes.

Le comité d’examen a conclu qu’il n’y avait pas la moindre preuve d’activités illégales ou de corruption, que ce soit de la part de la GRC ou des employés de la mission de Hong Kong, mais qu’il y avait eu des lacunes dans l’enquête menée par la GRC. L’obligation de loyauté des agents de la GRC doit nécessairement répondre à une norme très élevée. La question de savoir si cette norme est plus élevée que celle qui est imposée aux autres fonctionnaires dépendra des circonstances de l’affaire considérée, en plus « du poste et de la visibilité du fonctionnaire ». Dans *Haydon c. Canada*, la Cour fédérale n’entendait pas créer ou reconnaître une autre exception en plus de celles énoncées dans l’arrêt *Fraser*. L’objet des exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser* n’est pas d’encourager ou d’autoriser les fonctionnaires à débattre de questions comme s’ils étaient des membres ordinaires du public, libres de responsabilités envers leur employeur, mais plutôt de permettre aux fonctionnaires de dévoiler, dans des circonstances exceptionnelles, des actes répréhensibles du gouvernement. Les exceptions sont assez larges pour permettre aux fonctionnaires de s’exprimer dans les cas où la divulgation doit avoir préséance sur l’obligation de loyauté. Les exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser* sont sans aucun doute des questions qui suscitent un intérêt public légitime. Toutefois, l’intérêt public légitime en général ne constitue pas une exception à l’obligation de loyauté d’un employé envers son employeur.

Le dossier ne renferme rien qui confirme les allégations de l’appelant selon lesquelles des membres de la GRC ou des responsables de la mission de Hong Kong ont été corrompus. L’appelant n’a pas justifié la transgression de son serment de loyauté ni démontré que ses supérieurs à la GRC ont cherché à entraver son enquête. Les lacunes des enquêtes menées par la GRC depuis 1991 ne constituaient pas des actes illégaux du gouvernement et elles n’entraient pas dans les exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser*. Il n’existe aucune exception se rapportant aux questions d’intérêt public légitime et, une telle exception, dans le cas des agents de la GRC, n’est pas justifiée. En communiquant aux médias des renseignements et documents confidentiels, l’appelant a agi de manière irresponsable et a transgressé son obligation de loyauté envers son employeur. Malgré l’existence de lacunes dans les enquêtes de la GRC, la critique formulée publiquement par l’appelant envers son employeur ne saurait, vu les circonstances de cette affaire, être justifiée.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 1, 2(b).

Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 15(2), 38 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 8, s. 16), 43 (as am. *idem*), 45.12 (as enacted *idem*), 45.14(1) (as enacted *idem*), 45.15(1) (as enacted *idem*), 45.16 (as enacted *idem*; S.C. 1990, c. 8, s. 67; 2002, c. 8, s. 182).

Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361, ss. 37 (as am. by SOR/99-26, s. 1), 39 (as am. by SOR/94-219, s. 15), 40 (as am. *idem*, s. 16), 41.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Fraser v. Public Service Staff Relations Board, [1985] 2 S.C.R. 455; (1985), 23 D.L.R. (4th) 122; 18 Admin. L.R. 72; 9 C.C.E.L. 233; 86 CLLC 14,003; 19 C.R.R. 152; *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82 (T.D.).

CONSIDERED:

Haydon v. Canada (Treasury Board), [2006] 2 F.C.R. 3; [2006] CLLC 220-020; (2005), 337 N.R. 201; 2005 FCA 249; *Haydon v. Canada (Treasury Board)*, [2005] 1 F.C.R. 511; (2004), 253 F.T.R. 230; 2004 FC 749; *Chopra v. Canada (Treasury Board)*, [2006] 1 F.C.R. 105; (2005), 45 C.C.E.L. (3d) 151; 276 F.T.R. 228; 2005 FC 958; *Grahn v. Canada (Treasury Board)* (1987), 91 N.R. 394 (F.C.A.); *Stenhouse v. Canada (Attorney General)*, [2004] 4 F.C.R. 437; (2004), 248 F.T.R. 248; 2004 FC 375; *Appropriate Officer "F" Division v. S/Sgt. Stenhouse* (2001), 11 A.D. (3d) 1.

REFERRED TO:

The Queen v. Oakes, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; 2003 SCC 20.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2b).

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 15(2), 38 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16), 43 (mod., *idem*), 45.12 (édicte, *idem*), 45.14(1) (édicte, *idem*), 45.15(1) (édicte, *idem*), 45.16 (édicte, *idem*; L.C. 1990, ch. 8, art. 67; 2002, ch. 8, art. 182).

Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988), DORS/88-361, art. 37 (mod. par DORS/99-26, art. 1), 39 (mod. par DORS/94-219, art. 15), 40 (mod., *idem*, art. 16), 41.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique, [1985] 2 R.C.S. 455; *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Haydon c. Canada (Conseil du Trésor), [2006] 2 R.C.F. 3; 2005 CAF 249; *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)*, [2005] 1 R.C.F. 511; 2004 CF 749; *Chopra c. Canada (Conseil du Trésor)*, [2006] 1 R.C.F. 105; 2005 CF 958; *Grahn c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] A.C.F. n° 36 (C.A.) (QL); *Stenhouse c. Canada (Procureur général)*, [2004] 4 R.C.F. 437; 2004 CF 375; *Officier compétent de la division « F » c. Sergent d'état-major Stenhouse* (2001), 11 A.D. (3d) 1.

DÉCISIONS CITÉES :

La Reine c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; 2003 CSC 20.

AUTHORS CITED

Dawson, Fabian. “A breach of national security’: Files at Canada’s diplomatic mission in Hong Kong were infiltrated” *The Vancouver Province* (August 26, 1999).

APPEAL from a Federal Court decision ((2005), 30 Admin. L.R. (4th) 218; 274 F.T.R. 203; 2005 FC 798) dismissing an application for judicial review of a decision by the RCMP Assistant Commissioner concluding that the appellant had breached his duty of loyalty to the RCMP. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

David Yazbeck and Paul Champ for appellant.
Patrick D. Bendin and Michael G. Roach for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP,
Ottawa, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] NADON J.A.: This is an appeal from a decision of Harrington J. of the Federal Court, (2005), 30 Admin. L.R. (4th) 218, dated June 2, 2005, which dismissed the appellant’s judicial review application of a decision of Assistant Commissioner Killam of the Royal Canadian Mounted Police (the RCMP).

[2] An RCMP internal adjudication board (the Board) found that allegations of disgraceful conduct made against the appellant, an RCMP officer, had been established and, hence, it directed that the appellant resign from the RCMP within 15 days, failing which he would be dismissed. Notwithstanding the decision of the RCMP’s External Review Committee, which recommended that the appellant’s appeal of the Board’s finding on the allegations of misconduct be allowed, the Assistant Commissioner concluded that the appellant had

DOCTRINE CITÉE

Dawson, Fabian. «“A breach of national security” : Files at Canada’s diplomatic mission in Hong Kong were infiltrated » *The Vancouver Province* (26 août 1999).

APPEL d’une décision de la Cour fédérale (2005 CF 798) rejetant la demande de contrôle judiciaire d’une décision du commissaire adjoint de la GRC, qui a conclu que l’appelant avait manqué à son devoir de loyauté envers la GRC. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

David Yazbeck et Paul Champ pour l’appelant.
Patrick D. Bendin et Michael G. Roach pour
l’intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP,
Ottawa, pour l’appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour
l’intimé.

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

[1] LE JUGE NADON, J.C.A. : Il s’agit d’un appel interjeté de la décision (2005 CF 798) par laquelle le juge Harrington de la Cour fédérale a rejeté, le 2 juin 2005, la demande de contrôle judiciaire déposée par l’appelant à l’encontre d’une décision du commissaire adjoint Killam de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC).

[2] Un comité interne d’arbitrage de la GRC (le comité d’arbitrage) a estimé que les accusations de conduite scandaleuse portées contre l’appelant, un officier de la GRC, avaient été établies et il a donc ordonné que l’appelant démissionne de la GRC dans un délai de 15 jours, à défaut de quoi il serait congédié. Nonobstant la décision du Comité externe d’examen de la GRC, qui a recommandé que soit accueilli l’appel formé par l’appelant contre la conclusion du comité d’arbitrage sur les accusations d’inconduite, le

breached his duty of loyalty to the RCMP and that there was no justification for that breach. As a result, the Assistant Commissioner upheld the sanction imposed by the Board on the appellant.

[3] At issue in these proceedings is the appellant's defence of "whistleblowing". In other words, was it permissible for the appellant to breach his duty of loyalty to his employer by disclosing confidential documents and information to the media, based on suspicions of wrongdoing on the part of his employer? The application Judge, at paragraphs 5 and 6 of his reasons, explained the appellant's defence in the following terms:

His defence was that he had done no wrong, that he always remained true to his Oaths. He disobeyed the order not to go public because the order was unlawful. His superior officer was a criminal trying to cover up serious wrongdoing and incompetence within Citizenship and Immigration Canada, External Affairs and the RCMP itself.

He thought criminals had infiltrated the computer system in Hong Kong and were able to issue false visas. Our national security was at stake but the RCMP would do nothing to stop it. It was only as a last resort that he spoke to the media in the public interest in order to stamp out this evil and bring criminals to justice.

THE FACTS

[4] Although the facts were carefully and thoroughly reviewed by the Judge below, a brief review thereof remains necessary in order to place the matter in its proper context.

[5] The appellant, Corporal Robert Read, enlisted in the RCMP in 1975. As a result of the events which I shall shortly be relating, he was accused of having divulged classified information and documents to the press in breach of his oaths of allegiance, of office and of secrecy, and in breach of the RCMP Code of Conduct [Part III of the *Royal Canadian Mounted Regulations, 1998, SOR/88-361*], as well as having violated an order

commissaire adjoint a estimé que l'appelant avait manqué à son devoir de loyauté envers la GRC et que ce manquement n'était pas justifié. Le commissaire adjoint a donc confirmé la sanction infligée à l'appelant par le comité d'arbitrage.

[3] Ce qui est en cause dans la présente instance, c'est la défense de « dénonciation » invoquée par l'appelant. Autrement dit, l'appelant pouvait-il manquer à son obligation de loyauté envers son employeur en divulguant des documents et renseignements confidentiels aux médias parce qu'il soupçonnait son employeur d'avoir commis des actes répréhensibles? Aux paragraphes 5 et 6 de ses motifs, le juge de première instance a expliqué dans les termes suivants la défense de l'appelant :

En défense, le demandeur a prétendu n'avoir commis aucun acte illicite et être toujours resté fidèle à ses serments. Il aurait désobéi à l'ordre de ne pas s'adresser au public parce que cet ordre était illégal. Son officier supérieur était un criminel qui tentait de cacher des fautes et une incompétence graves au sein de Citoyenneté et Immigration Canada, des Affaires extérieures et de la GRC elle-même.

Le demandeur pensait que des éléments criminels s'étaient introduits dans le système informatique à Hong Kong et étaient en mesure de délivrer de faux visas. Notre sécurité nationale était en jeu, mais la GRC ne faisait rien pour corriger la situation. Ce n'est qu'en dernier recours que le demandeur a parlé aux médias dans l'intérêt public, pour mettre fin à cette situation inacceptable et traduire les responsables devant la justice.

LES FAITS

[4] Le juge de première instance a soigneusement passé en revue les faits, mais il convient de les rappeler brièvement pour mettre l'affaire dans son contexte.

[5] L'appelant, le caporal Robert Read, s'est engagé dans la GRC en 1975. À la suite des événements que je relaterai bientôt, il a été accusé d'avoir divulgué des renseignements et des documents classifiés à la presse, en violation de son serment d'allégeance, de son serment professionnel et de son serment du secret, et en violation du code de déontologie de la GRC [partie III du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*,

from a superior officer not to go public with information pertaining to an investigation into suspected criminal activity at the Immigration Section of the Canadian Mission in Hong Kong (the Hong Kong Mission).

[6] In justification of his decision to go public, the appellant relies, *inter alia*, on the fact that his superiors were attempting to cover up the wrongdoing which occurred at the Hong Kong Mission. He believes that the issue is one of national security and that disclosure to the media as a last resort was in the public interest, in order to bring attention to suspected corruption and criminal activity.

[7] There were three RCMP investigations into the suspected criminal activity at the Hong Kong Mission between 1991 and 1999. The appellant was assigned to the third investigation on September 4, 1996.

[8] In 1991, the RCMP was alerted to potential security breaches and corruption in the Immigration Section at the Hong Kong Mission. A couple was purportedly contacted by individuals claiming to be employees of the Hong Kong Mission and offered a fast-tracking of their immigration application in exchange for \$10,000. Fraudulent visa stamps were also found at the desk of a former employee of the Hong Kong Mission. Finally, two employees of the Hong Kong Mission who had access to the Computer Assisted Immigration Processing System (the CAIPS), were seen depositing a large amount of cash at a bank.

[9] As a result of these allegations, the RCMP began investigating the matter. Sgt. Conohan of the RCMP was sent to Hong Kong, along with David Balser, a security expert with External Affairs (now the Department of Foreign Affairs). This investigation culminated in what is known as the Balser Report, a confidential document which addressed the administrative shortcomings in the CAIPS, a system used, among other things, for the processing of visas.

DORS/88-361]; il a aussi été accusé d'avoir désobéi à l'ordre d'un officier supérieur de ne pas divulguer de renseignements relatifs à une enquête portant sur de présumées activités criminelles au sein de la Section d'immigration de la mission du Canada à Hong Kong (la mission de Hong Kong).

[6] Pour justifier sa décision de faire des révélations à la presse, l'appelant fait notamment valoir que ses supérieurs tentaient de camoufler les malversations qui avaient cours à la mission de Hong Kong. Il croit qu'il s'agissait d'une question de sécurité nationale et que la divulgation aux médias en dernier recours était dans l'intérêt public afin que l'attention soit appelée sur des actes présumés de corruption et sur de présumées activités criminelles.

[7] Il y a eu, entre 1991 et 1999, trois enquêtes de la GRC sur les présumées activités criminelles au sein de la mission de Hong Kong. L'appelant a été affecté à la troisième enquête le 4 septembre 1996.

[8] En 1991, la GRC a été informée de possibles infractions à la sécurité et de possibles actes de corruption au sein de la Section d'immigration de la mission de Hong Kong. Des individus qui prétendaient être des employés de la mission de Hong Kong auraient pris contact avec un couple et lui auraient offert d'accélérer le traitement de sa demande d'immigration en échange de 10 000 \$. De faux tampons de visa ont également été trouvés dans le bureau d'un ancien employé de la mission de Hong Kong. Enfin, deux employés de la mission de Hong Kong qui avaient accès au Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (le STIDI) ont été vus en train de déposer une importante somme d'argent en espèces dans une banque.

[9] À la suite de ces allégations, la GRC a commencé à enquêter sur l'affaire. Le sergent Conohan, de la GRC, a été envoyé à Hong Kong, en compagnie de David Balser, un spécialiste de la sécurité au ministère des Affaires extérieures (aujourd'hui le ministère des Affaires étrangères). Cette enquête s'est terminée par ce qu'il est convenu d'appeler le rapport Balser, un document confidentiel qui faisait ressortir les lacunes administratives du STIDI, un système utilisé notamment pour le traitement des demandes de visas.

[10] In the course of the investigation, Sgt. Conohan met with Brian McAdam, an individual who worked in the Immigration Section of the Hong Kong Mission. Mr. McAdam suspected that criminal organizations known as triads had infiltrated the CAIPS with the assistance of someone working at the Hong Kong Mission. Sgt. Conohan subsequently closed the RCMP files, however, as he was unable to identify suspects with respect to the corruption allegations.

[11] In 1993, a second RCMP investigation was initiated, following further allegations of corruption at the Hong Kong Mission. Sgt. Puchniak (later Staff Sergeant Puchniak) interviewed by telephone a number of former Hong Kong Mission employees. He recommended to his superiors that he be allowed to travel to Hong Kong to pursue the investigation, but his recommendation was rejected. Sgt. Puchniak closed the file since, in his view, it was not feasible to interview former employees once they returned to Canada because they would have had by then the opportunity to discuss amongst themselves the matters about which the RCMP intended to question them.

[12] The third investigation commenced in May of 1995, following a complaint by Mr. McAdam of the Hong Kong Mission who had since retired from the foreign service. He had broached the issue with M.P. David Kilgour, then-Deputy Speaker of the House of Commons, who, as a result, requested a public inquiry, which the Minister of Citizenship and Immigration denied. Instead, a third investigation was initiated by the RCMP to determine whether any wrongdoing had occurred.

[13] Inspector Dubé of the RCMP (later a Superintendent) was assigned to the investigation in 1996. He interviewed Mr. McAdam, but found his allegations to be overly broad and the problem most likely solved by the passage of time and the arrival of new employees at the Hong Kong Mission.

[14] Supt. Dubé nonetheless approached the appellant in September 1996 and requested that he review the file and the allegations made by Mr. McAdam. Supt. Dubé soon found that the appellant lacked the necessary

[10] Au cours de l'enquête, le sergent Conohan a rencontré Brian McAdam, un employé de la section d'immigration de la mission de Hong Kong. M. McAdam soupçonnait que des organisations criminelles appelées triades s'étaient introduites dans le STIDI avec l'aide d'un employé de la mission de Hong Kong. Toutefois, le sergent Conohan a fermé ensuite les dossiers de la GRC car il n'avait pas pu désigner de suspects en ce qui a trait aux allégations de corruption.

[11] En 1993, une deuxième enquête de la GRC a été entreprise, à la suite de nouvelles allégations de corruption à la mission de Hong Kong. Le sergent Puchniak (plus tard sergent d'état-major) s'est entretenu par téléphone avec plusieurs anciens employés de la mission de Hong Kong. Il a recommandé à ses supérieurs de l'autoriser à se rendre à Hong Kong pour poursuivre l'enquête, mais sa recommandation a été rejetée. Le sergent Puchniak a classé l'affaire parce que, selon lui, il était impossible d'interroger les anciens employés après leur retour au Canada étant donné qu'ils auraient alors déjà eu la possibilité de discuter entre eux les points à propos desquels la GRC entendait les interroger.

[12] La troisième enquête a débuté en mai 1995 à la suite d'une plainte de M. McAdam, de la mission de Hong Kong, qui avait depuis pris sa retraite du service extérieur. Ce dernier avait abordé le sujet avec le député David Kilgour, alors vice-président de la Chambre des communes, qui a demandé la tenue d'une enquête publique, ce qu'a refusé le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. La GRC a plutôt commencé une troisième enquête interne pour savoir si des manquements avaient été commis.

[13] L'inspecteur Dubé de la GRC (plus tard surintendant) a été chargé de l'enquête en 1996. Il a interrogé M. McAdam, mais a estimé que ses allégations étaient trop générales et que le problème serait tout probablement résolu par le passage du temps et l'arrivée de nouveaux employés à la mission de Hong Kong.

[14] Le surintendant Dubé s'est néanmoins adressé à l'appelant en septembre 1996 pour lui demander d'examiner l'affaire et les allégations de M. McAdam. Le surintendant Dubé s'est rendu compte rapidement

objectivity to undertake such an investigation because he drew conclusions unsupported by the evidence and failed to examine other plausible explanations with respect to the issues under investigation. Consequently, on September 2, 1997, Supt. Dubé removed the appellant from the investigation and replaced him with Sgt. Pasin who, on December 3, 1999, submitted his final investigation report.

[15] Following his reassignment, the appellant complained to the RCMP Ethics Advisor that Supt. Dubé and Sgt. Conohan were attempting to cover up wrongdoing at the Hong Kong Mission. That complaint was dismissed. Moreover, in January 1999, the appellant complained to the Office of the Auditor General, which issued a report criticizing the lack of security measures in the immigration system.

[16] Supt. Dubé contacted the appellant in 1999 directing him not to discuss the investigation with the media. At the same time, Supt. Dubé questioned the appellant regarding a missing box of documents. Following this exchange and a meeting with Sgt. Pasin regarding the missing box of documents, Supt. Dubé requested an investigation into the appellant's conduct with respect to classified information which he believed the appellant had disclosed to Mr. McAdam and to the appellant's failure to cooperate with the continuing RCMP investigation. However, the request for an investigation was denied due to the fact that Supt. Dubé was no longer the appellant's line officer.

[17] The appellant contacted the media following these events to express his concern over the RCMP's handling of the investigations. He provided journalists with the Balser Report, a classified document, as well as other investigative reports. He also provided the media with a copy of his complaint to the RCMP Public Complaints Commission (the PCC) wherein he complained that senior members of the RCMP had failed to investigate corruption at the Hong Kong Mission. The complaint contained several classified documents relating to the Hong Kong investigation, including the Balser Report. Approximately 50 newspaper articles and TV broadcasts resulted from the

que l'appelant n'avait pas l'objectivité nécessaire pour entreprendre une telle enquête parce qu'il tirait des conclusions qui n'étaient pas étayées par la preuve et qu'il n'examinait pas d'autres explications plausibles quant aux points visés par l'enquête. Le 2 septembre 1997, le surintendant Dubé a donc retiré à l'appelant la responsabilité de l'enquête et a confié celle-ci au sergent Pasin qui, le 3 décembre 1999, a présenté son rapport d'enquête final.

[15] Après sa réaffectation, l'appelant s'est plaint au conseiller de la GRC en matière d'éthique en lui disant que le surintendant Dubé et le sergent Conohan tentaient de camoufler des malversations commises à la mission de Hong Kong. Cette plainte a été rejetée. En janvier 1999, l'appelant a de plus déposé une plainte au bureau du vérificateur général, qui a publié un rapport dénonçant l'absence de mesures de sécurité dans le système d'immigration.

[16] Le surintendant Dubé a communiqué avec l'appelant en 1999 pour lui intimer l'ordre de ne pas discuter de l'enquête avec les médias. Il en a profité pour interroger l'appelant au sujet d'une boîte de documents qui manquait. Après cet échange et une rencontre avec le sergent Pasin concernant la boîte manquante, le surintendant Dubé a demandé une enquête sur la conduite de l'appelant à propos de renseignements classifiés que, croyait-il, l'appelant avait divulgués à M. McAdam, et à propos du manque de collaboration de l'appelant dans l'enquête en cours de la GRC. Cependant, la demande d'enquête a été refusée parce que le surintendant Dubé n'était plus le supérieur hiérarchique de l'appelant.

[17] À la suite de ces événements, l'appelant a communiqué avec les médias pour exprimer ses inquiétudes au sujet de la manière dont la GRC menait les enquêtes. Il a remis aux journalistes le rapport Balser, un document classifié, ainsi que d'autres rapports d'enquête. Il a aussi remis aux médias une copie de la plainte qu'il avait déposée devant la Commission des plaintes du public contre la GRC (la CPP) et dans laquelle il affirmait que des cadres supérieurs de la GRC avaient négligé d'enquêter sur la corruption qui gangrenait la mission de Hong Kong. La plainte comportait plusieurs documents classifiés se rapportant à l'enquête de Hong Kong, notamment le

appellant's disclosure. As an example, the following appeared, in part, in the *Vancouver Province* of August 26, 1999:

'A breach of national security'

Files at Canada's diplomatic mission in Hong Kong were infiltrated

Chinese nationals linked to organized crime have broken into the immigration computer at Canada's diplomatic mission in Hong Kong, classified documents obtained by *The Province* allege.

At least 788 files from the Computer-Assisted Immigration Processing System (CAIPS) were deleted, and up to 2,000 blank visa forms have disappeared, according to the documents.

The core allegations are:

- That certain people paid locally engaged staff of the Canadian commission (now the consulate-general) to delete their backgrounds in the computer system to hide their links with triads—the Chinese Mafia.
- That the visa forms have been used by possibly hundreds of people, including criminals, to enter Canada illegally.

For seven years, the RCMP, Immigration Canada and the Department of External Affairs are alleged to have kept a lid on the case, unwilling to reveal the extent of what several sources call a "breach of national security."

Two key figures in the investigation suspect the RCMP is covering up criminal acts and negligence at Canada's immigration office in Hong Kong.

Details of the case are contained in reports filed by Robert Read, an RCMP corporal in Ottawa, and Brian McAdam, a former immigration control officer at the Canadian commission in Hong Kong.

"I believe there has been a massive conspiracy to cover up the whole issue," Read said.

In a report marked Top Secret, he wrote: "The loss of control of CAIPS . . . loss of control over immigration from Hong Kong . . . from 1986 to 1992 is a most serious breach of national security."

rapport Balser. Les révélations de l'appelant ont donné lieu à une cinquantaine de reportages dans les journaux et à la télévision. Par exemple, l'article reproduit partiellement ci-dessous a paru le 26 août 1999 dans le *Vancouver Province* :

[TRADUCTION]

« Une menace pour la sécurité nationale »

Des dossiers de la mission diplomatique du Canada à Hong Kong ont été infiltrés

Des ressortissants chinois liés au crime organisé se sont introduits dans le système informatique d'immigration de la mission diplomatique du Canada à Hong Kong, selon des documents classifiés obtenus par *The Province*.

Au moins 788 fichiers du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (le STIDI) ont été supprimés et jusqu'à 2 000 formulaires de visas en blanc ont disparu, selon les documents.

Les allégations principales sont les suivantes :

- certaines personnes auraient payé des employés locaux de la mission canadienne (aujourd'hui le consulat général) pour qu'ils suppriment leurs antécédents dans le système informatique afin de dissimuler leurs liens avec les triades—la mafia chinoise;
- les formulaires de visas auraient été utilisés par des centaines de personnes, notamment des criminels, pour entrer au Canada illégalement.

Pendant sept ans, la GRC, Immigration Canada et le ministère des Affaires extérieures auraient gardé l'affaire secrète, soucieux de ne pas révéler l'étendue de ce que plusieurs sources considèrent comme une « menace pour la sécurité nationale ».

Deux personnalités clés de l'enquête soupçonnent la GRC de vouloir dissimuler des actes criminels et des actes de négligence commis dans les bureaux de l'immigration de la mission du Canada à Hong Kong.

Les détails de l'affaire figurent dans des rapports déposés par Robert Read, un caporal de la GRC à Ottawa, et par Brian McAdam, un ancien agent de contrôle de l'immigration à la mission du Canada à Hong Kong.

« Je crois qu'il y a eu un complot d'envergure visant à camoufler toute l'affaire », a déclaré M. Read.

Dans un rapport marqué Très Secret, il a écrit : « La perte du contrôle exercé sur le STIDI [. . .] la perte du contrôle exercé sur l'immigration depuis Hong Kong [. . .] de 1986 à 1992 constitue une atteinte très sérieuse à la sécurité nationale. »

Read, who has written orders from his boss, Insp. Jean Dubé, not to talk to the media, told *The Province*: “I am going public because there needs to be a public inquiry into this whole thing.”

...

“If the RCMP does tell the government that a disaster has occurred,” said Read, “the government cannot decide how to react to it, cannot decide what to tell the people of Canada what has occurred.

“They have Balsler’s report, McAdam’s testimony, the missing files in Hong Kong . . . and my report”.

“Why won’t they do anything?” [Emphasis added].

[18] On September 10, 1999, RCMP Commissioner Zaccardelli requested an administrative file review of the appellant’s allegations of corruption at the Hong Kong Mission, as well as his allegations of wrongdoing by senior RCMP officers.

[19] The administrative file review was conducted by three officers of the RCMP who had had no involvement in the Hong Kong investigations. They issued their report on October 4, 1999, and found no evidence of a cover-up or obstruction by members of the RCMP or by employees of Citizenship and Immigration Canada (CIC).

[20] On August 11, 2000, the RCMP commenced disciplinary proceedings against the appellant and, on May 31, 2002, the Board concluded that the appellant’s conduct was disgraceful and recommended that he be dismissed from the Force. In so concluding, the Board held that the appellant’s defence of whistleblowing was not made out.

[21] As a result of the Board’s decision, the appellant, pursuant to subsection 45.14(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 (the Act), appealed the matter to the Commissioner of the RCMP. As prescribed by subsection 45.15(1) [as enacted *idem*] of the Act, the Commissioner referred the appellant’s case to the RCMP’s External Review Committee (the Review Committee) which concluded, on September 10, 2003, that the appellant’s disclosure concerned a matter

M. Read, qui a reçu de son patron, l’inspecteur Jean Dubé, l’ordre écrit de ne faire aucune révélation aux médias, a dit à *The Province* : « Si je fais ces révélations, c’est parce qu’il faut absolument une enquête publique sur toute cette affaire ».

[. . .]

« Si la GRC dit au gouvernement qu’une catastrophe s’est produite », de dire M. Read, « il est impossible pour le gouvernement de décider comment y réagir, de décider quoi dire aux Canadiens sur ce qui s’est produit. »

« Ils ont le rapport Balsler, le témoignage de M. McAdam, les dossiers manquants à Hong Kong [. . .] et mon rapport ».

« Pourquoi restent-ils à ne rien faire? » [Non souligné dans l’original.]

[18] Le 10 septembre 1999, le commissaire de la GRC, M. Zaccardelli, a demandé un examen administratif des accusations de l’appelant concernant la corruption qui existerait à la mission de Hong Kong, et de ses accusations selon lesquelles certains cadres supérieurs de la GRC manquaient à leurs obligations.

[19] L’examen administratif a été effectué par trois agents de la GRC qui n’avaient pas pris part aux enquêtes de Hong Kong. Ils ont rendu leur rapport le 4 octobre 1999 et n’ont constaté aucune tentative de camouflage ou d’obstruction de la part de membres de la GRC ou de la part d’employés de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC).

[20] Le 11 août 2000, la GRC a enclenché une procédure disciplinaire contre l’appelant et, le 31 mai 2002, le comité d’arbitrage, estimant que la conduite de l’appelant avait été scandaleuse, a recommandé son congédiement de la Gendarmerie. Le comité d’arbitrage a jugé par le fait même que la défense de dénonciation invoquée par l’appelant n’était pas recevable.

[21] Informé de la décision du comité d’arbitrage, l’appelant a interjeté appel devant le commissaire de la GRC en application du paragraphe 45.14(1) [édicte par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16], de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (la Loi). Comme le prévoit le paragraphe 45.15(1) [édicte, *idem*] de la Loi, le commissaire a renvoyé le dossier de l’appelant au Comité externe d’examen de la GRC (le Comité d’examen), lequel a conclu le 10 septembre 2003 que les révélations faites par l’appelant

of public interest because the RCMP had failed to take appropriate actions with respect to the allegations of corruption at the Hong Kong Mission. As a result, the Review Committee recommended that his appeal from the Board's findings on the allegations of misconduct be allowed.

[22] Following the decision of the Review Committee, the appeal remained for consideration by the Commissioner, pursuant to subsection 45.16(1) [as enacted *idem*] of the Act. However, by reason of his prior involvement in the appellant's case, the Commissioner determined that he was unable to adjudicate the appeal. As a result, pursuant to subsection 15(2) of the Act, the appellant's appeal was heard by Assistant Commissioner Tim Killam who, on January 15, 2004, dismissed his appeal, thereby upholding the Board's finding of disgraceful conduct and directing that the appellant be dismissed. In so concluding, the Assistant Commissioner could not agree with the Review Committee's recommendation.

[23] On February 20, 2004, the appellant commenced judicial review proceedings seeking to set aside Assistant Commissioner Killam's decision. On June 2, 2005, Harrington J. dismissed his application. Paragraph 142 of the learned application Judge's reasons encapsulates well his rationale in dismissing the appellant's proceedings:

Cpl. Read owed a duty of loyalty to the RCMP. He made public classified documentation and information in breach of that duty. His "whistle-blowing" defence is not made out in this case. There simply was not enough evidence to lend credence to his allegations. The restrictions on his right to speak out, as long established at common law and as set out in the *Royal Canadian Mounted Police Act* and regulations thereunder, are reasonable within the context of section 1 of the Charter. The need for an impartial and effective police force prevails. The decision of Asst. Commissioner Killam that Cpl. Read breached the RCMP Code of Ethics stands up to judicial review, as does the sanction that he be dismissed from the Force. [Emphasis added.]

présentaient un intérêt public légitime parce que la GRC n'avait pas pris les mesures adéquates en ce qui a trait aux allégations de corruption à la mission de Hong Kong. Le Comité d'examen a donc recommandé que l'appel formé par l'appellant contre les conclusions du comité d'arbitrage sur les allégations d'inconduite soit accueilli.

[22] À la suite de la décision du Comité d'examen, le commissaire devait étudier l'appel, en application du paragraphe 45.16(1) [édicte, *idem*] de la Loi. Cependant, en raison de son intervention antérieure dans le dossier de l'appellant, il a estimé qu'il ne pouvait pas se prononcer sur l'appel. C'est pourquoi, conformément au paragraphe 15(2) de la Loi, l'appel a été entendu par le commissaire adjoint Tim Killam qui, le 15 janvier 2004, a rejeté l'appel. Le commissaire adjoint a ainsi confirmé la conclusion du comité d'arbitrage selon laquelle l'appellant s'était rendu coupable de conduite scandaleuse, et il a ordonné le congédiement de l'appellant. Par cette conclusion, le commissaire adjoint se déclarait incapable de souscrire à la recommandation du Comité d'examen.

[23] Le 20 février 2004, l'appellant a présenté une demande de contrôle judiciaire visant à faire annuler la décision du commissaire adjoint Killam. Le 2 juin 2005, le juge Harrington a rejeté sa demande. Le paragraphe 142 des motifs du juge de première instance résume bien les motifs qu'il avait de rejeter la demande de l'appellant :

Le caporal Read avait une obligation de loyauté envers la GRC. Il a rendu publics des documents et des renseignements protégés, en violation de cette obligation. La défense de dénonciation ne peut pas être invoquée en l'espèce. La preuve n'était tout simplement pas suffisante pour étayer ses allégations. Les restrictions apportées à son droit de s'exprimer en public, lesquelles sont établies depuis longtemps en common law et sont prévues dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et ses règlements d'application, sont raisonnables eu égard à l'article premier de la Charte. La nécessité d'une force de police impartiale et efficace prime. La décision du commissaire adjoint Killam selon laquelle le caporal Read a contrevenu au code de déontologie de la GRC résiste au contrôle judiciaire, tout comme la peine qui lui a été infligée, soit le congédiement de la Gendarmerie. [Non souligné dans l'original.]

[24] The appellant seeks to overturn Harrington J.'s decision and to set aside the Assistant Commissioner's decision.

[24] L'appelant voudrait faire infirmer la décision du juge Harrington et faire annuler la décision du commissaire adjoint.

LEGISLATION

[25] The following provisions of the Act and of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988* [SOR/88-361], are relevant to the issues before us and I therefore reproduce them:

THE ACT [ss. 38 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16), 43 (as am. *idem*), 45.12 (as enacted *idem*), 45.16 (as enacted *idem*; S.C. 1990, c. 8, s. 67; 2002, c. 8, s. 182)]

38. The Governor in Council may make regulations, to be known as the Code of Conduct, governing the conduct of members.

...

43. (1) Subject to subsections (7) and (8), where it appears to an appropriate officer that a member has contravened the Code of Conduct and the appropriate officer is of the opinion that, having regard to the gravity of the contravention and to the surrounding circumstances, informal disciplinary action under section 41 would not be sufficient if the contravention were established, the appropriate officer shall initiate a hearing into the alleged contravention and notify the officer designated by the Commissioner for the purposes of this section of that decision.

(2) On being notified pursuant to subsection (1), the designated officer shall appoint three officers as members of an adjudication board to conduct the hearing and shall notify the appropriate officer of the appointments.

(3) At least one of the officers appointed as a member of an adjudication board shall be a graduate of a school of law recognized by the law society of any province.

...

45.12 (1) After considering the evidence submitted at the hearing, the adjudication board shall decide whether or not each allegation of contravention of the Code of Conduct contained in the notice of the hearing is established on a balance of probabilities.

(2) A decision of an adjudication board shall be recorded in writing and shall include a statement of the findings of the board on questions of fact material to the decision, reasons for

LES DISPOSITIONS APPLICABLES

[25] Les dispositions suivantes de la Loi et du *Règlement sur la Gendarmerie royale du Canada (1988)* [DORS/88-361] sont pertinentes aux questions dont la Cour est saisie, et je les reproduis donc :

LA LOI [art. 38 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16), 43 (mod., *idem*), 45.12 (édicte, *idem*), 45.16 (édicte, *idem*; L.C. 1990, ch. 8, art. 67; 2002, ch. 8, art. 182)]

38. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements, appelés code de déontologie, pour régir la conduite des membres.

[. . .]

43. (1) Sous réserve des paragraphes (7) et (8), lorsqu'il apparaît à un officier compétent qu'un membre a contrevenu au code de déontologie et qu'eu égard à la gravité de la contravention et aux circonstances, les mesures disciplinaires simples visées à l'article 41 ne seraient pas suffisantes si la contravention était établie, il convoque une audience pour enquêter sur la contravention présumée et fait part de sa décision à l'officier désigné par le commissaire pour l'application du présent article.

(2) Dès qu'il est avisé de cette décision, l'officier désigné nomme trois officiers à titre de membres d'un comité d'arbitrage pour tenir l'audience et en avise l'officier compétent.

(3) Au moins un des trois officiers du comité d'arbitrage est un diplômé d'une école de droit reconnue par le barreau d'une province.

[. . .]

45.12 (1) Le comité d'arbitrage décide si les éléments de preuve produits à l'audience établissent selon la prépondérance des probabilités chacune des contraventions alléguées au code de déontologie énoncées dans l'avis d'audience.

(2) La décision du comité d'arbitrage est consignée par écrit; elle comprend notamment l'exposé de ses conclusions sur les questions de fait essentielles à la décision, les motifs de

the decision and a statement of the sanction, if any, imposed under subsection (3) or the informal disciplinary action, if any, taken under subsection (4).

(3) Where an adjudication board decides that an allegation of contravention of the Code of Conduct by a member is established, the board shall impose any one or more of the following sanctions on the member, namely,

(a) recommendation for dismissal from the Force, if the member is an officer, or dismissal from the Force, if the member is not an officer;

(b) direction to resign from the Force and, in default of resigning within fourteen days after being directed to do so, recommendation for dismissal from the Force, if the member is an officer, or dismissal from the Force, if the member is not an officer;

...

45.14 (1) Subject to this section, a party to a hearing before an adjudication board may appeal the decision of the board to the Commissioner in respect of

(a) any finding by the board that an allegation of contravention of the Code of Conduct by the member is established or not established; or

(b) any sanction imposed or action taken by the board in consequence of a finding by the board that an allegation referred to in paragraph (a) is established.

...

45.15 (1) Before the Commissioner considers an appeal under section 45.14, the Commissioner shall refer the case to the Committee.

...

45.16 (1) The Commissioner shall consider an appeal under section 45.14 on the basis of

(a) the record of the hearing before the adjudication board whose decision is being appealed,

(b) the statement of appeal, and

(c) any written submissions made to the Commissioner,

and the Commissioner shall also take into consideration the findings or recommendations set out in the report, if any, of the Committee or the Committee Chairman in respect of the case.

(2) The Commissioner may dispose of an appeal in respect of a finding referred to in paragraph 45.14(1)(a) by

la décision et l'énoncé, le cas échéant, de la peine imposée en vertu du paragraphe (3) ou de la mesure disciplinaire simple prise en vertu du paragraphe (4).

(3) Si le comité d'arbitrage décide qu'un membre a contrevenu au code de déontologie, il lui impose une ou plusieurs des peines suivantes :

a) recommander que le membre soit congédié de la Gendarmerie, s'il est officier, ou, s'il ne l'est pas, le congédier de la Gendarmerie;

b) ordonner au membre de démissionner de la Gendarmerie, et si ce dernier ne s'exécute pas dans les quatorze jours suivants, prendre à son égard la mesure visée à l'alinéa a);

[...]

45.14 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, toute partie à une audience tenue devant un comité d'arbitrage peut en appeler de la décision de ce dernier devant le commissaire :

a) soit en ce qui concerne la conclusion selon laquelle est établie ou non, selon le cas, une contravention alléguée au code de déontologie;

b) soit en ce qui concerne toute peine ou mesure imposée par le comité après avoir conclu que l'allégation visée à l'alinéa a) est établie.

[...]

45.15 (1) Avant d'étudier l'appel visé à l'article 45.14, le commissaire le renvoie devant le Comité.

[...]

45.16 (1) Le commissaire étudie l'affaire portée en appel devant lui en vertu de l'article 45.14 en se fondant sur les documents suivants :

a) le dossier de l'audience tenue devant le comité d'arbitrage dont la décision est portée en appel;

b) le mémoire d'appel;

c) les argumentations écrites qui lui ont été soumises.

Il tient également compte, s'il y a lieu, des conclusions ou des recommandations exposées dans le rapport du Comité ou de son président.

(2) Le commissaire, lorsqu'il est saisi d'un appel interjeté contre la conclusion visée à l'alinéa 45.14(1)a), peut :

(a) dismissing the appeal and confirming the decision being appealed;

(b) allowing the appeal and ordering a new hearing into the allegation giving rise to the finding; or

(c) where the appeal is taken by the member who was found to have contravened the Code of Conduct, allowing the appeal and making the finding that, in the Commissioner's opinion, the adjudication board should have made.

(3) The Commissioner may dispose of an appeal in respect of a sanction or action referred to in paragraph 45.14(1)(b) by

(a) dismissing the appeal and confirming the decision being appealed; or

(b) allowing the appeal and either varying or rescinding the sanction or action.

...

(6) The Commissioner is not bound to act on any findings or recommendations set out in a report with respect to a case referred to the Committee under section 45.15, but if the Commissioner does not so act, the Commissioner shall include in the decision on the appeal the reasons for not so acting.

(7) A decision of the Commissioner on an appeal under section 45.14 is final and binding and, except for judicial review under the *Federal Courts Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

THE REGULATIONS [ss. 37 (as am. by SOR/99-26, s. 1), 39 (as am. by SOR/94-219, s. 15), 40 (as am. *idem*, s. 16)]

37. Sections 38 to 58.7 constitute the Code of Conduct governing the conduct of members.

...

39. (1) A member shall not engage in any disgraceful or disorderly act or conduct that could bring discredit on the Force.

(2) Without restricting the generality of the foregoing, an act or a conduct of a member is a disgraceful act or conduct where the act or conduct

(a) is prejudicial to the impartial performance of the member's duties; or

(b) results in a finding that the member is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary

a) soit rejeter l'appel et confirmer la décision portée en appel;

b) soit accueillir l'appel et ordonner la tenue d'une nouvelle audience portant sur l'allégation qui a donné lieu à la conclusion contestée;

c) soit accueillir l'appel, s'il est interjeté par le membre reconnu coupable d'une contravention au code de déontologie, et rendre la conclusion que, selon lui, le comité d'arbitrage aurait dû rendre.

(3) Le commissaire, lorsqu'il est saisi d'un appel interjeté contre la peine ou la mesure visée à l'alinéa 45.14(1)b), peut :

a) soit rejeter l'appel et confirmer la décision portée en appel;

b) soit accueillir l'appel et modifier la peine ou la mesure imposée.

[. . .]

(6) Le commissaire n'est pas lié par les conclusions ou les recommandations contenues dans un rapport portant sur une affaire qui a été renvoyée devant le Comité conformément à l'article 45.15; s'il choisit de s'en écarter, il doit toutefois motiver son choix dans sa décision.

(7) La décision du commissaire portant sur un appel interjeté en vertu de l'article 45.14 est définitive et exécutoire et, sous réserve du contrôle judiciaire prévu par la *Loi sur les Cours fédérales*, n'est pas susceptible d'appel ou de révision en justice.

LE RÈGLEMENT [art. 37 (mod. par DORS/99-26, art. 1), 39 (mod. par DORS/94-219, art. 15), 40 (mod., *idem*, art. 16)]

37. Les articles 38 à 58.7 constituent le code de déontologie régissant la conduite des membres.

[. . .]

39. (1) Le membre ne peut agir ni se comporter d'une façon scandaleuse ou désordonnée qui jetterait le discrédit sur la Gendarmerie.

(2) Le membre agit ou se comporte de façon scandaleuse lorsque, notamment

a) ses actes ou son comportement l'empêchent de remplir ses fonctions avec impartialité;

b) à cause de ses actes ou de son comportement, il est trouvé coupable d'un acte criminel ou d'une infraction

conviction under an Act of Parliament or of the legislature of a province.

40. A member shall obey every lawful order, oral or written, of any member who is superior in rank or who has authority over that member.

41. A member shall not publicly criticize, ridicule, petition or complain about the administration, operation, objectives or policies of the Force, unless authorized by law. [Emphasis added.]

[26] Also of relevance is paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedom*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982* [1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

...

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

THE ISSUES

[27] The issue in this appeal is whether the application Judge erred in dismissing the appellant's judicial review proceedings. More particularly, did the learned Judge err in concluding that the appellant's defence of "whistleblowing" was not made out? In broader terms, the appeal raises an issue as to the balance which must be struck between an employee's duty of loyalty to his employer and his constitutional right to freedom of expression, as guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter.

THE RELEVANT JURISPRUDENCE

[28] Before reviewing Assistant Commissioner Killam's decision, I shall examine the jurisprudence pertaining to a public servant's duty of loyalty to his employer.

[29] The parties are in agreement that the appellant's duty of loyalty to his employer limits his freedom of expression as guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter. There is a dispute, however, as to where the

punissable par procédure sommaire tombant sous le coup d'une loi fédérale ou provinciale.

40. Le membre doit obéir aux ordres légitimes—verbaux ou écrits—de tout membre qui lui est supérieur en grade ou qui a autorité sur lui.

41. Le membre ne peut publiquement critiquer, railler ou contester l'administration, le fonctionnement, les objectifs ou les politiques de la Gendarmerie, ni s'en plaindre publiquement, à moins qu'il n'y soit autorisé par la loi.

[26] L'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, [1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] est également pertinent :

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

[...]

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

LES QUESTIONS EN LITIGE

[27] Il s'agit dans le présent appel de décider si le juge de première instance a commis une erreur en rejetant la demande de contrôle judiciaire déposée par l'appelant. Plus précisément, le juge de première instance a-t-il eu tort de conclure que la défense de « dénonciation opposée » par l'appelant ne pouvait pas être invoquée? Plus généralement, l'appel fait intervenir l'équilibre qu'il convient d'établir entre, d'une part, l'obligation de loyauté d'un employé envers son employeur et, d'autre part, le droit fondamental de l'employé à la liberté d'expression, un droit garanti par l'alinéa 2b) de la Charte.

LA JURISPRUDENCE APPLICABLE

[28] Avant d'analyser la décision du commissaire adjoint Killam, j'examinerai la jurisprudence portant sur l'obligation de loyauté d'un fonctionnaire envers son employeur.

[29] Les parties conviennent que l'obligation de loyauté de l'appelant envers son employeur limite la liberté d'expression que lui garantit l'alinéa 2b) de la Charte. Elles ne s'entendent pas cependant quant à

line should be drawn between these competing values.

[30] A review of the case law necessarily begins with the Supreme Court of Canada's decision in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, where Dickson C.J. enunciated the principles which, to this day, constitute the frame of reference whenever a defence of "whistle-blowing" is raised.

[31] At issue in *Fraser*, was the right of a public servant, an employee of Revenue Canada, to publicly criticize the federal government's policies concerning metrification and the constitutional entrenchment of a charter of rights. Dickson C.J. formulated the guiding principle as follows: although public servants must be loyal to their employer, they could, in certain circumstances, express publicly their opposition to the government's policies. In other words, the Chief Justice was of the view that it would not be sensible to prohibit outright public servants from criticizing the government. Thus, for Dickson C.J., the real question at issue was the drawing of the line between competing values.

[32] Before setting out those circumstances which, in his view, would allow a public servant to criticize or oppose government policies, Dickson C.J. pointed to the fact that employment in the public service had two dimensions, namely, one relating to an employee's tasks and how the employee performed them, and the other relating to the public's perception of the job.

[33] In the case before him, Dickson C.J. approved the adjudicator's finding that Mr. Fraser's criticisms of the government's policies "were job-related" (*Fraser*, at page 469). The importance of this finding, in his view, stemmed from the fact that an impartial and effective public service was important and necessary, considering that the federal public service was part of the Executive Branch of government, whose task was to administer and implement the government's policies. Hence, it was important for the public service to employ people who

savoir où doit être tracée la ligne de démarcation entre ces deux valeurs opposées que sont l'obligation de loyauté et la liberté d'expression.

[30] L'examen de la jurisprudence débute forcément par un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, où le juge en chef Dickson a exposé les principes qui, encore maintenant, constituent le cadre de référence lorsqu'est invoquée la défense de « dénonciation ».

[31] Il s'agissait dans l'arrêt *Fraser*, du droit d'un fonctionnaire, un employé de Revenu Canada, de critiquer ouvertement les politiques du gouvernement fédéral en matière de conversion au système métrique et l'enchâssement d'une charte des droits dans la Constitution. Le juge en chef Dickson a formulé le principe directeur : les fonctionnaires doivent être loyaux envers leur employeur, mais ils peuvent, dans certaines circonstances, exprimer publiquement leur opposition aux politiques du gouvernement. Autrement dit, le juge en chef était d'avis qu'il ne serait pas sage d'interdire totalement aux fonctionnaires de critiquer les actions du gouvernement. Ainsi, pour le juge en chef Dickson, la véritable question était celle de savoir où tracer la ligne de démarcation entre des valeurs opposées.

[32] Avant de décrire les circonstances dans lesquelles, selon lui, un fonctionnaire serait autorisé à critiquer les politiques du gouvernement ou à s'y opposer, le juge en chef Dickson a souligné qu'un emploi dans la fonction publique comporte deux dimensions, l'une qui concerne les tâches d'un employé et la manière dont il les accomplit, et l'autre qui concerne la manière dont le public perçoit l'emploi.

[33] Dans l'affaire dont il avait été saisi, le juge en chef Dickson a souscrit à la conclusion de l'arbitre selon laquelle les critiques formulées par M. Fraser à l'endroit des politiques du gouvernement « se rapportaient à son emploi » (*Fraser*, à la page 469). Selon lui, l'importance de cette conclusion découlait du fait qu'il est important et nécessaire d'avoir une fonction publique impartiale et efficace, compte tenu que la fonction publique fédérale fait partie de la branche exécutive du gouvernement, dont la tâche est d'administrer et d'appliquer les

were knowledgeable, fair, honest and impartial.

[34] The Chief Justice then went on to say that a further characteristic required of public servants was loyalty. In making that observation, he formulated the principle which is at the centre of the debate before us. At page 470, Dickson C.J. stated:

As the Adjudicator indicated, a further characteristic is loyalty. As a general rule, federal public servants should be loyal to their employer, the Government of Canada. The loyalty owed is to the Government of Canada, not the political party in power at any one time. A public servant need not vote for the governing party. Nor need he or she publicly espouse its policies. And indeed, in some circumstances a public servant may actively and publicly express opposition to the policies of a government. This would be appropriate if, for example, the Government were engaged in illegal acts, or if its policies jeopardized the life, health or safety of the public servant or others, or if the public servant's criticism had no impact on his or her ability to perform effectively the duties of a public servant or on the public perception of that ability. But, having stated these qualifications (and there may be others), it is my view that a public servant must not engage, as the appellant did in the present case, in sustained and highly visible attacks on major Government policies. In conducting himself in this way the appellant, in my view, displayed a lack of loyalty to the Government that was inconsistent with his duties as an employee of the Government. [Emphasis added.]

[35] Dickson C.J. then explained why it was important, if not crucial, to ensure that public servants remained loyal to their employer, i.e., that it was in the public interest to maintain an impartial public service. At pages 470 and 471, he put it as follows:

As the Adjudicator pointed out, there is a powerful reason for this general requirement of loyalty, namely the public interest in both the actual, and apparent, impartiality of the public service. . . .

There is in Canada, in my opinion, a similar tradition [to that of England] surrounding our public service. The tradition emphasizes the characteristics of impartiality, neutrality, fairness and integrity. A person entering the public service or one already employed there must know, or at least be deemed

politiques gouvernementales. D'où l'importance pour la fonction publique d'employer des personnes bien informées, justes, honnêtes et impartiales.

[34] Le juge en chef a ensuite ajouté qu'une autre qualité requise des fonctionnaires était la loyauté. En faisant cette observation, il a formulé le principe qui est au cœur du débat dont nous sommes saisis. À la page 470, il a dit :

Comme l'arbitre l'a indiqué, il existe une autre caractéristique qui est la loyauté. En règle générale, les fonctionnaires fédéraux doivent être loyaux envers leur employeur, le gouvernement du Canada. Ils doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique au pouvoir. Un fonctionnaire n'est pas tenu de voter pour le parti au pouvoir. Il n'est pas non plus tenu d'endosser publiquement ses politiques. En fait, dans certaines circonstances, un fonctionnaire peut activement et publiquement exprimer son opposition à l'égard des politiques d'un gouvernement. Ce serait le cas si, par exemple, le gouvernement accomplissait des actes illégaux ou si ses politiques mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité des fonctionnaires ou d'autres personnes, ou si les critiques du fonctionnaire n'avaient aucun effet sur son aptitude à accomplir d'une manière efficace ses fonctions ni sur la façon dont le public perçoit cette aptitude. Toutefois, ayant énoncé ces qualités (et il peut y en avoir d'autres), je suis d'avis qu'un fonctionnaire ne doit pas, comme l'a fait l'appelant en l'espèce, attaquer de manière soutenue et très visible des politiques importantes du gouvernement. Selon moi, en se conduisant de cette manière, l'appelant a manifesté envers le gouvernement un manque de loyauté incompatible avec ses fonctions en tant qu'employé du gouvernement. [Non souligné dans l'original.]

[35] Le juge en chef Dickson a ensuite expliqué pourquoi il était important, voire crucial, de s'assurer que les fonctionnaires demeurent loyaux envers leur employeur, c'est-à-dire pourquoi il était dans l'intérêt public d'avoir une fonction publique impartiale. Aux pages 470 et 471, il a dit ce qui suit :

Comme l'a souligné l'arbitre, il existe un motif important à l'appui de cette règle générale de loyauté, savoir l'intérêt du public vis-à-vis de l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique [. . .]

À mon avis, il existe au Canada une tradition semblable en ce qui a trait à notre fonction publique. La tradition met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité. Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du

to know, that employment in the public service involves acceptance of certain restraints. One of the most important of those restraints is to exercise caution when it comes to making criticisms of the Government. [Emphasis added.]

[36] One last point from the *Fraser*, decision deserves mention. In concluding as he did, Dickson C.J. made it clear that the determination of the degree of restraint to which a public servant would be held was “relative to the position and visibility of the civil servant” (see page 466).

[37] I now turn to a number of decisions rendered by the Federal Court and by this Court. In *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82 (T.D.) (*Haydon* No. 1), the employees, drug evaluators in the Pharmaceutical Assessment Division of the Bureau of Veterinary Drugs, Food Directorate, Health Protection Branch of Health Canada, gave interviews on *Canada AM*, a national television program on the CTV network, during which they expressed serious concerns with respect to their employer’s drug review process and the impact thereof on the health of Canadians. Both employees were reprimanded by their employer, who concluded that they had breached their duty of loyalty. The employees filed grievances which ultimately reached the Associate Deputy Minister, who denied them. The Associate Deputy Minister concluded that although public servants enjoyed freedom of expression and could participate in public discussions of public issues, there were limits to their freedom of expression, which included their duty of loyalty to their employer.

[38] The employees commenced judicial review proceedings in the Federal Court. On September 5, 2000, Madam Justice Tremblay-Lamer allowed their application on the ground that their public criticism fell within the “public health and safety” exception set forth in *Fraser*. In so concluding, the learned Judge commented as follows, at paragraph 83, on the exceptions to the common-law duty of loyalty formulated by Dickson C.J. in *Fraser*:

moins est présumée savoir, que l’emploi dans la fonction publique comporte l’acceptation de certaines restrictions. L’une des plus importantes de ces restrictions est de faire preuve de prudence lorsqu’il s’agit de critiquer le gouvernement. [Non souligné dans l’original.]

[36] Un dernier point tiré de l’arrêt *Fraser* mérite d’être mentionné. Dans sa conclusion, le juge en chef Dickson a bien souligné que le degré de modération dont un fonctionnaire doit faire preuve « dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire » (voir à la page 466).

[37] Je vais maintenant examiner plusieurs décisions rendues par la Cour fédérale et la Cour d’appel fédérale. Dans la décision *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82 (1^{re} inst.) (*Haydon* n° 1), les employés, évaluateurs en matière de médicaments à la Division de l’évaluation des produits pharmaceutiques du Bureau des médicaments vétérinaires, Direction des aliments, Direction générale de la protection de la santé à Santé Canada, avaient accordé des entrevues à l’émission *Canada AM*, une émission nationale de télévision diffusée par le réseau CTV, au cours de laquelle ils ont exprimé de sérieuses inquiétudes à propos du processus d’évaluation des médicaments appliqué par leur employeur, et des conséquences de ce processus sur la santé des Canadiens. Les deux employés ont été réprimandés par leur employeur, qui a conclu qu’ils avaient manqué à leur obligation de loyauté. Les employés ont déposé des griefs. Les griefs ont finalement atteint le niveau du sous-ministre délégué, qui les a rejetés. Celui-ci a conclu que, même si les fonctionnaires ont droit à la liberté d’expression et peuvent participer à des débats publics sur des questions d’intérêt public, il y a des limites à leur liberté d’expression et l’une de ces limites est leur obligation de loyauté envers leur employeur.

[38] Les employés ont présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Le 5 septembre 2000, la juge Tremblay-Lamer a fait droit à leur demande au motif que leur critique publique entrait dans l’exception touchant « la santé et la sécurité du public », énoncée dans l’arrêt *Fraser*. En tirant cette conclusion, la juge Tremblay-Lamer a commenté, au paragraphe 83, les exceptions formulées par le juge en chef Dickson dans l’arrêt *Fraser*, à propos de l’obligation de loyauté en common law :

In my opinion, these exceptions embrace matters of public concern. They ensure that the duty of loyalty impairs the freedom of expression as little as reasonably possible in order to achieve the objective of an impartial and effective public service. Where a matter is of legitimate public concern requiring a public debate, the duty of loyalty cannot be absolute to the extent of preventing public disclosure by a government official. The common law duty of loyalty does not impose unquestioning silence. As explained in *Fraser*, the duty of loyalty is qualified: “some speech by public servants concerning public issues is permitted.” It is my understanding that these exceptions to the common law rule may be justified wherever the public interest is served. In this regard, the importance of the public interest in disclosure of wrongdoing, referred to as “the defence of whistleblowing”, has been recognized in other jurisdictions as an exception to the common law duty of loyalty. [Emphasis added.]

[39] I should point out that at paragraph 89 of her reasons, Madam Justice Tremblay-Lamer, after a careful section 1 analysis based on the test set out in *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, concluded that the common-law duty of loyalty, as enunciated in *Fraser*, “sufficiently accommodates the freedom of expression as guaranteed by the Charter, and therefore constitutes a reasonable limit within the meaning of section 1 of the Charter.”

[40] A more recent decision is this Court’s decision in *Haydon v. Canada (Treasury Board)*, [2006] 2 F.C.R. 3 (F.C.A.), dated June 30, 2005 (*Haydon* No. 2). The employee, Dr. Haydon, a veterinarian employed by Health Canada as a drug evaluator, was suspended for 10 working days by her employer for comments attributed to her in a newspaper article which appeared in the *Globe and Mail*.

[41] She filed a grievance requesting, *inter alia*, that her suspension be rescinded and that she be reimbursed all lost salary and benefits. Before the Adjudicator, Dr. Haydon argued that by reason of her Charter rights, she was entitled to make her views known to the public. The Adjudicator dismissed her argument on the ground that she had made no attempt to resolve her concerns through the appropriate internal channels, adding that if he were wrong on that point, he would have concluded that Dr. Haydon’s statement to the press did not fall within the exceptions to the duty of loyalty as

Selon moi, ces exceptions s’appliquent aux questions d’intérêt public. Elles font en sorte que l’obligation de loyauté porte le moins possible atteinte, dans des limites raisonnables, à la liberté d’expression dans la réalisation de l’objectif d’une fonction publique impartiale et efficace. Lorsqu’une question suscite un intérêt public légitime et doit être débattue ouvertement, l’obligation de loyauté ne peut pas interdire toute divulgation par un fonctionnaire. L’obligation de loyauté en common law n’impose pas le silence sans réserve. Comme on l’a expliqué dans l’arrêt *Fraser*, l’obligation de loyauté est tempérée : « il est permis aux fonctionnaires de s’exprimer dans une certaine limite sur des questions d’intérêt public ». Mon interprétation de ces exceptions à la règle de common law est qu’elles sont justifiées chaque fois qu’il en va de l’intérêt public. L’importance de l’intérêt public lorsqu’il s’agit de divulguer des méfaits, que l’on appelle « la défense de dénonciation », a été reconnue dans d’autres ressorts comme constituant une exception à l’obligation de loyauté en common law. [Non souligné dans l’original.]

[39] Je dois souligner que, au paragraphe 89 de ses motifs, la juge Tremblay-Lamer, après une analyse minutieuse de l’article premier, fondée sur le critère exposé dans l’arrêt *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, a conclu que l’obligation de loyauté en common law, telle qu’elle est énoncée l’arrêt *Fraser*, « respecte suffisamment la liberté d’expression qui est garantie par la Charte et [. . .] constitue une limite raisonnable au sens de l’article premier de la Charte ».

[40] Un arrêt plus récent est celui qui a été rendu par la Cour d’appel fédérale dans *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)*, [2006] 2 R.C.F. 3 (*Haydon* n° 2). L’employée, le D^r Haydon, une vétérinaire travaillant pour Santé Canada comme évaluatrice de médicaments, a été suspendue pendant 10 jours ouvrables par son employeur en raison de propos qui lui étaient attribués dans un article paru dans le *Globe and Mail*.

[41] Le D^r Haydon a déposé un grief dans lequel elle a demandé notamment l’annulation de sa suspension et le remboursement du salaire et des avantages sociaux qu’elle avait perdus. Devant l’arbitre, elle fait valoir que, en raison des droits que lui garantit la Charte, elle avait le droit de s’exprimer publiquement. L’arbitre a rejeté son argument au motif qu’elle n’avait pas cherché à dissiper ses doutes par les voies internes appropriées, ajoutant que, s’il avait tort sur ce point, il serait arrivé à la conclusion que les déclarations du D^r Haydon à la presse n’étaient pas visées par les exceptions à

formulated in *Fraser*, because her statement did not relate to health and safety.

[42] Dr. Haydon then commenced judicial review proceedings before the Federal Court. On May 21, 2004 [*Haydon v. Canada (Treasury Board)*, [2005] 1 F.C.R. 511], Martineau J. concluded that the Adjudicator had not erred in finding that Dr. Haydon had breached her duty of loyalty and that the 10-day suspension was justified. In concluding as he did, Martineau J., at paragraph 49 of his reasons, outlined the factors which, in his view, were relevant to a determination of whether or not a public servant had breached her duty of loyalty in publicly criticizing her employer:

In light of the above, the following factors are relevant in determining whether or not a public service employee who makes a public criticism breaches his or her duty of loyalty towards the employer: the working level of the employee within the Government hierarchy; the nature and content of the expression; the visibility of the expression; the sensitivity of the issue discussed; the truth of the statement made; the steps taken by the employee to determine the facts before speaking; the efforts made by the employee to raise his or her concerns with the employer; the extent to which the employer's reputation was damaged; and the impact on the employer's ability to conduct business. [Emphasis added.]

[43] On appeal to this Court, Dr. Haydon argued that Martineau J. had erred in concluding that her employer had just and sufficient cause to suspend her. After carefully reviewing the governing principles as enunciated in *Fraser*, and *Haydon* No. 1, Desjardins J.A., writing for the Court, concluded that the learned Judge had made no error. She expressed her view in the following way, at paragraph 40:

The Adjudicator found that in stating that there was no difference in risk between Brazilian beef and Canadian beef, the appellant's comments did not fall within the exceptions to the duty of loyalty recognized in *Fraser*. She was not denouncing a policy which jeopardized the life, health or safety of Canadians. She was commenting on the decision of the CFIA, which she felt was a political move. The Federal Court Judge, at paragraph 69 of his reasons, found that the adjudicator did not err in law and that his decision was one

l'obligation de loyauté formulées dans l'arrêt *Fraser*, parce que ces déclarations ne portaient pas sur des questions de santé et de sécurité.

[42] Le D' Haydon a alors présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Le 21 mai 2004 [*Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)*, [2005] 1 R.C.F. 511], le juge Martineau a conclu que l'arbitre n'avait pas commis d'erreur en considérant que le D' Haydon avait manqué à son obligation de loyauté et que la suspension de 10 jours était justifiée. Dans sa conclusion, le juge Martineau a énuméré, au paragraphe 49 de ses motifs, les facteurs qui, selon lui, permettaient de dire si un fonctionnaire avait manqué à son obligation de loyauté en critiquant publiquement son employeur :

Compte tenu des remarques qui précèdent, les facteurs suivants sont pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer si un fonctionnaire qui fait en public des critiques manque à son obligation de loyauté envers l'employeur : le niveau du poste occupé par l'employé au sein de la hiérarchie gouvernementale; la nature et le contenu de l'expression; la visibilité de l'expression; le caractère délicat de la question; l'exactitude de la déclaration; les démarches que l'employé fait pour connaître les faits avant de prendre la parole; les efforts que l'employé fait pour informer l'employeur de ses préoccupations; la mesure dans laquelle la réputation de l'employeur est ternie et les incidences sur la capacité de l'employeur d'exercer ses activités. [Non souligné dans l'original.]

[43] Dans l'appel qu'elle a interjeté devant la Cour d'appel, le D' Haydon a fait valoir que le juge Martineau avait conclu à tort que son employeur avait eu un motif juste et suffisant de la suspendre. Après un examen minutieux des principes directeurs exposés dans l'arrêt *Fraser* et dans la décision *Haydon* n° 1, la juge Desjardins, rédigeant l'arrêt de la Cour, a conclu que le juge de première instance n'avait commis aucune erreur. Elle a exprimé sa position de la manière suivante, au paragraphe 40 :

L'arbitre a conclu qu'en disant qu'il n'y avait aucune différence, pour ce qui concerne le risque, entre le bœuf brésilien et le bœuf canadien, l'appelante ne pouvait pas se réclamer des exceptions à l'obligation de loyauté mentionnées dans *Fraser*. L'appelante ne dénonçait pas une politique qui mettait en péril la vie, la santé ou la sécurité des citoyens canadiens. Ses déclarations visaient une décision de l'ACIA qui, selon l'appelante, était d'ordre politique. Le juge de la Cour fédérale a dit, au paragraphe 69 de ses motifs, que

that could reasonably have been made based on the evidence on the record. The Federal Court Judge held that this was not a case of “whistleblowing”. In his view, the appellant’s reported statements did not involve public interest issues of the same order as in *Haydon No. 1*. They did not address pressing issues such as jeopardy to public health and safety (or government illegality). Moreover, he wrote, the evidence revealed that the appellant did not check her facts nor did she raise her concern internally before speaking to *The Globe and Mail*. Her statements did not appear to be accurate. They nevertheless carried significant weight because she was a scientist. Her comments had an adverse impact on the operations of the Government of Canada. As a result, he said, the Adjudicator made no reviewable error neither on a standard of patent unreasonableness nor on a standard of reasonableness. I find no error in that conclusion. [Emphasis added.]

[44] In concluding as she did, Madam Justice Desjardins pointed out that Dr. Haydon had not taken the position that a public servant’s duty of loyalty to his or her employer did not constitute a reasonable and justifiable limit on her Charter right of freedom of expression, within the meaning of section 1 of the Charter. In so stating, she expressly referred to paragraph 89 of Tremblay-Lamer J.’s decision in *Haydon No. 1*, where the learned Judge expressed the view that by reason of the exceptions enunciated in *Fraser*, to the common-law duty of loyalty, a public servant’s freedom of expression was not unreasonably limited within the meaning of section 1 of the Charter.

[45] In *Chopra v. Canada (Treasury Board)*, [2006] 1 F.C.R. 105 (F.C.) dated July 8, 2005, currently on appeal before this Court, the applicant, Dr. Chopra, a microbiologist and veterinarian employed in the Human Safety Division of the Veterinary Drugs Directorate of Health Canada, was suspended without pay by his employer for a period of five working days, for comments to the press wherein he criticized his employer for needlessly scaring people, following the September 11, 2001 terrorist attacks in New York, on recommending to the Minister of Health that antibiotics and vaccines should be stockpiled to combat anthrax and smallpox, in case the diseases were unleashed by a terrorist attack.

l’arbitre n’avait commis aucune erreur de droit et que sa décision était raisonnable compte tenu des preuves au dossier. Le juge de la Cour fédérale a dit qu’il ne s’agissait pas d’une « dénonciation ». Selon lui, les déclarations imputées à l’appelante ne visaient pas des questions d’intérêt public du même ordre que dans *Haydon n° 1*. Il ne s’agissait pas de déclarations sur des questions importantes susceptibles de porter atteinte à la santé et à la sécurité du public (ou d’actes illégaux du gouvernement). En outre, la preuve révélait que l’appelante n’avait pas vérifié les faits ni mentionné ses préoccupations à l’interne avant de parler au *Globe and Mail*. Ses déclarations ne semblaient pas exactes. Néanmoins, ces déclarations avaient un certain poids parce qu’il s’agissait des propos d’une scientifique. Ses observations ont eu des répercussions négatives sur les activités du gouvernement du Canada. Par conséquent, selon le juge, l’arbitre n’avait commis aucune erreur susceptible de contrôle ni au regard de la décision manifestement déraisonnable, ni au regard de la décision raisonnable. J’estime que le juge n’a commis aucune erreur en tirant cette conclusion. [Non souligné dans l’original.]

[44] En concluant ainsi, la juge Desjardins a souligné que le D^r Haydon n’avait pas prétendu que l’obligation de loyauté d’un fonctionnaire envers son employeur n’est pas une limite raisonnable et justifiable à sa liberté d’expression, au sens de l’article premier de la Charte. À cet égard, la juge Desjardins s’est reportée expressément au paragraphe 89 des motifs de la décision *Haydon n° 1*, où la juge Tremblay-Lamer dit que, vu les exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser*, au sujet de l’obligation de loyauté en common law, la liberté d’expression d’un fonctionnaire n’était pas limitée d’une manière déraisonnable au sens de l’article premier de la Charte.

[45] Dans la décision *Chopra c. Canada (Conseil du Trésor)*, [2006] 1 R.C.F. 105 (C.F.) datée du 8 juillet 2005, qui fait l’objet d’un appel devant la Cour d’appel fédérale, le demandeur, le D^r Chopra, microbiologiste et vétérinaire travaillant à la Division de l’innocuité pour les humains de la Direction des drogues vétérinaires à Santé Canada, a été suspendu sans rémunération par son employeur pendant une période de cinq jours ouvrables, en raison de commentaires qu’il avait faits à la presse et dans lesquels il avait critiqué son employeur. Il a accusé celui-ci d’avoir inutilement effrayé la population, après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 à New York, en recommandant au ministre de la Santé de stocker des antibiotiques et des vaccins qui

[46] Following the dismissal of his grievance by the Adjudicator, Dr. Chopra commenced judicial review proceedings in the Federal Court. Before MacKay D. J., Dr. Chopra argued that the *Fraser*, exceptions to the common-law duty of loyalty were not exhaustive, and that in *Haydon* No. 1, Madam Justice Tremblay-Lamer had set out a further exception, namely, that a public servant could speak out regarding issues pertaining to a legitimate public interest. Dr. Chopra argued that the Adjudicator had erred in not considering Dr. Chopra's comments in the light of that exception. MacKay D. J. disposed of that argument in the following terms at paragraph 27 of his reasons:

I am not persuaded that my colleague did recognize a further exception. Her use of generic words, "matters of legitimate public concern", in my opinion, were intended only as a general description underlying the exceptions already established by *Fraser*. Indeed, in *Haydon* (No. 1) the decision of an Associate Deputy Minister imposing discipline in relation to public comments of Dr. Chopra and another, was found to be unreasonable, *inter alia*, in failing to recognize that the public comments were within the first exception set out by *Fraser*, i.e., public criticism in relation to safety and efficacy of the drug approval process of Health Canada, a matter of public health and safety. [Emphasis added.]

[47] The next case I wish to refer to is this Court's decision in *Grahn v. Canada (Treasury Board)* (1987), 91 N.R. 394 (F.C.A.). In that case, Mr. Grahn, a public servant employed at the Canada Employment and Immigration Commission, publicly criticized his employer, stating that his superiors were guilty of "tolerating" frauds upon the Unemployment Insurance Fund and of committing what he called breaches of "privacy laws".

[48] Mr. Grahn was discharged from the public service and his grievance to the Public Service Staff Relations Board (the Board) was dismissed. He then

permettraient de lutter contre le charbon et la variole pour le cas où ces maladies se propageraient par suite d'une attaque terroriste.

[46] Après le rejet de son grief par l'arbitre, le D^r Chopra a présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Devant le juge suppléant MacKay, il a fait valoir que les exceptions énoncées dans l'arrêt *Fraser*, à l'obligation de loyauté en common law n'étaient pas limitatives et que, dans la décision *Haydon* n° 1, la juge Tremblay-Lamer avait énoncé une autre exception, à savoir qu'un fonctionnaire pouvait s'exprimer sur des questions suscitant un intérêt public légitime. Selon le D^r Chopra, l'arbitre avait commis une erreur parce qu'il n'avait pas examiné ses commentaires à la lumière de cette exception. Le juge suppléant MacKay a tranché cet argument de la manière suivante, au paragraphe 27 de ses motifs :

Je ne suis pas convaincu que ma collègue ait effectivement établi une autre exception. À mon sens, l'expression générale qu'elle a employée—« question[s] [qui] suscite[nt] un intérêt public légitime »—ne visait qu'à désigner collectivement les exceptions déjà définies dans l'arrêt *Fraser*. En effet, dans *Haydon* (n° 1), la décision d'un sous-ministre délégué de prononcer une sanction relativement aux interventions publiques du D^r Chopra et d'une autre personne a été déclarée déraisonnable du fait, notamment, qu'on n'a pas reconnu que ces interventions tombaient sous le coup de la première exception définie dans *Fraser*, à savoir la critique publique touchant la sécurité et l'efficacité de la procédure d'approbation des médicaments de Santé Canada, une question de santé et de sécurité publiques. [Non souligné dans l'original.]

[47] Un autre précédent que je voudrais invoquer est un arrêt de la Cour d'appel fédérale, *Grahn c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] A.C.F. n° 36 (C.A.) (QL). Dans cette affaire, M. Grahn, un fonctionnaire travaillant pour la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, a critiqué publiquement son employeur, affirmant que ses supérieurs avaient « toléré » des actes frauduleux aux dépens de la Caisse d'assurance-chômage et qu'ils commettaient ce qu'il appelait des infractions aux « lois relatives à la protection de la vie privée ».

[48] M. Grahn a été congédié de la fonction publique et le grief qu'il a déposé devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la

commenced judicial review proceedings before this Court. After stating the principle formulated by Dickson C.J. in *Fraser*, Hugessen J.A., writing for the Court, made the following comments at page 395 of his reasons:

The fact remains, however, that having chosen the drastic course of publicly accusing his superiors of illegalities, it was up to the applicant to prove his allegations if he wished to avoid the otherwise natural consequences of his actions. As the applicant himself admitted at the hearing before us, the record is devoid of such proof. The applicant's own unsubstantiated allegations are certainly not enough. [Emphasis added.]

[49] I wish to refer to one last case. In *Stenhouse v. Canada (Attorney General)*, [2004] 4 F.C.R. 437 (F.C.), dated March 12, 2004, the Federal Court dealt with an application for judicial review of a decision of the Commissioner of the RCMP which confirmed a recommendation of the External Review Committee that the applicant, a member of the RCMP, resign within 14 days or be dismissed from the Force.

[50] The disciplinary measures resulted from the unauthorized disclosure by the applicant to the Canadian writer of a book entitled *Hell's Angels at War*, of confidential RCMP documents and other confidential police documents pertaining to Force strategies in respect of outlaw motorcycle gangs (OMGs).

[51] The applicant had been involved in undercover operations and worked in the areas of drug enforcement, homicide, intelligence and organized crime investigations. He developed a particular interest in outlaw motorcycle gangs and policing strategies in regard thereto. In 1986, he was transferred to the OMG Intelligence Unit. Because of his interest in the area, he was selected to represent the RCMP, in 1998, on the Organized Crime Working Committee, which led him to draft several briefing notes and memoranda to the RCMP Criminal Operations officials, suggesting that there were flaws in the current models of OMG policing and proposing alternative ways of improved policing. At paragraph 7 of his reasons, Kelen J. sets out the

Commission) a été rejeté. Il a alors présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour d'appel. Après avoir exposé le principe formulé par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Fraser*, le juge Hugessen, qui a rédigé l'arrêt de la Cour, a fait les observations suivantes, à la page 4 de ses motifs :

Il n'en reste pas moins qu'après avoir pris la décision très grave d'accuser ses supérieurs d'illégalités, le requérant devait en démontrer le bien-fondé s'il tenait à éviter les conséquences par ailleurs naturelles de ses actions. Comme il l'a reconnu lui-même à l'audience, le dossier ne contient pas une telle preuve. Les seules allégations non confirmées du requérant ne sont certainement pas suffisantes. [Non souligné dans l'original.]

[49] Je voudrais signaler un dernier précédent. Dans la décision *Stenhouse c. Canada (Procureur général)*, [2004] 4 R.C.F. 437 (C.F.), datée du 12 mars 2004, la Cour fédérale a été saisie d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle le commissaire de la GRC avait confirmé une recommandation du Comité externe d'examen selon laquelle le demandeur, un membre de la GRC, devait démissionner dans un délai de 14 jours, sous peine de congédiement de la Gendarmerie.

[50] Les mesures disciplinaires avaient été imposées au demandeur après qu'il eut divulgué sans autorisation à l'auteur canadien d'un ouvrage intitulé *Hell's Angels at War* des documents confidentiels de la GRC et d'autres corps policiers relatifs aux politiques de lutte de la Gendarmerie contre les bandes de motards hors la loi (BMHL).

[51] Le demandeur avait été impliqué dans des opérations d'infiltration et il avait travaillé dans plusieurs domaines : lutte contre la drogue, homicides, renseignement et enquêtes sur le crime organisé. Il avait fini par s'intéresser tout particulièrement aux bandes de motards hors la loi et aux stratégies policières s'y rapportant. En 1996, il a été transféré au groupe du renseignement sur les BMHL. À cause de son intérêt dans ce domaine, il a été choisi, en 1998, pour représenter la GRC au Comité de travail sur le crime organisé, ce qui l'a amené à rédiger plusieurs notes d'information et notes de service destinées aux responsables de la section des opérations criminelles à la GRC, notes dans lesquelles il a donné à entendre que

applicant's reasons for going public and disclosing confidential documents:

The applicant alleges that he released the confidential documents out of frustration, because, in his opinion, the RCMP was conducting minimal investigations into the criminal activity of the Hells Angels motorcycle gang, while at the same time conducting a media campaign urging the public to exert pressure on the Government to provide police with more resources. He alleges that OMGs were not being properly investigated, and that there was a serious risk that any threat they posed to the public would not be properly addressed. The applicant claims he released the documents to corroborate his assertions regarding the policing of OMGs, and only after he had considered his legal, moral, and ethical obligations to his employer. The applicant further claims that his disclosure resulted in no harm, other than embarrassment, to the RCMP. [Emphasis added.]

[52] The Judge then reviewed the case law pertaining to the “whistleblowing” defence and the External Review Committee’s reasons for recommending that the applicant be dismissed. These reasons included the fact that the disclosure had not been made for the purpose of exposing an illegal act by the RCMP or a policy which would jeopardize the life, health or safety of the public, that the disclosure negatively impacted on the applicant’s ability to perform in an effective way his future duties as an RCMP officer and that the true reason for the breach of confidence was the applicant’s disagreement and dissatisfaction with RCMP internal policy in respect of the allocation of resources to tackle OMGs. At paragraph 39 of his reasons, the Judge explained why, in the circumstances, he could not retain the applicant’s defence:

While the freedom of public servants and, in the present case, members of the RCMP, to speak out is protected in common law and by the Charter, the “whistleblower” defence must be used responsibly. It is not a license for disgruntled employees to breach their common law duty of loyalty or their oath of secrecy. In this case, the confidential documents

les modèles courants d’action policière contre les BMHL présentaient des lacunes et a proposé des améliorations. Au paragraphe 7 de ses motifs, le juge Kelen expose les raisons pour lesquelles le demandeur a décidé de s’exprimer publiquement et de divulguer des documents confidentiels :

Le demandeur déclare qu’il a divulgué les documents confidentiels en raison d’un sentiment de frustration, dû au fait qu’il considérait que la GRC limitait au minimum ses enquêtes au sujet de l’activité criminelle de la bande de motards Hells Angels, alors qu’au même moment elle menait une campagne dans les médias pour obtenir que le public exerce des pressions sur le gouvernement afin qu’on accorde plus de ressources aux corps policiers. Il soutient que les BMHL ne faisaient pas l’objet d’enquêtes appropriées et qu’il y avait donc un risque sérieux qu’on n’aborde pas de la bonne façon les risques qu’elles posaient pour le public. Le demandeur soutient qu’il a divulgué les documents pour corroborer ses déclarations au sujet de l’approche policière face aux BMHL, et seulement après avoir pris en compte ses obligations juridiques, morales et éthiques envers son employeur. Il soutient aussi que cette divulgation n’a causé aucun tort à la GRC, autre que le fait de l’avoir mise dans l’embarras. [Non souligné dans l’original.]

[52] Le juge a ensuite passé en revue la jurisprudence relative à la défense de « dénonciation », ainsi que les motifs qu’avait le Comité externe d’examen de recommander le congédiement du demandeur. Ces motifs étaient notamment que la divulgation n’avait pas pour objectif de dénoncer un acte illégal de la GRC, ni une politique qui aurait mis en cause la vie, la santé ou la sécurité du public, que la divulgation avait eu un impact négatif sur l’aptitude du demandeur à remplir efficacement à l’avenir ses fonctions de membre de la GRC et que le véritable mobile du manquement à l’obligation de confidentialité était le désaccord et l’insatisfaction du demandeur devant la politique interne de la GRC au sujet de la répartition des ressources affectées à la lutte contre les BMHL. Au paragraphe 39 de ses motifs, le juge a expliqué pourquoi, dans ces conditions, il lui était impossible de retenir le moyen de défense invoqué par le demandeur :

Bien que la liberté d’expression des fonctionnaires et, en l’espèce, des membres de la GRC, soit protégée en common law et par la Charte, la défense de « dénonciateur » doit être utilisée de manière responsable. Elle n’autorise pas un employé mécontent à violer son obligation de loyauté en common law ou son serment du secret. En l’espèce, les

disclosed by the applicant reflected his disagreement with confidential RCMP policy on the allocation of resources to fight crime. The documents do not disclose either an illegal act by the RCMP or a practice or policy which endangers the life, health or safety of the public. The RCMP policy at issue involves the allocation of RCMP resources to fighting different types of crime—a policy with which the applicant disagreed, but a confidential policy properly decided by senior RCMP management who know and understand the “big picture” of crime in Canada. Accordingly, while the Court recognizes the important objectives served by the availability of the “whistleblowing” defence, the Court agrees that it does not apply in the present circumstances. [Emphasis added.]

THE ASSISTANT COMMISSIONER’S DECISION

[53] With these principles in mind, I now turn to the Assistant Commissioner’s decision. In doing so, I must necessarily review the Board’s decision which the Assistant Commissioner found to be without error, and the Review Committee’s decision which, contrary to the Board’s decision, recommended that the appellant not be dismissed.

[54] The Board found that in providing confidential information and documents concerning an operational investigation to Mr. McAdam and the media, the appellant had acted in a disgraceful manner. At page 43 of its reasons (appeal book, Vol. I, at page 102), the Board wrote as follows:

Whether Contravention Established

The Board finds the conduct of Cpl. Read disgraceful. He breached his Oath of Secrecy without lawful excuse, which in itself is a disgrace, and gave confidential information and documents about an operational investigation to Mr. McAdam and the media, which is, for a peace officer, a most serious failure to duties and obligations. This is also a disgrace for Cpl. Read as a member of the RCMP and impacts on his professional life. Cpl. Read not only breached the trust of the RCMP but that of the public and the judicial system.

documents confidentiels divulgués par le demandeur font état de son désaccord avec une politique confidentielle de la GRC au sujet de la répartition des ressources pour lutter contre la criminalité. Les documents en cause ne font état d’aucun geste illégal qui aurait été commis par la GRC, non plus que d’une pratique ou politique qui mettrait en cause la vie, la santé ou la sécurité du public. La politique contestée de la GRC porte sur la répartition de ses ressources dans le cadre de la lutte aux divers types de criminalité, politique avec laquelle le demandeur n’était pas d’accord. Il s’agissait toutefois d’une politique confidentielle à laquelle les dirigeants de la GRC, qui connaissent et comprennent le contexte plus large de la criminalité au Canada, étaient arrivés de façon appropriée. En conséquence, bien que la Cour reconnaisse l’importance des objectifs visés par la défense de « dénonciateur », elle convient que cette défense ne s’applique pas en l’espèce. [Non souligné dans l’original.]

LA DÉCISION DU COMMISSAIRE ADJOINT

[53] Ces principes à l’esprit, je passe maintenant à la décision du commissaire adjoint. Pour ce faire, je dois forcément examiner la décision du comité d’arbitrage, qui, pour le commissaire adjoint ne comportait aucune erreur, ainsi que la décision du Comité d’examen qui, contrairement au comité d’arbitrage, a recommandé que l’appelant ne soit pas congédié.

[54] Le comité d’arbitrage a estimé que, en communiquant à M. McAdam et aux médias des renseignements et documents confidentiels se rapportant à une enquête opérationnelle, l’appelant a agi d’une manière scandaleuse. À la page 43 de ses motifs (dossier d’appel, vol. I, à la page 102), le comité d’arbitrage a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le manquement est-il établi?

Le comité d’arbitrage juge scandaleuse la conduite du caporal Read. Il a manqué à son serment du secret, sans excuse légitime, ce qui en soi constitue un scandale, et il a communiqué à M. McAdam et aux médias des renseignements et documents confidentiels à propos d’une enquête opérationnelle, ce qui, pour un agent de la paix, constitue un manquement très grave à ses devoirs et obligations. C’est également un scandale pour le caporal Read en tant que membre de la GRC, et sa vie professionnelle s’en trouve entachée. Le caporal Read a trahi non seulement la confiance de la GRC, mais également celle du public et celle du système judiciaire.

The Board is particularly concerned by the fact several documents that came from a criminal investigation not as yet complete were handed over to the media without restraint or vetting. These documents identified several individuals Cpl. Read found suspects. These public disclosures had the potential to cause unnecessary prejudice and embarrassment to serving or retired Public Servants and may have affected them professionally. Cpl. Read's conduct was not only disgraceful, it was also outrageous.

The Board concludes the conduct of Cpl. Read brought discredit on the RCMP. Actual discredit is not required and the Board only needs to find the conduct could bring discredit. In the instant case, we find Cpl. Read did discredit the RCMP by the public disclosure of protected information and documents which resulted in embarrassment for both the RCMP and the government. The various articles in evidence showed this matter was widely covered by the media. Individuals who were subject of the investigation were identified by the media and one was tracked down because of the help provided by Cpl. Read. Dickson CJC stated in *Fraser* "the public service must employ people with certain important characteristics. Knowledge is one, fairness is another, integrity is a third . . . [A] further characteristic is loyalty." Cpl. Read failed to remain loyal to his office and to the RCMP and brought discredit to the RCMP.

[55] In reaching that conclusion, the Board dismissed the appellant's defence of "whistle-blowing". The Board began its inquiry in regard to his defence by stating that he had breached his oath of secrecy in that there was no justification for doing what he did because there was no evidence whatsoever of serious illegal acts or policies which placed at risk the life, health or safety of the public. In the Board's view, the appellant had to demonstrate that there existed circumstances that "were so grievous as to outweigh the interests of the RCMP in the confidentiality of its investigations and the information in its trust in favour of the public interest" (page 35 of the decision: appeal book, Vol. I, at page 94).

[56] In addressing the appellant's defence of "whistleblowing", the Board referred to the decision that it rendered in the *Appropriate Officer "F" Division v. S/Sgt. Stenhouse* (2001), 11 A.D. (3d) 1, where, in concluding that in determining whether it was

Le comité d'arbitrage déplore en particulier que plusieurs documents provenant d'une enquête criminelle non terminée aient été communiqués aux médias, sans retenue ou vérification. Ces documents désignaient plusieurs individus que le caporal Read considérait comme suspects. Ces révélations publiques risquaient de causer inutilement un préjudice et un embarras à des fonctionnaires actifs ou à la retraite et leur ont probablement nu sur le plan professionnel. La conduite du caporal Read était non seulement scandaleuse, mais également inacceptable.

Le comité d'arbitrage conclut que la conduite du caporal Read a jeté le discrédit sur la GRC. Il n'est pas indispensable qu'il y ait effectivement discrédit; il suffit au comité d'arbitrage de conclure que la conduite jetterait le discrédit. En l'espèce, nous estimons que le caporal Read a bel et bien discrédité la GRC en révélant publiquement des renseignements et documents protégés, ce qui a causé de l'embarras à la fois à la GRC et au gouvernement. Les divers articles déposés en preuve ont montré que cette affaire a été largement commentée dans les médias. Les personnes qui étaient visées par l'enquête ont été identifiées par les médias, et l'une d'elles a été retrouvée grâce à l'aide du caporal Read. Le juge en chef Dickson a écrit dans l'arrêt *Fraser* que : « la fonction publique doit employer des personnes qui présentent certaines caractéristiques importantes parmi lesquelles les connaissances, l'équité et l'intégrité [. . .] [I] existe une autre caractéristique qui est la loyauté ». Le caporal Read n'est pas resté loyal envers sa charge et envers la GRC, et il a jeté le discrédit sur la GRC.

[55] En tirant cette conclusion, le comité d'arbitrage a rejeté la défense de « dénonciation » invoquée par l'appelant. Il a entrepris l'examen de ce moyen de défense en disant que l'appelant avait violé son serment du secret, en ce sens qu'il n'avait aucune raison d'agir comme il l'avait fait parce qu'il n'y avait pas la moindre preuve d'actions ou de politiques illégales graves qui mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité du public. De l'avis du comité d'arbitrage, l'appelant devait prouver que la situation était [TRADUCTION] « grave au point d'avoir préséance, pour le bien du public, sur le droit de la GRC à la confidentialité de ses enquêtes et des renseignements en sa possession » (page 35 de la décision; dossier d'appel, vol. I, à la page 94).

[56] Dans l'examen de la défense de « dénonciation » invoquée par l'appelant, le comité d'arbitrage s'est reporté à la décision qu'il avait rendue dans l'affaire *Officier compétent de la division « F » c. Sergent d'état-major Stenhouse* (2001), 11 A.D. (3d) 1. Dans cette

permissible to breach one's oath of secrecy and duty of loyalty to one's employer, RCMP officers were to be held to a higher standard than other public servants, the Board sets forth its rationale for that conclusion in the following terms:

Here lies two important distinctions that must be made in regard to the RCMP. Members of the RCMP are holders of a public office as opposed to being public servants, and they are bound by their Oaths of Allegiance of Office, and of Secrecy under specific legislation as opposed to simply a common law duty of loyalty.

A member of the RCMP has a dual role as an employee and as an office holder. Thus members are "engaged in duties connected with the maintenance of public order and preservation of the important values in any society" (see *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311). They must preserve their independence. The oaths taken by members of the RCMP are codified and found in the *RCMP Act*. They include a duty of diligence, of obedience and of secrecy. These two distinctions, in our view, considerably raise the standard where it becomes permissible for a member to breach any of the oaths.

The Board examined the interests at play. The RCMP, as an employer and as a police force, must employ people with important characteristics such as honesty, integrity, judgment, responsibility and fairness. This is essential in maintaining an efficient and effective Force and in maintaining the trust of the public. The RCMP is entitled to pursue its organizational goals and to expect that members will accept and strive to attain these goals. On the other hand, the public has an interest in ensuring its police force is transparent, accountable and beyond reproach. Various mechanisms exist to attain this interest, such as the Public Complaints Commission and an open and transparent disciplinary process.

The Board concludes from the above that only serious illegal acts or policies that put at risk the life, health or safety of the public may justify a member breaching his or her oaths. These cases would be extremely rare and be so grievous as to outweigh the interests of the RCMP in the confidentiality of its investigations and the information in its trust. In such a case, a member would bear the burden of proving the action complained of, and would also need to prove that all avenues were internally exhausted before using external sources. The member would still have to adopt a conduct that is responsible

décision, où il a conclu que, pour déterminer s'il était acceptable de violer son serment du secret et son obligation de loyauté envers son employeur, les agents de la GRC devaient être tenus à une norme plus élevée que les autres fonctionnaires, le comité d'arbitrage expose le raisonnement qui l'amène à cette conclusion :

[TRADUCTION] Il faut faire ici deux importantes distinctions en ce qui a trait à la GRC. Les membres de la GRC sont des titulaires d'une charge publique plutôt que des fonctionnaires, et ils sont liés par leur serment d'allégeance, leur serment professionnel et leur serment du secret en vertu d'une législation particulière plutôt que simplement en vertu d'un devoir de loyauté en common law.

Les membres de la GRC ont un rôle double, c'est-à-dire en tant qu'employé et en tant que titulaire d'une charge. De ce fait, « [leurs] devoirs sont liés au maintien de l'ordre public et de la paix, valeurs importantes dans toute société » (voir *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311). Ils doivent préserver leur indépendance. Les serments prêtés par les membres de la GRC sont codifiés et se trouvent dans la *Loi sur la GRC*. Ils comprennent l'obligation de diligence, d'obéissance et de garder le secret. Ces deux distinctions, à notre avis, élèvent considérablement la norme à partir de laquelle il devient acceptable pour un membre de violer l'un quelconque des serments qu'il a prêtés.

Le comité d'arbitrage a examiné les intérêts en cause. La GRC, en tant qu'employeur et en tant que corps policier, doit employer des gens présentant d'importantes caractéristiques, par exemple l'honnêteté, l'intégrité, le caractère, la responsabilité et l'équité. C'est essentiel si l'on veut que la Gendarmerie soit performante et efficace et qu'elle bénéficie de la confiance du public. La GRC a le droit de poursuivre ses objectifs organisationnels et de compter que ses membres accepteront lesdits objectifs et s'efforceront de les atteindre. Le public, quant à lui, a le droit de s'assurer que sa police soit transparente, responsable et irréprochable. Il existe divers mécanismes permettant de garantir ce droit, par exemple la Commission des plaintes du public, ainsi qu'un processus disciplinaire ouvert et transparent.

Le comité d'arbitrage conclut de ce qui précède que seules des actions ou politiques illégales graves mettant en danger la vie, la santé ou la sécurité du public peuvent autoriser un membre à violer ses serments. Ce sont là des cas qui seront extrêmement rares, des cas graves au point d'avoir préséance sur le droit de la GRC à la confidentialité de ses enquêtes et des renseignements en sa possession. Dans un tel cas, un membre aurait la charge de prouver l'action qu'il réprovoque, et il lui faudrait également prouver qu'il a épuisé tous les recours internes avant de s'en rapporter à des moyens externes. Le

and measured. [Emphasis added.]

[57] The Board examined the issue under three headings. Firstly, what was the appellant's true intent in going public? Secondly, did the Hong Kong investigation and what the investigation uncovered constitute a matter of public interest so as to justify the appellant's breach of his oaths? Lastly, did the appellant's removal from the investigation and the allegations made against his superiors constitute a matter of public interest so as to justify the breach of his oaths?

[58] With respect to the first heading, the Board concluded that the appellant had not gone public by reason of his knowledge of illegal acts or policies which placed in jeopardy the life, health or safety of the public, but rather, because he believed that going public would bolster his position should the RCMP attempt to investigate him. Although the Board was of the view that this conclusion was sufficient to reject the appellant's defence, it nonetheless continued its inquiry in respect of the other headings. Although these headings are separate, the Board, in effect, treated them as one, and I shall do so as well.

[59] In regard to these headings, the Board made a number of findings. It found that the first investigation conducted by Sgt. Conohan had been "lacking," and that the investigation took a different turn following Mr. McAdam's complaint. The Board found that the RCMP investigations in Hong Kong competed with other investigations for resources and that investigations had to be prioritized. The Board further found that Supt. Dubé had entrusted the Hong Kong investigation to the appellant, who was given a limited mandate to review the investigation file and make recommendations of an operational nature. The Board found that there was absolutely no evidence to suggest that Supt. Dubé "intended this particular investigation to die" (appeal book, Vol. I, at page 98). The Board found that Supt. Dubé was struggling with competing priorities, lack of resources and how to best deal with the Hong Kong

membre serait encore néanmoins tenu d'adopter une conduite responsable et mesurée. [Non souligné dans l'original.]

[57] Le comité d'arbitrage a examiné la question sous trois rubriques. D'abord, quelle était la véritable intention de l'appelant lorsqu'il a fait ses révélations? Ensuite, l'enquête de Hong Kong, et ce qu'elle a permis de découvrir, constituait-elle une question d'intérêt public au point d'autoriser l'appelant à violer ses serments? Finalement, le fait pour l'appelant d'avoir été déchargé de l'enquête, ce à quoi s'ajoutaient les allégations faites par lui contre ses supérieurs, constituait-il une question d'intérêt public qui autorisait l'appelant à violer ses serments?

[58] En ce qui concerne la première rubrique, le comité d'arbitrage a conclu que l'appelant avait fait ses révélations non pas parce qu'il avait connaissance d'actions ou de politiques illégales qui mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité du public, mais plutôt parce qu'il croyait que de telles révélations consolideraient sa position pour le cas où la GRC voudrait enquêter sur lui. Le comité d'arbitrage était d'avis que cette conclusion suffisait à rejeter la défense invoquée par l'appelant, mais il a néanmoins entrepris d'examiner aussi les autres rubriques. Il s'agit de rubriques séparées, mais le comité d'arbitrage les a en fait examinées ensemble, et c'est ce que je ferai moi aussi.

[59] Pour ce qui est de ces rubriques, le comité d'arbitrage a tiré plusieurs conclusions. Il a estimé que la première enquête menée par le sergent Conohan avait été « insuffisante » et que l'enquête avait pris un tour différent à la suite de la plainte de M. McAdam. Le comité d'arbitrage a estimé que les enquêtes menées par la GRC à Hong Kong ont réduit les ressources affectées à d'autres enquêtes et que les enquêtes devaient être classées selon leur importance. Le comité d'arbitrage a aussi estimé que le surintendant Dubé avait confié l'enquête de Hong Kong à l'appelant, lequel avait reçu le mandat restreint d'examiner le dossier d'enquête et de faire des recommandations de nature opérationnelle. Le comité d'arbitrage a conclu qu'il n'y avait absolument aucune preuve permettant de penser que le surintendant Dubé [TRADUCTION] « voulait que cette enquête particulière soit considérée comme une affaire classée »

investigation. It found that Supt. Dubé was not satisfied with the appellant's work because of his view that the appellant had prematurely arrived at conclusions based on speculation and without having properly investigated the matter.

[60] The Board then reviewed Sgt. Pasin's investigation and the testimony that he had given before it, which it found to be credible, and concluded that Sgt. Pasin had conducted a lengthy and thorough investigation into the Hong Kong matter, which led him to conclude that there was no evidence of wrongdoing. The Board dismissed out of hand the appellant's allegation that Sgt. Pasin's investigation "was corrupt."

[61] After a careful review of the file, the Board concluded that the appellant did not have the skill or competence to conduct an investigation into the Hong Kong file. It was of the view that in conducting his investigation, the appellant had lost all sense of perspective and of impartiality. The Board went further in saying that the appellant had "displayed a clear lack of objectivity or even common sense" (page 39 of the decision: appeal book, Vol. I, at page 98). As a result, the Board found that the appellant's removal from the investigation was entirely justified and that his removal had allowed an experienced investigator, Sgt. Pasin, to conduct a thorough and unbiased investigation.

[62] The Board held that the essence of the appellant's allegations of criminal conduct on the part of Supt. Dubé and other RCMP officers was, in effect, that they had failed to accept his conclusions and recommendations, and to act on them. The Board again took the opportunity to emphasize that the appellant's investigation was seriously flawed by reason of his lack of judgment and objectivity and that, in the circumstances, his superiors were totally justified in removing him from the investigation.

(dossier d'appel, vol. I, à la page 98). Le comité d'arbitrage a estimé que le surintendant Dubé devait composer avec des priorités opposées et un manque de ressources et voir comment régler au mieux la question de l'enquête de Hong Kong. Selon lui, le surintendant Dubé n'était pas satisfait du travail de l'appellant parce que, à son avis, l'appellant était prématurément arrivé à des conclusions fondées sur des conjectures, et cela sans avoir fait une enquête adéquate.

[60] Le comité d'arbitrage a ensuite examiné l'enquête du sergent Pasin et le témoignage qu'il avait fait devant lui, témoignage que le comité a jugé crédible, et il a conclu que le sergent Pasin avait mené une enquête longue et rigoureuse dans l'affaire de Hong Kong, laquelle avait convaincu le sergent Pasin qu'il n'y avait aucune preuve d'agissements répréhensibles. Le comité d'arbitrage a d'emblée rejeté l'allégation de l'appellant selon laquelle l'enquête du sergent Pasin [TRADUCTION] « était entachée de corruption ».

[61] Après un examen minutieux du dossier, le comité d'arbitrage a conclu que l'appellant n'avait pas les aptitudes ou les compétences requises pour mener à bien une enquête dans le dossier de Hong Kong. Il était d'avis que, dans la conduite de son enquête, l'appellant avait perdu toute notion de perspective et d'impartialité. Il a ajouté que l'appellant avait [TRADUCTION] « montré un manque flagrant d'impartialité, voire de bon sens » (page 39 de la décision; dossier d'appel, vol. I, à la page 98). Le comité d'arbitrage a donc estimé que le retrait de l'enquête à l'appellant était tout à fait justifié et que cela avait permis à un enquêteur expérimenté, le sergent Pasin, de mener une enquête rigoureuse et exempte de préjugés.

[62] Selon le comité d'arbitrage, si l'appellant a allégué que le surintendant Dubé et d'autres agents de la GRC s'étaient rendus coupables d'agissements criminels, c'était en réalité parce qu'ils n'avaient pas accepté ses conclusions et recommandations et ne leur avaient pas donné suite. Le comité en a profité à nouveau pour rappeler que l'enquête menée par l'appellant présentait de sérieuses lacunes en raison de son manque de discernement et d'objectivité et que, dans ces conditions, il était tout à fait justifié pour ses supérieurs de le décharger de l'enquête.

[63] The Board then concluded that there was not a shred of evidence of cover-up, wrongdoing or illegal conduct that required public scrutiny and that, consequently, the appellant had failed to demonstrate the existence of circumstances which justified a breach of his oath of secrecy and of his duty of loyalty to his employer.

[64] The Board further held that an RCMP officer's duty of loyalty and oath of secrecy under the Act constituted reasonable limits on the appellant's freedom of expression.

[65] Following these conclusions, the Board then proceeded to determine what the appropriate sanction was in the circumstances. Before it, the appropriate officer sought the dismissal of Cpl. Read. Only one witness testified before the Board, Supt. Campbell, who was the appellant's superior. He testified that he had no confidence in the appellant "due to his serious lack of judgment," that he could not be trusted and that, as a result, he would have great difficulty in finding a place for the appellant, fearing indiscretion or poor judgment.

[66] After reviewing all mitigating and aggravating factors, the Board concluded in the following terms at page 56 of its decision (appeal book, Vol. I, at page 115):

Cpl. Read's conduct and the character it reveals is such as to undermine and seriously impair the essential trust and confidence the RCMP is entitled to place in him and no sanction could re-establish it. The breach of trust represented by the misconduct in the present case goes to the heart of the relationship between the RCMP and Cpl. Read. It also goes to the heart of the public's expectations of police officers in their handling of sensitive investigations.

[67] As a result, the Board ordered Cpl. Read to resign from the Force, failing which he would be dismissed.

[68] I now turn to the Review Committee's decision, the essence of which appears at pages 3 and 4 of its summary of findings and recommendations (appeal

[63] Le comité d'arbitrage a ensuite conclu qu'il n'y avait pas la moindre preuve d'un camouflage, d'un agissement répréhensible ou d'une conduite illégale pouvant requérir un examen public rigoureux et que, par conséquent, l'appelant n'avait pas établi l'existence de conditions justifiant une entorse à son serment du secret et à son devoir de loyauté envers son employeur.

[64] Le comité d'arbitrage a en outre conclu que le devoir de loyauté et le serment du secret imposés par la Loi à un agent de la GRC constituaient des limites raisonnables à la liberté d'expression de l'appelant.

[65] Après avoir tiré ces conclusions, le comité s'est ensuite demandé quelle sanction s'imposait dans une telle situation. Devant lui, l'officier compétent a demandé le congédiement du caporal Read. Un seul témoin a comparu devant le comité d'arbitrage, le surintendant Campbell, qui était le supérieur de l'appelant. Le surintendant Campbell a dit qu'il n'avait aucune confiance dans l'appelant [TRADUCTION] « à cause de son manque sérieux de discernement », que l'on ne pouvait pas se fier à lui et qu'il aurait beaucoup de mal à trouver un poste pour l'appelant parce qu'il craignait des indiscretions de sa part et son manque de discernement.

[66] Après avoir examiné toutes les circonstances atténuantes ou aggravantes, le comité d'arbitrage a conclu de la manière suivante, à la page 56 de sa décision (dossier d'appel, vol. I, à la page 115) :

[TRADUCTION] Outre le caractère qu'elle révèle, la conduite du caporal Read est telle qu'elle altère et amoindrit gravement la confiance indispensable que la GRC était fondée à lui témoigner et qu'aucune sanction ne pourrait la rétablir. L'abus de confiance que traduit l'inconduite dans la présente affaire va au cœur de la relation entre la GRC et le caporal Read. Il va aussi au cœur des attentes du public à l'endroit des policiers, dans la manière dont ils gèrent les enquêtes sensibles.

[67] Le comité d'arbitrage a donc ordonné au caporal Read de démissionner de la Gendarmerie, sinon il serait congédié.

[68] Je passe maintenant à la décision du Comité d'examen, dont l'essentiel apparaît à la page 4 de son Résumé des conclusions et recommandations (dossier

book, Vol. I, at pages 177-178), which I hereby reproduce:

Committee's Findings: An RCMP member's intentional violation of the oath of secrecy is, *prima facie*, disgraceful conduct that could bring discredit upon the Force and therefore something for which it is appropriate that the member be disciplined, unless the member acted to disclose a matter of legitimate public concern requiring a public debate. The fact that the Appellant honestly believed that the Force had engaged in serious wrongdoing is not a particularly relevant consideration. He had the onus of presenting evidence before the Board which would establish that there was at least a reasonable basis to his assertions. While there is no evidence of a cover-up on the part of the Force, there were important shortcomings in the investigative process followed by the Force since 1991, with the result that it remains possible that employees of the Mission were able to engage in immigration fraud on a widespread basis and that such activities have remained undetected to date. The record discloses a series of suspicious and disconcerting events that the Force failed to investigate in a timely and thorough manner. The RCMP oath of secrecy can undoubtedly be considered a reasonable limit to an RCMP member's freedom of expression if it is enforced in a manner that is designed to protect legitimate interests but it cannot serve to prevent public scrutiny of wrongdoing on the part of the Force. The Force has consistently demonstrated a reluctance to investigate the activities of LES at the Mission. The 1999 investigation did not succeed in making up for the shortcomings in previous investigations. It constituted an exhaustive review of the interaction between CBOs and the Hong Kong residents and did reveal that the extent to which gifts, money and other benefits had traded hands was far more widespread than the Force had previously been led to believe by DFAIT and CIC. However, there are several important issues that had first surfaced during the initial investigation which Sgt. Pasin opted not to pursue or examine in only a cursory fashion, such as the activities of the LES. From the outset of his involvement with this investigation, Supt. Dubé made no secret of the fact that he did not believe that there was any merit to Mr. McAdam's complaint and that continued to be the case as late as January 1999 when the investigation was revived. The result of the investigation was preordained. Supt. Dubé appeared unprepared to envisage an outcome that would be seen as vindicating Mr. McAdam. The close working relationship that the Immigration and Passport Section had with DFAIT and CIC appears to have influenced the approach taken towards this investigation. It considered DFAIT and CIC to be its clients, which was problematic because a thorough and timely investigation could have produced results that have been detrimental to DFAIT and CIC, especially if it were found that lax security procedures at the Mission had enabled corrupt employees to engage in immigration fraud on a widespread basis and over a prolonged period. At the time that the Appellant revealed his concerns to

d'appel, vol. I, aux pages 177-178), que je reproduis ici :

Conclusions du Comité : Le fait qu'un membre de la GRC viole intentionnellement le serment du secret constitue à première vue un comportement scandaleux susceptible de jeter le discrédit sur la Gendarmerie. Par conséquent, il convient d'imposer des mesures disciplinaires au membre qui affiche ce comportement, à moins qu'il n'ait agi ainsi pour divulguer un sujet d'inquiétude légitime qui nécessite un débat public. Le fait que l'appelant croyait honnêtement que la Gendarmerie commettait des actes fautifs graves n'est pas un élément particulièrement pertinent. Il incombait à l'appelant de présenter au comité d'arbitrage des preuves qui auraient établi que ses allégations reposaient au moins sur une base raisonnable. Même si rien ne prouve que la Gendarmerie ait tenté d'étouffer l'affaire, il y a eu d'importantes lacunes dans le processus d'enquête suivi par la GRC depuis 1991. Par conséquent, il est possible que des employés de la Mission aient été en mesure de commettre des actes de fraude en matière d'immigration sur une grande échelle et que ces actes n'aient pas été décelés jusqu'ici. Le dossier révèle toute une série d'activités louches et déconcertantes sur lesquelles la Gendarmerie n'a pas fait enquête au moment opportun et de façon approfondie. Le serment du secret de la GRC peut sans aucun doute être considéré comme une limite raisonnable à la liberté d'expression d'un membre de la GRC s'il vise à protéger des intérêts légitimes, mais il ne peut empêcher l'examen public d'actes fautifs de la part de la Gendarmerie. La GRC a toujours été réticente à l'idée d'enquêter sur les activités d'ERP à la Mission. L'enquête menée en 1999 n'a pas réussi à combler les lacunes observées dans les enquêtes antérieures. Elle a constitué un examen exhaustif des rapports entre des ACE et des résidents de Hong Kong et a révélé que la portée de l'échange de cadeaux, de sommes d'argent et d'autres avantages était beaucoup plus vaste que ce que le MAECI et CIC avaient fait croire à la Gendarmerie jusque-là. Cependant, le sergent Pasin a décidé de ne pas se pencher sur plusieurs questions importantes qui avaient été cernées lors de l'enquête initiale, comme les activités des ERP, ou encore de les examiner uniquement de manière superficielle. Dès le début de sa participation à cette enquête, le surintendant Dubé a déclaré ouvertement que, selon lui, la plainte de M. McAdam était sans fondement. Il était toujours du même avis lorsque l'enquête a été réactivée à la fin du mois de janvier 1999. Le résultat de l'enquête était donc connu d'avance. Le surintendant Dubé ne semblait pas prêt à envisager un résultat qui aurait été perçu comme donnant raison à M. McAdam. Les rapports de travail étroits que la Section de l'immigration et des passeports entretenait avec le MAECI et CIC semblent avoir influencé l'approche adoptée à l'égard de cette enquête. La Section estimait que le MAECI et CIC étaient ses clients. Cela posait problème, car une enquête opportune et approfondie aurait pu produire des résultats néfastes pour ces deux ministères, surtout si l'on avait constaté que le relâchement des

the media in August 1999, it was reasonable for him to believe that Supt. Dubé was endeavouring to initiate a Code of Conduct investigation against him. As well, the Appellant continued to be motivated by a desire to have the Force conduct a thorough investigation into activities at the Mission. Regardless, the disclosure would still have to be regarded as a matter of legitimate public concern because it exposed the fact that the Force had, for seven years, failed to take appropriate action to determine if employees of the Mission had engaged in immigration fraud. [Emphasis added.]

[69] The Review Committee held, correctly in my view, that the fact that the appellant had an honest belief that the Force had engaged in wrongdoing was not, *per se*, a relevant factor. It then opined that it was incumbent upon the appellant to establish “that there was at least a reasonable basis to his assertions.” Although the Review Committee recognized that there was no evidence of a cover-up on the part of the RCMP, there were, in its view, “important shortcomings” in the investigations which had been carried out since 1991. As a result, the Review Committee was of the view that the possibility existed that there might have been immigration fraud at the Hong Kong Mission which remained undetected.

[70] In the Review Committee’s opinion, the RCMP’s oath of secrecy could undoubtedly be considered a reasonable limit on a member’s freedom of expression, if enforced in a manner designed to protect legitimate interests, “but it cannot serve to prevent public scrutiny of wrongdoing on the part of the Force.” In its view, the RCMP’s failure to conduct a thorough investigation into the activities of the Hong Kong Mission and, hence, its failure to take appropriate action to determine whether employees at the Hong Kong Mission had engaged in immigration fraud, were circumstances which constituted justification for the appellant’s breach of his oath of secrecy and of his duty of loyalty to his employer.

[71] Although I will be returning to the Review Committee’s decision during the course of my analysis of the appellant’s submissions as to why his appeal

procédures de sécurité à la Mission avait permis à des employés corrompus de s’adonner à de la fraude en matière d’immigration sur une grande échelle et pendant une longue période. Lorsque l’appelant a fait part de ses préoccupations aux médias en août 1999, il était raisonnable pour lui de croire que le surint. Dubé envisagerait d’instituer une enquête sur ces agissements en vertu du code de déontologie. Aussi l’appelant continuait d’être animé par la volonté de voir la Gendarmerie mener une enquête approfondie sur les activités de la Mission. Malgré tout, l’information divulguée aurait dû être considérée comme un sujet d’inquiétude publique légitime, car elle avait révélé que, pendant sept ans, la Gendarmerie n’avait pas su prendre les mesures nécessaires pour déterminer si des employés de la Mission s’étaient adonnés à des actes de fraude en matière d’immigration. [Non souligné dans l’original.]

[69] Le Comité d’examen a estimé, à juste titre selon moi, que le fait que l’appelant croyait honnêtement que la Gendarmerie avait commis des actes répréhensibles n’était pas comme tel un facteur pertinent. Il a ensuite exprimé l’avis qu’il incombait à l’appelant d’établir « que ses allégations reposaient au moins sur une base raisonnable ». Le Comité d’examen a reconnu qu’il n’y avait aucune preuve d’un camouflage de la part de la GRC, mais, selon lui, il y avait d’« importantes lacunes » dans les enquêtes qui avaient été effectuées depuis 1991. Le Comité d’examen était donc d’avis qu’il était possible que des fraudes à l’immigration aient été commises à la mission de Hong Kong et que ces fraudes soient passées inaperçues.

[70] De l’avis du Comité d’examen, le serment du secret que prêtent les agents de la GRC pouvait sans aucun doute être considéré comme une limite raisonnable à la liberté d’expression d’un membre s’il vise à protéger des intérêts légitimes, mais « il ne peut empêcher l’examen public d’actes fautifs de la part de la Gendarmerie ». La GRC n’avait pas mené une enquête approfondie sur les activités de la mission de Hong Kong et n’avait donc pas pris les mesures nécessaires pour déterminer si des employés de la mission de Hong Kong s’étaient livrés à des fraudes en matière d’immigration, et, selon le Comité d’examen, c’était là des circonstances qui pouvaient autoriser l’appelant à ne pas respecter son serment du secret et son devoir de loyauté envers son employeur.

[71] Je reviendrai sur la décision du Comité d’examen lorsque j’analyserai les arguments de l’appelant selon lesquels son appel devrait être accueilli, mais il importe

should be allowed, it is nonetheless important, at this stage, to set out a number of findings made by the Review Committee which, in my view, are crucial to the determination of this appeal.

[72] In reviewing these findings of the Review Committee, it is important to point out that there is absolutely no evidence of illegal activities or corruption, either on the part of the RCMP or on the part of those employed at the Hong Kong Mission. This conclusion was reached both by the Board and by the Review Committee. It is obvious from the Review Committee's decision that all that the appellant was able to demonstrate to its satisfaction was that there were shortcomings in the investigation conducted by the RCMP. After stating that the appellant had not succeeded in demonstrating that there had been any deliberate attempt on the part of Sgt. Conohan, Supt. Dubé and others to conceal evidence of wrongdoing and that, in effect, there was no "concrete evidence to that effect," the Review Committee simply stated that "what the record discloses is a series of suspicious and disconcerting events [in Hong Kong] the Force failed to investigate in a timely and thorough manner."

[73] Further on in its decision, the Review Committee makes it clear that Supt. Dubé's decision to remove the appellant from the investigation in 1997 was not an attempt on his part to prevent the investigation from getting to the truth and that the appellant was entirely to blame for his removal, in that he had displayed a lack of objectivity and conducted himself as Mr. McAdam's advocate, rather than as an independent and impartial investigator. His investigative reports, according to the Review Committee, were replete with comments which tended to show that he had prejudged the results of his investigation.

[74] In commenting on one of the appellant's reports, the Review Committee states that it "constituted another example of poor judgment displayed by the appellant which could very well have conveyed the impression that he was attempting to fabricate evidence, although I am certain that that is not what he set out to do" (Review Committee's Report, at page 49—appeal book, Vol. I, at page 168).

néanmoins à ce stade d'exposer plusieurs des conclusions du Comité d'examen dont il est, à mon avis, indispensable de tenir compte pour trancher le présent appel.

[72] Dans l'analyse des conclusions du Comité d'examen, il importe de souligner qu'il n'y a pas la moindre preuve d'activités illégales ou de corruption, que ce soit de la part de la GRC ou de la part des employés de la mission de Hong Kong. C'est la conclusion à laquelle sont arrivés le comité d'arbitrage et le Comité d'examen. Il est évident, à la lecture de la décision du Comité d'examen, que tout ce que l'appellant a pu démontrer à la satisfaction du Comité d'examen, c'était qu'il y avait eu des lacunes dans l'enquête menée par la GRC. Après avoir dit que l'appellant n'avait pas réussi à établir une tentative délibérée de la part du sergent Conohan, du surintendant Dubé et d'autres de dissimuler des preuves d'agissements répréhensibles et qu'il n'existait en réalité aucune [TRADUCTION] « preuve concrète de ces faits », le comité d'examen a écrit simplement que « le dossier révèle toute une série d'activités louches et déconcertantes [à Hong Kong] sur lesquelles la Gendarmerie n'a pas fait enquête au moment opportun et de façon approfondie ».

[73] Plus loin dans sa décision, le Comité d'examen souligne que la décision du surintendant Dubé de retirer l'enquête à l'appellant en 1997 n'était pas une tentative de sa part d'empêcher l'enquête de faire éclater la vérité et que, si l'appellant avait été déchargé de l'enquête, c'était uniquement par sa faute parce qu'il avait montré une absence d'impartialité et s'était conduit en tant que défenseur de M. McAdam, et non pas en tant qu'enquêteur indépendant et impartial. Selon le Comité d'examen, les rapports d'enquête de l'appellant étaient parsemés d'observations qui tendaient à montrer qu'il avait préjugé les conclusions de son enquête.

[74] S'exprimant sur l'un des rapports de l'appellant, le Comité d'examen écrit qu'il [TRADUCTION] « constituait un autre exemple du manque de discernement manifesté par l'appellant, un exemple qui a très bien pu donner l'impression qu'il tentait de fabriquer des preuves, bien que je sois certain que ce n'est pas là ce qu'il voulait faire » (rapport du Comité d'examen, à la page 49—dossier d'appel, vol. I, à la page 168).

[75] The Review Committee then touches on what I consider to be the crux of this case in so far as the appellant is concerned. At page 50 of its decision (appeal book, Vol. I, at page 169), the Review Committee points out that his removal from the investigation had been very upsetting to the appellant and that was what had led him to complain, *inter alia*, that Supt. Dubé was attempting to cover up evidence of criminal wrongdoing at the Hong Kong Mission.

[76] Commenting on Mr. Balsler's findings, the Review Committee came to the view that the appellant had mistakenly presented that evidence as "constituting evidence of criminal wrongdoing," when Mr. Balsler's evidence showed only that by reason of security vulnerabilities, opportunities had been open for employees at the Hong Kong Mission to engage in immigration fraud.

[77] I now turn to Assistant Commissioner Killam's decision.

[78] Following a review of both the Board and the Review Committee's decisions, the Assistant Commissioner addressed the issue of whether a member of the RCMP was subject to a higher standard of the duty of loyalty to his employer than would be expected of other public servants.

[79] In dismissing the Review Committee's opinion that members of the RCMP were subject to the same standard as public servants in terms of the application of the "whistleblowing" defence and, ultimately, the duty of loyalty to one's employer, Assistant Commissioner Killam wrote the following at page 15 of his decision (appeal book, Vol. I, at page 194):

I agree with the Board that, given the nature of the duties of RCMP officers, a higher standard should apply with respect to the duty of loyalty. I adopt this position for several reasons. First, RCMP officers are public-office holders, and they are asked to enforce laws at all levels: municipal, provincial and federal levels. They exercise powers of arrest and detention that can take away the liberties of members of the public, they investigate sensitive matters, and they must exercise discretion in the performance of their duties and functions. The public expects a higher standard from RCMP officers and relies on their discretion with respect to investigations and confidential information gathered.

[75] Le Comité d'examen aborde ensuite ce qui, selon moi, est le nœud de la présente affaire, dans la mesure où l'appellant est concerné. À la page 50 de sa décision (dossier d'appel, vol. I, à la page 169), le Comité d'examen fait remarquer que le fait d'avoir été écarté de l'enquête avait été très vexant pour l'appellant, et c'était ce qui l'avait amené à prétendre, entre autres, que le surintendant Dubé cherchait à camoufler la preuve d'agissements criminels à la mission de Hong Kong.

[76] Commentant les conclusions de M. Balsler, le Comité d'examen est arrivé à la conclusion que l'appellant avait à tort présenté cette preuve comme une preuve [TRADUCTION] « qui attestait des agissements criminels », alors que la preuve présentée par M. Balsler montrait uniquement que, à cause de failles touchant la sécurité, des employés de la mission de Hong Kong avaient eu la possibilité de commettre des fraudes en matière d'immigration.

[77] Je passe maintenant à la décision du commissaire adjoint Killam.

[78] Après avoir examiné la décision du comité d'arbitrage et celle du Comité d'examen, le commissaire adjoint s'est demandé si un membre de la GRC était soumis, en ce qui a trait au devoir de loyauté envers son employeur, à une norme plus élevée que ce ne serait le cas pour d'autres fonctionnaires.

[79] Rejetant l'avis du Comité d'examen selon lequel les membres de la GRC étaient soumis à la même norme que les fonctionnaires pour ce qui est de la défense de « dénonciation » et, finalement, du devoir de loyauté envers l'employeur, le commissaire adjoint Killam s'est exprimé ainsi, à la page 15 de sa décision (dossier d'appel, vol. I, à la page 194) :

[TRADUCTION] Je conviens avec le comité d'arbitrage qu'étant donné la nature des fonctions des agents de la GRC, une norme plus élevée devrait s'appliquer à l'obligation de loyauté. J'adopte ce point de vue pour plusieurs raisons. D'abord, les agents de la GRC sont titulaires de charges publiques et il leur est demandé d'appliquer les lois à tous les niveaux : niveau municipal, niveau provincial et niveau fédéral. Ils sont investis de pouvoirs d'arrestation et de détention qui leur permettent de priver de leur liberté des membres du public, ils enquêtent sur des sujets sensibles, et ils doivent faire preuve de discernement dans l'accomplissement de leurs tâches et de leurs fonctions. Le public s'attend au

[80] The Assistant Commissioner then considered the “whistleblowing” defence and the exceptions permitting disclosure as enunciated in *Fraser*, and *Haydon* No. 1. Contrary to the Review Committee which found, relying on *Haydon* No. 1, that a public servant could breach his duty of loyalty when matters of legitimate public concern were at issue, the Assistant Commissioner opined that the exception of legitimate public concern was “overly broad” (see page 16 of decision: appeal book, Vol. 1, at page 195). He explained his position, at page 16 of his decision, in the following terms:

Public interest is important, yes, but not to the extent that sensitive classified information such as criminal intelligence and details about witnesses, suspects and innocent parties is disclosed. The disclosure of such information threatens to compromise investigations, alert criminals, stigmatize innocent parties and when information from sources other than the RCMP is revealed, damage relationships with entities that a critical to an integrated and effective policing model. I agree with the Board that there must be a qualification on public interest when disclosures concern more than policy matters as in *Haydon*.

[81] As a result, the Assistant Commissioner held that he did not believe that any of the exceptions identified in *Fraser*, had been met. The Assistant Commissioner was satisfied that the concerns raised by the appellant were not matters of government illegality or matters impacting public health or safety.

[82] The Assistant Commissioner then went on to consider whether there existed a reasonable basis justifying the appellant’s disclosures. In his view, the Board had been correct in finding that there existed no reasonable basis for the appellant’s allegations. In so concluding, the Assistant Commissioner agreed with the Board’s assessment of the evidence.

[83] In concluding that the matters raised by the appellant did not fall within any of the *Fraser*

respect d’une norme plus élevée par les agents de la GRC et compte sur leur discernement dans les enquêtes qu’ils mènent et dans les renseignements confidentiels qu’ils recueillent.

[80] Le commissaire adjoint a ensuite examiné la défense de « dénonciation » et les exceptions justifiant une divulgation, telles qu’elles sont exposées dans l’arrêt *Fraser*, et dans la décision *Haydon* n° 1. Contrairement au Comité d’examen qui, se fondant sur la décision *Haydon* n° 1, a estimé qu’un fonctionnaire pouvait transgresser son devoir de loyauté lorsque des questions qui suscitent un intérêt public légitime étaient en cause, le commissaire adjoint a estimé que l’exception de l’intérêt public légitime était « par trop générale » (voir à la page 16 de la décision : dossier d’appel, vol. 1, à la page 195). Il a expliqué ainsi sa position, à la page 16 de sa décision :

[TRADUCTION] L’intérêt public est important, certes, mais pas au point que des renseignements sensibles classifiés, tels des renseignements criminels et des détails sur des témoins, des suspects et des innocents, puissent être révélés. La divulgation de tels renseignements menace de compromettre des enquêtes, de mettre des criminels sur le qui-vive, de stigmatiser des innocents et, quand des renseignements de sources autres que la GRC sont révélés, de nuire aux relations avec des entités qui sont essentielles pour un modèle policier intégré et efficace. Je conviens avec le comité d’arbitrage qu’il doit y avoir une restriction en ce qui concerne l’intérêt public lorsque les révélations vont au-delà des questions policières comme dans l’affaire *Haydon*.

[81] Le commissaire adjoint a donc jugé qu’il n’y avait en l’espèce aucune des exceptions énumérées dans l’arrêt *Fraser*. Selon lui, les doutes de l’appelant étaient sans rapport avec les actes illégaux d’un gouvernement ou avec une menace pour la santé ou la sécurité du public.

[82] Le commissaire adjoint a ensuite examiné s’il y avait des motifs raisonnables pouvant justifier les révélations faites par l’appelant. Selon lui, le comité d’arbitrage avait eu raison de conclure que les allégations de l’appelant ne reposaient sur aucun fondement raisonnable. En concluant de la sorte, le commissaire adjoint a souscrit à la manière dont le comité d’arbitrage avait apprécié la preuve.

[83] En concluant que les points soulevés par l’appelant n’étaient visés par aucune des exceptions de

exceptions, the Assistant Commissioner considered as relevant that the reviews conducted by Assistant Commissioner Cummins, as Ethics and Integrity Officer, and the Administrative File Review Panel both came to the conclusion that there was no substance to the appellant's allegations.

[84] The Assistant Commissioner then held that the RCMP was justified in removing the appellant from the investigation as he lacked the requisite objectivity. To support that finding, the Assistant Commissioner referred to, *inter alia*, the appellant's collegial relationship with Mr. McAdam, who had complained about the problems at the Hong Kong Mission and who had been instrumental in securing a third investigation by the RCMP.

[85] Furthermore, the Assistant Commissioner agreed with the Board that the appellant had acted out of personal interest. He noted that both the Board and the Review Committee had concluded that the appellant lacked the requisite impartiality and good judgment to carry out the investigation in question.

[86] In addition, the Assistant Commissioner noted that it appeared that Mr. McAdam "had some influence on Cpl. Read's perception of the investigation and the way it should be conducted" (see page 18 of the decision; appeal book, Vol. I, at page 197). He also considered as relevant the fact that the appellant admitted that he used the threat of going public with the allegations, to protect himself from what he perceived to be an unjust investigation by his superiors regarding a missing box of documents that he had purportedly returned to Mr. McAdam. This evidence led the Assistant Commissioner to conclude that the appellant had "acted to protect himself and to push his 'cause'" (see page 19 of the decision; appeal book Vol. I, at page 198).

[87] The Assistant Commissioner then addressed the appellant's submission that the Board had not properly considered the evidence of a cover-up by different government departments with respect to the investigation of the Hong Kong Mission. Once again, he relied on the Administrative File Review conducted by three independent officers who concluded that although there

l'arrêt *Fraser*, le commissaire adjoint a jugé pertinent le fait que l'examen effectué par le commissaire adjoint Cummins, en sa qualité de conseiller en matière d'éthique et d'intégrité, et celui effectué par le groupe de révision du dossier administratif avaient tous deux conduit à la conclusion que les allégations de l'appellant n'étaient pas fondées.

[84] Le commissaire adjoint a alors estimé que la GRC avait eu raison de retirer l'enquête à l'appellant parce qu'il n'avait pas l'objectivité requise. Au soutien de cette conclusion, le commissaire adjoint a mentionné notamment la connivence de l'appellant et de M. McAdam, lequel s'était plaint des problèmes qui existait à la mission de Hong Kong et avait contribué à l'ouverture d'une troisième enquête par la GRC.

[85] Le commissaire adjoint a aussi reconnu avec le comité d'arbitrage que l'appellant avait agi par intérêt personnel. Il a souligné que le comité d'arbitrage et le Comité d'examen avaient tous deux conclu que l'appellant n'avait pas l'impartialité et le discernement nécessaires pour la conduite de l'enquête en cause.

[86] Le commissaire adjoint a aussi souligné qu'il semblait que M. McAdam [TRADUCTION] « avait une certaine influence sur l'idée que se faisait le caporal Read de l'enquête et de la manière dont elle devrait être menée » (voir page 18 de la décision : dossier d'appel, vol. I, à la page 197). Il a aussi jugé révélateur le fait que l'appellant avait admis avoir menacé de rendre ses allégations publiques pour se protéger de ce qu'il considérait comme une enquête injuste de la part de ses supérieurs à propos d'une boîte manquante de documents qu'il était censé avoir remise à M. McAdam. Cet élément a amené le commissaire adjoint à conclure que l'appellant avait [TRADUCTION] « agi pour se protéger et pour faire avancer sa "cause" » (voir page 19 de la décision; dossier d'appel, vol. I, à la page 198).

[87] Le commissaire adjoint a ensuite examiné l'argument de l'appellant selon lequel le comité d'arbitrage n'avait pas suffisamment tenu compte de la preuve d'un camouflage de la part de divers ministères fédéraux à propos de l'enquête sur la mission de Hong Kong. Là encore, il s'est fondé sur l'examen administratif mené par trois agents indépendants, qui ont conclu

were some shortcomings in the investigation, there was no evidence substantiating the appellant's allegations of corruption.

[88] Finally, the Assistant Commissioner addressed the issue raised by the appellant with respect to some of the Board's findings of fact. He concluded that the Board did not err in its determination that Sgt. Pasin's investigation was thorough. Moreover, he concluded that both the Board and the Review Committee were correct in their finding that the appellant had been properly removed from the investigation as a result of his lack of objectivity and impartiality.

[89] The Assistant Commissioner was also of the view that the Board was correct in concluding that Supt. Dubé had not intended the investigation to die. In so concluding, the Assistant Commissioner pointed out that the Board's findings were based on the evidence and testimonies that had been presented before it during the hearing (the hearing lasted 20 days, during which 16 witnesses were heard). The Assistant Commissioner noted that "the Board received and heard the evidence and was in the better position to weigh and draw inferences from that evidence. I concur with their finding that Supt. Dubé and Sgt. Pasin were credible witnesses" (see page 22 of the decision; appeal book, Vol. I, at page 201). Consequently, the Assistant Commissioner confirmed the Board's decision.

[90] He then considered Cpl. Read's appeal against his sanction of resignation from the RCMP. He was of the view that "the Board's analysis of mitigating and aggravating factors was logical and well-reasoned" (see page 23 of the decision; appeal book, Vol. I, at page 202). The Assistant Commissioner continued by stating at page 24 of the decision (appeal book, Vol. I, at page 203) that, in any event, no mitigating factor could, in the circumstances, suffice to reduce the sanction imposed by the Board:

Although Cpl. Read's Counsel has argued that his client's action represented a single mistake made in the context of a very difficult and unique file, I cannot agree. A continuous series of decisions throughout the investigation of the Hong Kong matter shows a disturbing flaw in Cpl. Read's character—poor judgment. In that I concur with the Board and

que, même si l'enquête présentait certaines lacunes, aucune preuve ne confirmait les allégations de corruption avancées par l'appellant.

[88] Finalement, le commissaire adjoint a examiné la question soulevée par l'appellant à propos de certaines des conclusions de fait du comité d'arbitrage. Il a conclu que le comité d'arbitrage avait eu raison de dire que l'enquête du sergent Pasin avait été rigoureuse. Il a en outre conclu que le comité d'arbitrage tout comme le Comité d'examen avaient eu raison de dire que l'appellant avait été à juste titre déchargé de l'enquête parce qu'il manquait d'objectivité et d'impartialité.

[89] Le commissaire adjoint a aussi exprimé l'avis que le comité d'arbitrage avait eu raison de conclure que l'intention du surintendant Dubé n'était pas de faire de l'enquête une affaire classée. En concluant ainsi, le commissaire adjoint a fait remarquer que les conclusions du comité d'arbitrage étaient fondées sur la preuve et sur les témoignages qui lui avaient été soumis au cours de l'audience (l'audience a duré 20 jours et 16 témoins ont été entendus). Le commissaire adjoint a souligné que [TRADUCTION] « le comité d'arbitrage a reçu et entendu la preuve et il était le mieux placé pour apprécier cette preuve et en tirer des conclusions. Je conviens avec lui que le surintendant Dubé et le sergent Pasin étaient des témoins crédibles » (voir page 22 de la décision; dossier d'appel, vol. I, à la page 201). Le commissaire adjoint a donc confirmé la décision du comité d'arbitrage.

[90] Il a ensuite examiné l'appel du caporal Read contre la sanction infligée, à savoir l'obligation pour lui de démissionner de la GRC. Il était d'avis que [TRADUCTION] « le comité d'arbitrage a fait une analyse logique et raisonnée des circonstances atténuantes et aggravantes » (voir page 23 de la décision; dossier d'appel, vol. I, à la page 202). Le commissaire adjoint a ajouté à la page 24 de la décision (dossier d'appel, vol. I, à la page 203) que, de toute façon, aucune circonstance atténuante ne suffirait, vu les circonstances, pour alléger la sanction infligée par le comité d'arbitrage :

[TRADUCTION] L'avocat du caporal Read a fait valoir que le geste de son client constituait une simple erreur commise dans le contexte d'un dossier très difficile et très particulier, mais il m'est impossible d'être d'accord avec lui. Une série de décisions prises au cours de l'enquête sur le dossier de Hong Kong révèle chez le caporal Read un troublant défaut de

for the same reasons. His inability to remain objective in conducting his investigation contributed significantly to the misconduct. The External Review Committee has also commented on Cpl. Read's lack of objectivity and the appearance of bias in his investigation. The Chair has stated that at times, Cpl. Read acted as if he were an advocate for Mr. McAdam, rather than an independent and impartial investigator.

[91] As a result, the Assistant Commissioner confirmed both the Board's findings and the sanction imposed. I now turn briefly to the decision under appeal.

DECISION OF THE APPLICATION JUDGE

[92] At paragraph 70 of his reasons, Harrington J. identified the allegation of government illegality as constituting the crux of the case before him and referred to *Fraser*, where the Supreme Court of Canada determined that the "whistleblowing" defence was available where, *inter alia*, government illegality was the subject of disclosure.

[93] After a careful review of the evidence adduced by the appellant before the Board, Harrington J. concluded that there was a complete lack of evidence with respect to his allegations that his superiors at the RCMP and other public servants administering immigration policies had attempted to cover up wrongdoing in relation to the Hong Kong investigation. In reaching that conclusion, the Judge relied on the RCMP Administrative File Review, as well as on the findings of both the Board and Assistant Commissioner Killam.

[94] Harrington J. was satisfied that Supt. Dubé, who was found to be a credible witness by the Board, was merely performing his duties with respect to the investigation. It was clear, in the Judge's view, that some of the problems with the investigation could be attributed to a lack of resources and, as a result, Supt. Dubé was simply attempting to weigh numerous priorities. The Judge was satisfied that Cpl. Read's superiors at the RCMP had not covered up anything and,

caractère—le manque de discernement. Sur ce point, je partage l'avis du comité d'arbitrage, et pour les mêmes raisons. L'incapacité pour le caporal Read de rester objectif pendant l'enquête qu'il menait a largement contribué à l'inconduite. Le Comité externe d'examen s'est lui aussi exprimé sur le manque d'objectivité du caporal Read et sur le parti pris apparent qui a entaché son enquête. Le président a dit que, parfois, le caporal Read a agi comme s'il était un défenseur de M. McAdam, plutôt qu'un enquêteur indépendant et impartial.

[91] Le commissaire adjoint a donc confirmé à la fois les conclusions du comité d'arbitrage et la sanction infligée. J'examinerai maintenant brièvement la décision qui fait l'objet de l'appel.

LA DÉCISION DU JUGE DE PREMIÈRE INSTANCE

[92] Au paragraphe 70 de ses motifs, le juge Harrington a indiqué que la question des présumés actes illégaux du gouvernement constituait le point crucial de l'affaire dont il était saisi, et il s'est reporté à l'arrêt *Fraser*, où la Cour suprême du Canada a statué que la défense de « dénonciation » pouvait être invoquée dans les cas notamment où des actes illégaux du gouvernement étaient l'objet de révélations.

[93] Après un examen minutieux de la preuve produite par l'appelant devant le comité d'arbitrage, le juge Harrington a estimé qu'il n'y avait aucune preuve confirmant les allégations selon lesquelles ses supérieurs au sein de la GRC et d'autres fonctionnaires appliquant les politiques d'immigration avaient tenté de camoufler des agissements répréhensibles en marge de l'enquête de Hong Kong. Pour arriver à cette conclusion, le juge s'est fondé sur l'examen administratif mené par la GRC, ainsi que sur les conclusions du comité d'arbitrage et celles du commissaire adjoint Killam.

[94] Le juge était convaincu que le surintendant Dubé, que le comité d'arbitrage avait qualifié de témoin crédible, accomplissait tout simplement ses tâches se rapportant à l'enquête. De l'avis du juge, il était évident que certains problèmes de l'enquête pouvaient être attribués à un manque de ressources et que le surintendant Dubé s'efforçait donc simplement d'évaluer de nombreuses priorités. Selon le juge de première instance, les supérieurs du caporal Read à la GRC n'avaient rien

as a result, he concluded that the appellant's defence of "whistleblowing" had not been made out.

[95] With respect to the sanction imposed upon the appellant, the learned Judge held that the Assistant Commissioner was entitled to deference and, as the decision could not be characterized as unreasonable, he saw no basis to intervene.

THE APPELLANT'S SUBMISSIONS

[96] In seeking to set aside the decision below, the appellant raises a number of substantive arguments in support of his position that the Assistant Commissioner erred in upholding the Board's decision.

[97] The appellant submits that his duty of loyalty was overridden in this case by a duty to disclose, because many of the issues raised relate to the *Fraser* exceptions of health and safety or illegal activities permitting disclosure. In the alternative, the appellant submits that the issues he raised were matters of legitimate public concern requiring a public debate.

[98] In support of these submissions, the appellant identifies, in broad terms, the allegations of corruption by government officials and the security risk posed by the potential infiltration of organized crime in Canada by reason of the wrongdoing at the Hong Kong Mission, as examples of disclosure falling under the health and safety and illegal activities exceptions enunciated in *Fraser*.

[99] The appellant submits that his allegations pertain to matters of public concern requiring a public debate. He argues that the public has a right to a transparent police force that is free of political interference. He argues that he had reasonable grounds for his allegations, because the RCMP was reluctant to pursue the investigation and, of particular importance, the RCMP had not undertaken a proper investigation due to political considerations. He submits that neither the Board nor the Assistant Commissioner adequately

camouflé et il a donc conclu que l'appelant ne pouvait pas invoquer la défense de « dénonciation ».

[95] En ce qui concerne la sanction infligée à l'appelant, le juge a estimé que la décision du commissaire adjoint commandait la retenue et qu'étant donné qu'elle ne pouvait pas être qualifiée de déraisonnable, il n'avait aucune raison de l'annuler.

LES OBSERVATIONS DE L'APPELANT

[96] L'appelant, qui cherche à faire annuler le jugement de première instance, soulève plusieurs arguments de fond pour établir que le commissaire adjoint a commis une erreur en confirmant la décision du comité d'arbitrage.

[97] Selon l'appelant, son obligation de loyauté était neutralisée en l'espèce par une obligation de divulgation parce que plusieurs des points soulevés font intervenir les exceptions, énoncées dans l'arrêt *Fraser*, qui justifient la divulgation, à savoir l'exception concernant la santé et la sécurité ou celle concernant les activités illégales. Subsidiairement, l'appelant soutient que les points qu'il a soulevés étaient des questions suscitant un intérêt public légitime, qui commandaient un débat public.

[98] Au soutien de ces arguments, l'appelant signale, en termes généraux, les allégations de corruption de fonctionnaires et le risque pour la sécurité posé par l'infiltration possible du crime organisé au Canada par suite des manquements commis à la mission de Hong Kong. Pour lui, il s'agit de cas de divulgation qui sont visés par les exceptions énoncées dans l'arrêt *Fraser*, à savoir l'exception concernant la santé et celle concernant les activités illégales.

[99] L'appelant soutient que ses allégations concernent des questions qui suscitent un intérêt public et qui appellent un débat public. Il fait valoir que le public a droit à une force policière transparente, exempte de toute ingérence politique. Il affirme que ses allégations reposaient sur des motifs raisonnables parce que la GRC n'a pas voulu poursuivre l'enquête et, fait particulièrement important, parce qu'elle n'a pas entrepris une enquête en règle en raison de considérations politiques. Il prétend que ni le comité d'arbitrage ni le commissaire

addressed this argument in their decisions.

[100] In addition to his allegation that the RCMP had improperly handled the investigation into the Hong Kong matter, he submits that the fact that he was removed from the investigation and was not provided with requested information are indicators that he indeed had a reasonable basis for believing that these were matters of legitimate public concern.

[101] The appellant submits that both the Board and the Assistant Commissioner erred in imposing a higher standard of the duty of loyalty on members of the RCMP. He argues that the imposition of a higher standard requires compelling evidence under section 1 and that no such evidence was adduced.

[102] Moreover, he submits that the Assistant Commissioner adopted this reasoning without engaging in an analysis under section 1. He contends that RCMP officers do not have a higher standard of the duty of loyalty by virtue of their position and the nature of their work. Rather, he submits that RCMP officers have a higher duty to disclose suspected wrongdoing.

ANALYSIS

[103] I begin with the standard of review applicable to the decision rendered by the Assistant Commissioner.

[104] The learned application Judge dealt with that issue at paragraph 59 of his reasons. After referring to the Supreme Court of Canada's decisions in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, and *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, and to Kelen J.'s decision in *Stenhouse*, the application Judge concluded as follows at paragraph 59:

However, as Kelen went on to say, on questions of law the Court has a greater expertise and will review the Commissioner's decision according to the standard of correctness. On mixed questions of law and fact the Court will grant limited deference, i.e. the holding cannot stand if it is unreasonable.

adjoit n'ont véritablement examiné cet argument dans leurs décisions.

[100] Outre son allégation selon laquelle la GRC avait mal géré l'enquête sur l'affaire de Hong Kong, il affirme que le fait d'avoir été déchargé de l'enquête et de ne pas avoir obtenu les renseignements demandés est un indice qu'il avait effectivement raison de croire qu'il s'agissait là de questions suscitant un intérêt public légitime.

[101] Selon l'appelant, le comité d'arbitrage et le commissaire adjoint ont tous deux commis une erreur en assujettissant le devoir de loyauté des membres de la GRC à une norme plus élevée. Il fait valoir que l'imposition d'une norme plus élevée requiert une preuve convaincante selon l'article premier et qu'aucune preuve semblable n'a été produite.

[102] Il soutient en outre que le commissaire adjoint a adopté ce raisonnement sans procéder à une quelconque analyse au regard de l'article premier. Il prétend que les agents de la GRC ne sont pas tenus, du fait de leur position et de la nature de leur travail, à une norme plus élevée pour ce qui concerne leur obligation de loyauté. Il affirme plutôt que les agents de la GRC ont une obligation accrue de divulguer les agissements suspects.

ANALYSE

[103] Je commencerai par la norme de contrôle applicable à la décision rendue par le commissaire adjoint.

[104] Le juge de première instance s'est prononcé sur cette question au paragraphe 59 de ses motifs. Après s'être reporté à deux arrêts de la Cour suprême du Canada, *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, et *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, ainsi qu'à la décision du juge Kelen dans *Stenhouse*, il est arrivé à la conclusion suivante, au paragraphe 59 :

Toutefois, comme l'a ajouté le juge Kelen, sur les questions de droit, la Cour a une plus grande expertise et elle examinera la décision du commissaire selon la norme de la décision correcte. S'agissant des questions mixtes de droit et de fait, la Cour exercera une certaine retenue, c'est-à-dire que la décision ne sera pas confirmée si elle est déraisonnable.

[105] Although the application Judge referred to the relevant case law and was aware of the approach dictated by the Supreme Court in those cases with respect to a determination of the applicable standard of review, he does not appear to have come to a definite conclusion on this point. As I indicated at paragraph 95 of these reasons, he applied the standard of reasonableness *simpliciter* with respect to the Assistant Commissioner's decision pertaining to the sanction imposed upon the appellant. However, with respect to the issue of the appellant's breach of his duty of loyalty and his defence of "whistleblowing", the Judge does not appear to have had any particular standard in mind in dealing with that issue. However, in my view, his failure to apply a particular standard of review does not lead to a reversible error.

[106] For the reasons that follow, I conclude that whether the applicable standard is correctness or reasonableness *simpliciter*, the Judge made no reviewable error in dismissing the appellant's judicial review application. I therefore need not conduct the analysis required under the pragmatic and functional approach.

[107] I note in passing that the appellant supports the view expressed by the Judge on this point, arguing that the appropriate standards of review are correctness for questions of law, reasonableness for questions of mixed fact and law and patent unreasonableness for questions of fact.

[108] Before addressing the appellant's submissions, I need to consider one additional matter. In *Haydon* No. 2, Desjardins J.A., after noting that *Fraser*, was a pre-Charter case, opined that it was still true to say, in view of section 1 of the Charter, that "freedom of expression" was not an absolute value and that it had to be balanced against other competing values, adding that in the case before her, freedom of expression had to be balanced "in the light of the value of an impartial and effective public service" (at paragraph 23 of her reasons).

[109] Later on in her reasons, as I have already pointed out, Desjardins J.A. emphasized the fact that in

[105] Le juge de première instance s'est reporté à la jurisprudence pertinente et il connaissait la démarche dictée par la Cour suprême dans les arrêts précités pour ce qui est de déterminer la norme de contrôle applicable, mais il ne semble pas être arrivé à une conclusion précise sur ce point. Comme je l'ai dit au paragraphe 95 des présents motifs, il a appliqué la norme de la décision raisonnable *simpliciter* à la décision du commissaire adjoint portant sur la sanction infligée à l'appellant. Cependant, en ce qui concerne la violation par l'appellant de son obligation de loyauté, et la défense de « dénonciation » qu'il a invoquée, le juge ne semble pas avoir eu à l'esprit une norme particulière relativement à cette question. Cependant, selon moi, l'omission d'appliquer une norme particulière de contrôle ne constitue pas une erreur justifiant l'annulation de la décision.

[106] Pour les motifs qui suivent, je conclus que, peu importe que la norme applicable soit celle de la décision correcte ou celle de la décision raisonnable *simpliciter*, le juge n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle en rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appellant. Il ne m'est donc pas nécessaire d'entreprendre une analyse pragmatique et fonctionnelle.

[107] Je souligne en passant que l'appellant souscrit à la position exprimée par le juge sur ce point, puisqu'il a fait valoir que les normes de contrôle à appliquer sont la décision correcte pour les questions de droit, la décision raisonnable pour les questions mixtes de droit et de fait et la décision manifestement déraisonnable pour les questions de fait.

[108] Avant d'examiner les observations de l'appellant, je dois trancher une autre question. Dans l'arrêt *Haydon* n° 2, la juge Desjardins, après avoir souligné que l'arrêt *Fraser*, était un précédent antérieur à la Charte, a écrit qu'il était encore vrai de dire, eu égard à l'article premier de la Charte, que la « liberté d'expression » n'était pas une valeur absolue et qu'elle devait être évaluée en fonction d'autres valeurs concurrentes, ajoutant que, dans l'affaire dont elle était saisie, la liberté d'expression devait être évaluée « à la lumière de l'importance d'une fonction publique impartiale et efficace » (paragraphe 23 de ses motifs).

[109] Plus loin dans ses motifs, comme je l'ai déjà fait observer, la juge Desjardins a souligné que, dans la

Haydon No. 1, Tremblay-Lamer J. had conducted a detailed analysis under section 1 of the Charter and that she had concluded that the common-law duty of loyalty, as enunciated in *Fraser*, constituted a reasonable limit under section 1. I have carefully reviewed Tremblay-Lamer J.'s analysis and can see no basis whatsoever to disagree with her conclusion.

[110] Thus, the issue before us is whether, in the circumstances of the case, the appellant was justified in breaching his duty of loyalty and his oath of secrecy. I therefore turn to the appellant's submissions.

[111] Let me begin by addressing the appellant's argument that the duty of loyalty owed by RCMP officers to their employer is no greater than that of other public servants. The application Judge did not deal with this issue, since he was of the view that by reason of his determination that the appellant had not adduced sufficient evidence in support of his allegations, there was no need for him to deal with it.

[112] The appellant disagrees with the position taken by both the Assistant Commissioner and the Board to the effect that RCMP members are to be held to a greater degree of loyalty than that which is required of other public servants. In my view, the answer to the question is to be found in *Fraser* where, at page 466, Dickson C.J. writes:

In other words, a public servant is required to exercise a degree of restraint in his or her actions relating to criticism of government policy, in order to ensure that the public service is perceived as impartial and effective in fulfilling its duties. It is implicit throughout the Adjudicator's reasons that the degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the civil servant.

In my opinion, the Adjudicator was correct in identifying the applicable principles and in applying them to the circumstances of the case. The act of balancing must start with the proposition that some speech by public servants concerning public issues is permitted. Public servants cannot be, to use Mr. Fraser's apt phrase, "silent members of society". I say this for three reasons. [Emphasis added.]

décision *Haydon* n° 1, la juge Tremblay-Lamer avait procédé à une analyse détaillée en application de l'article premier de la Charte et avait conclu que l'obligation de loyauté en common law, une obligation énoncée dans l'arrêt *Fraser*, constituait une limite raisonnable selon l'article premier. J'ai examiné attentivement l'analyse faite par la juge Tremblay-Lamer et je ne vois aucune raison de ne pas souscrire à sa conclusion.

[110] Il s'agit donc de déterminer en l'espèce si, vu les circonstances de l'affaire, il était justifié pour l'appelant de transgresser son obligation de loyauté et son serment du secret. J'examinerai donc les arguments de l'appelant.

[111] Je commencerai par l'argument de l'appelant selon lequel l'obligation de loyauté des agents de la GRC envers leur employeur n'est pas plus contraignante que celle d'autres fonctionnaires. Le juge de première instance n'a pas statué sur cette question, puisqu'il était d'avis que, l'appelant n'ayant pas selon lui produit une preuve suffisante au soutien de ses allégations, il ne lui était pas nécessaire de le faire.

[112] L'appelant n'est pas d'accord avec la position adoptée par le commissaire adjoint et par le comité d'arbitrage, pour qui les membres de la GRC sont tenus à une obligation de loyauté qui va plus loin que celle des autres fonctionnaires. À mon avis, la réponse à la question se trouve dans l'arrêt *Fraser*, où le juge Dickson a écrit ce qui suit, à la page 466 :

En d'autres termes, le fonctionnaire est tenu de faire preuve d'un certain degré de modération dans ses actions relatives aux critiques des politiques du gouvernement, de sorte que la fonction publique soit perçue comme impartiale et efficace dans l'accomplissement de ses fonctions. Il ressort implicitement des motifs de l'arbitre que le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

À mon avis, l'arbitre a correctement identifié les principes applicables et les a bien appliqués aux circonstances de l'espèce. Pour ce qui est de l'équilibre à respecter, il faut tout d'abord tenir compte de la proposition selon laquelle il est permis aux fonctionnaires de s'exprimer dans une certaine limite sur des questions d'intérêt public. Les fonctionnaires ne peuvent être, pour employer l'expression appropriée de M.

[113] In other words, the extent of the restraint which public servants are subject to depends on the nature of their work and the public's perception of their position within the public service.

[114] The Assistant Commissioner concluded that RCMP officers should be subject to a higher duty of loyalty for a number of reasons, namely, that their mandate was to enforce municipal, provincial and federal laws, that they exercised powers of arrest and detention, that they were involved in investigations of a sensitive nature and that discretion was at the forefront of all of their activities.

[115] Hence, in the Assistant Commissioner's view, the public expected a high standard of the duty of loyalty from RCMP officers and relied on their discretion in regard to the investigations which they carried out and in regard to the confidential information which they were privy to.

[116] I am not prepared to say, as the Assistant Commissioner and the Board do, that RCMP members must be held to a standard higher than other public servants. However, I agree entirely with the Assistant Commissioner and for the reasons that he gives, that RCMP officers must necessarily be held to a very high standard of the duty of loyalty. Whether or not that standard is higher than that imposed on other public servants will, in my view, depend on the circumstances of the case in addition to, as Dickson C.J. held in *Fraser* "the position and visibility of the civil servant."

[117] I now turn to the appellant's submission regarding the broadening of the exceptions to the duty of loyalty formulated by Dickson C.J. in *Fraser*. More particularly, the appellant argues that in *Haydon* No. 1, Tremblay-Lamer J. formulated a further exception to a public servant's duty of loyalty to his employer, namely, that of "legitimate public concern."

Fraser [TRADUCTION] « les membres silencieux de la société ». Il y a trois raisons à cela. [Non souligné dans l'original.]

[113] Autrement dit, l'étendue de l'obligation de réserve à laquelle sont tenus les fonctionnaires dépend de la nature de leur travail et de la manière dont le public voit leur position au sein de la fonction publique.

[114] Le commissaire adjoint a conclu que les agents de la GRC devraient être soumis à une obligation accrue de loyauté pour plusieurs motifs, notamment parce qu'ils ont pour mandat de faire appliquer les lois municipales, provinciales et fédérales, qu'ils sont investis de pouvoirs d'arrestation et de détention, qu'ils interviennent dans des enquêtes de nature sensible et qu'ils doivent impérativement faire preuve de discrétion dans toutes leurs activités.

[115] C'est pourquoi, selon le commissaire adjoint, le public soumet à une norme élevée l'obligation de loyauté des agents de la GRC et compte sur leur discrétion dans les enquêtes qu'ils mènent et eu égard aux renseignements confidentiels auxquels ils ont accès.

[116] Je ne suis pas disposé à dire, comme l'ont fait le commissaire adjoint et le comité d'arbitrage, que les membres de la GRC doivent être tenus à une norme plus élevée que les autres fonctionnaires. Cependant, je suis tout à fait d'accord avec le commissaire adjoint, et pour les motifs qu'il donne, que l'obligation de loyauté des agents de la GRC doit nécessairement répondre à une norme très élevée. La question de savoir si cette norme est plus élevée que celle qui est imposée aux autres fonctionnaires dépendra à mon avis des circonstances de l'affaire considérée, en plus, pour reprendre les propos du juge en chef Dickson dans l'arrêt *Fraser*, « du poste et de la visibilité du fonctionnaire ».

[117] Je passe maintenant à l'argument de l'appelant qui concerne l'élargissement du nombre des exceptions à l'obligation de loyauté qui ont été formulées par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Fraser*. Plus précisément, l'appelant fait valoir que, dans la décision *Haydon* n° 1, la juge Tremblay-Lamer a énoncé une autre exception à l'obligation de loyauté d'un fonctionnaire envers son employeur, l'exception de la « préoccupation légitime d'intérêt public ».

[118] I have no hesitation in concluding, as the application Judge and MacKay J. did in *Chopra*, that Tremblay-Lamer J., in *Haydon* No. 1, did not intend to create or recognize a further exception to those formulated by Dickson C.J. in *Fraser*. I cannot do better than refer to paragraph 46 of these reasons, where I cite paragraph 27 of MacKay J.'s reasons in *Chopra* wherein the learned Judge explains why, in his view, no further exception was created in *Haydon* No. 1.

[119] I am also satisfied that such an exception to the duty of loyalty of RCMP officers is not warranted. It is important to remind ourselves that the purpose of the exceptions formulated in *Fraser*, is not to encourage or allow public servants to debate issues as if they were ordinary members of the public, unencumbered by responsibilities to their employer. Rather, the purpose of the exceptions, as I understand them, is to allow public servants to expose, in exceptional circumstances, government wrongdoing. It appears to me that the exceptions are sufficiently broad to allow public servants to speak out when circumstances arise where disclosure must take precedence over the duty of loyalty.

[120] The exceptions formulated in *Fraser*, i.e. where the government is engaged in illegal activity or where its policies jeopardize the life, health or safety of the public or members of the public, are no doubt matters of legitimate public concern. It is clear, however, from the words used by Dickson C.J. in *Fraser*, that he did not intend to create an exception so as to allow public servants to voice all of their concerns or disagreements with government policies and departmental activities. I have no doubt that had that been his intention, the exceptions would have been articulated in a very different manner. Thus, I am in agreement with Harrington J. when he says, at paragraph 109 of his reasons, that “[h]owever, I do not find that legitimate public interest at large is an exception to the duty of loyalty owed by an employee to his or her employer.”

[118] Je n’ai aucune hésitation à conclure, comme l’a fait le juge de première instance et comme l’a fait le juge MacKay dans la décision *Chopra*, que, dans la décision *Haydon* n° 1, la juge Tremblay-Lamer n’entendait pas créer ou reconnaître une autre exception en plus de celles qu’a énoncées le juge en chef Dickson dans l’arrêt *Fraser*. Je ne puis faire mieux que me reporter au paragraphe 46 des présents motifs, où je cite le paragraphe 27 des motifs du juge MacKay dans la décision *Chopra*. Le juge MacKay y explique pourquoi, selon lui, aucune exception nouvelle n’a été créée dans la décision *Haydon* n° 1.

[119] Je suis également d’avis qu’une telle exception à l’obligation de loyauté des agents de la GRC n’est pas justifiée. Il importe de se rappeler que l’objet des exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser*, n’est pas d’encourager ou d’autoriser les fonctionnaires à débattre de questions comme s’ils étaient des membres ordinaires du public, libres de responsabilités envers leur employeur. D’après moi, l’objet des exceptions est plutôt de permettre aux fonctionnaires de dévoiler, dans des circonstances exceptionnelles, des actes répréhensibles du gouvernement. Il me semble que les exceptions sont assez larges pour permettre aux fonctionnaires de s’exprimer dans les cas où la divulgation doit avoir préséance sur l’obligation de loyauté.

[120] Les exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser*, à savoir le cas où le gouvernement s’engage dans des activités illégales ou celui où ses politiques mettent en danger la vie, la santé ou la sécurité du public ou de membres du public, sont sans aucun doute des questions qui suscitent un intérêt public légitime. Il ressort clairement toutefois des mots employés par le juge en chef Dickson dans l’arrêt *Fraser*, qu’il n’entendait pas créer une exception de nature à permettre aux fonctionnaires d’exprimer tous leurs doutes ou désaccords à propos de politiques gouvernementales et d’activités ministérielles. Je n’ai aucun doute que, si telle avait été son intention, les exceptions auraient été énoncées d’une manière très différente. Je suis donc d’accord avec le juge Harrington lorsqu’il dit, au paragraphe 109 de ses motifs, que « [c]ependant, je ne considère pas que l’intérêt public légitime en général constitue une exception à l’obligation de loyauté d’un employé envers son employeur ».

[121] I also agree with Harrington J. that save for those instances where public disclosure is justified by reason of the *Fraser* exceptions, the decision to publicly disclose disputes or disagreements within the RCMP as to the effectiveness or thoroughness of investigations conducted by the Force must necessarily be the responsibility of those in position of authority within the Force.

[122] I now turn to the appellant's submissions that his allegations pertain to issues which fall within the *Fraser*, exceptions. More particularly, the appellant argues that he raised issues concerning corruption by government officials, the potential entry of organized crime members into Canada, the RCMP's failure or unwillingness to pursue a thorough investigation into the activities at the Hong Kong Mission, the obstruction by senior RCMP officers of his attempts to conduct a proper investigation and the RCMP's failure to address his numerous complaints.

[123] I begin with the appellant's allegation that Supt. Dubé and other RCMP officers engaged in a cover-up operation. Both the Board and the Assistant Commissioner concluded, without hesitation, that there was no evidence whatsoever to support that allegation. In the Board's view, that allegation stemmed in great part from the fact that Supt. Dubé and other RCMP officers had not been willing to agree with the appellant's conclusions and recommendations. As to the Review Committee, it was also of the view that there had been no cover-up on the part of the RCMP.

[124] Both the Board and the Review Committee were of the view that the decision to remove the appellant from the investigation was, in the circumstances, a proper decision, considering that he had demonstrated a lack of objectivity and impartiality in conducting his investigation. The Review Committee went further and opined that the appellant had shown poor judgment throughout his investigation.

[125] It is also clear from the Review Committee's decision that it was of the view that it was the

[121] Je conviens aussi avec le juge Harrington que, sauf les cas où une divulgation publique est justifiée en raison des exceptions énoncées dans l'arrêt *Fraser*, la décision de divulguer sur la place publique des différends ou désaccords au sein de la GRC à propos de l'efficacité ou de la rigueur d'enquêtes menées par la Gendarmerie doit nécessairement revenir à ceux qui occupent une position d'autorité au sein de la Gendarmerie.

[122] Je passe maintenant à l'argument de l'appellant selon lequel ses allégations concernent des questions qui sont visées par les exceptions énoncées dans l'arrêt *Fraser*. Plus précisément, l'appellant fait valoir qu'il a soulevé des questions qui concernent la corruption de fonctionnaires publics, l'entrée possible de membres du crime organisé au Canada, la négligence ou la répugnance de la GRC à mener une enquête approfondie sur les activités de la mission de Hong Kong, la résistance de cadres supérieurs de la GRC à ses tentatives de mener une enquête en règle et l'omission de la GRC de répondre à ses nombreuses plaintes.

[123] Je commencerai par l'allégation de l'appellant selon laquelle le surintendant Dubé et d'autres agents de la GRC se sont livrés à une opération de camouflage. Le comité d'arbitrage et le commissaire adjoint ont conclu sans hésitation qu'il n'y avait aucune preuve pour étayer cette allégation. De l'avis du comité d'arbitrage, cette allégation procédait pour l'essentiel de ce que le surintendant Dubé et d'autres officiers de la GRC n'avaient pas voulu souscrire aux conclusions et recommandations de l'appellant. Quant au Comité d'examen, il était lui aussi d'avis qu'il n'y avait eu aucune opération de camouflage de la part de la GRC.

[124] Le comité d'arbitrage et le Comité d'examen étaient tous deux d'avis que la décision de retirer l'enquête à l'appellant était, vu les circonstances, une décision juste étant donné que l'appellant avait manqué d'objectivité et d'impartialité dans la conduite de son enquête. Le Comité d'examen est allé plus loin, affirmant que l'appellant avait manqué de discernement tout au long de son enquête.

[125] Il ressort en outre clairement de la décision du Comité d'examen que celui-ci était d'avis que, si

appellant's removal from the investigation which led him to make accusations against Supt. Dubé and other RCMP officers. In fact, when one examines the evidence in its totality, it was from that point on that the appellant became distrustful and suspicious of anyone who did not share his view of the matter.

[126] Consequently, there can be no doubt whatsoever that the accusations made by the appellant regarding corruption on the part of the RCMP and on the part of those in charge at the Hong Kong Mission are totally groundless. They are the product of a mind which refused to consider that an objective analysis of the evidence did not necessarily lead to the conclusion that criminal activities had taken place at the Hong Kong Mission and that charges should be brought without further delay.

[127] Although it agreed that there was no evidence to support the appellant's allegation that the RCMP had attempted to cover up the existence of illegal activities at the Hong Kong Mission, the Review Committee was nonetheless of the view that by reason of important shortcomings in the RCMP's investigations, the appellant was justified in going public and revealing classified information and documents to the media and to Mr. McAdam. To place this finding in context, I will briefly review both the Board's and the Review Committee's approach regarding the shortcomings found in the RCMP investigations.

[128] The Board concluded that the first investigation at the Hong Kong Mission led by Sgt. Conohan "was lacking" (see appeal book, Vol. I, at page 97). However, the Board went on to state that it was not attempting to pose blame with respect to the problems that arose in the investigation, but rather, that it was merely seeking to point out that the investigation "did not clarify all issues" (see appeal book, Vol. I, at page 97).

[129] Moreover, the Board accepted the evidence presented to the effect that Sgt. Conohan "was put in a difficult position at the time; his stay was extended and the number of issues to investigate increased while he

l'appellant avait porté des accusations contre le surintendant Dubé et d'autres officiers de la GRC, c'est parce que l'enquête lui avait été retirée. D'ailleurs, si l'on examine la totalité de la preuve on constate que c'est à partir de ce moment que l'appellant est devenu méfiant et suspicieux à l'égard de quiconque ne partageait pas sa manière de voir la situation.

[126] Par conséquent, il n'y a absolument aucun doute que les accusations de corruption portées par l'appellant contre la GRC et des responsables de la mission de Hong Kong n'ont aucun fondement. Elles sont le produit d'un esprit qui refusait d'admettre qu'une analyse objective de la preuve ne conduisait pas nécessairement à la conclusion que des activités criminelles s'étaient déroulées à la mission de Hong Kong et qu'il fallait sans plus attendre porter des accusations.

[127] Le comité d'examen a reconnu qu'aucun élément de preuve ne confirmait l'allégation de l'appellant selon laquelle la GRC avait tenté de camoufler l'existence d'activités illégales à la mission de Hong Kong, mais il a néanmoins exprimé l'avis que, en raison de lacunes importantes dans les enquêtes de la GRC, l'appellant avait eu raison de s'exprimer publiquement et de révéler aux médias et à M. McAdam des renseignements et documents classifiés. Pour mettre cette conclusion dans son contexte, j'examinerai brièvement la manière dont le comité d'arbitrage et le Comité d'examen ont considéré les lacunes constatées dans les enquêtes de la GRC.

[128] Le comité d'arbitrage avait conclu que la première enquête menée à la mission de Hong Kong par le sergent Conohan « était déficiente » (voir dossier d'appel, vol. I, à la page 97). Cependant, il a ensuite ajouté qu'il ne cherchait pas à blâmer quiconque pour les difficultés qui avaient surgi dans l'enquête, mais plutôt qu'il voulait simplement souligner que l'enquête [TRADUCTION] « n'éclaircissait pas tous les aspects » (voir dossier d'appel, vol. I, à la page 97).

[129] Le comité d'arbitrage a d'ailleurs accepté la preuve produite selon laquelle le sergent Conohan [TRADUCTION] « se trouvait dans une position difficile à l'époque; son séjour a été prolongé et le nombre de

was in Hong Kong and priorities changed” (see appeal book, Vol. I, at page 97).

[130] Further, the Board accepted the appellant’s submission that there had been “some reluctance by the RCMP to pursue the investigation” (see appeal book, Vol. I, at page 97). The Board identified five factors that it considered pertinent in concluding that the RCMP had been reluctant to pursue the investigations at the Hong Kong Mission. Firstly, the Board indicated that some considered the problems at the Hong Kong Mission to be a “purely internal matter” (see appeal book, Vol. I, at page 97). Secondly, the RCMP’s reluctance to investigate could be attributed to the fact that it was viewed more as an administrative, rather than a criminal, matter. Thirdly, the problems could be construed more as ethical concerns than criminal ones. Fourthly, the Board considered relevant the jurisdictional issues that arose, namely that some of the conduct investigated was within the jurisdiction of the local police and not that of the RCMP. This, the Board went on to say, raised concerns with respect to “the interest or mandate of the RCMP to investigate” (see appeal book, Vol. I, at page 97). Lastly, the Board accepted that the cutbacks and restructuring that occurred during the time of the investigations at the Hong Kong Mission impacted the RCMP’s ability to pursue its investigations. “Thus the evidence is clear the Hong Kong investigation competed with other investigations for resources” (see appeal book, Vol. I, at page 97).

[131] Although the Review Committee accepted that the appellant’s allegations of corruption were unfounded, it was nonetheless prepared to grant the appellant’s appeal on the basis that there were “important shortcomings in the investigative process followed by the Force since 1991” and that, as a result, “it remains possible that employees of the Mission were able to engage in immigration fraud” (see appeal book, Vol. I, at page 177).

questions à examiner a augmenté pendant qu’il était à Hong Kong, et les priorités ont changé » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 97).

[130] Le comité d’arbitrage a aussi admis l’argument de l’appelant selon lequel [TRADUCTION] « la GRC s’était montrée peu empressée à poursuivre l’enquête » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 97). Il a relevé cinq facteurs qui, selon lui, permettaient d’affirmer que la GRC avait manqué d’empressement à poursuivre les enquêtes à la mission de Hong Kong. Premièrement, le comité d’arbitrage a indiqué que, pour certains, les problèmes de la mission de Hong Kong étaient [TRADUCTION] « une affaire purement interne » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 97). Deuxièmement, l’hésitation de la GRC à enquêter pouvait être attribuée au fait que l’affaire était considérée comme une affaire administrative plutôt qu’une affaire criminelle. Troisièmement, les problèmes pouvaient être interprétés comme des préoccupations d’ordre éthique plutôt que d’ordre criminel. Quatrièmement, le comité d’arbitrage a jugé pertinentes les questions de compétence qui se posaient, à savoir que certains des agissements au sujet desquels il y a eu enquête relevaient de la police locale et non de la GRC. Le comité d’arbitrage a ajouté que cela suscitait des doutes sur [TRADUCTION] « l’intérêt de la GRC à enquêter ou le mandat qu’elle avait pour le faire » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 97). Cinquièmement, le comité d’arbitrage a reconnu que les coupures et les restructurations qui ont eu lieu à l’époque des enquêtes à la mission de Hong Kong avaient eu une incidence sur la capacité de la GRC de poursuivre ses enquêtes. [TRADUCTION] « Il est donc manifeste que l’enquête de Hong Kong a réduit les ressources affectées à d’autres enquêtes » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 97).

[131] Le Comité d’examen a reconnu que les allégations de corruption avancées par l’appelant n’étaient pas fondées, mais il était néanmoins disposé à faire droit à l’appel de l’appelant au motif qu’il y avait [TRADUCTION] « d’importantes lacunes dans le processus d’enquête suivi par la Gendarmerie depuis 1991 » et que, en conséquence, [TRADUCTION] « il reste possible que des employés de la mission se soient livrés à des fraudes en matière d’immigration » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 177).

[132] The Review Committee concluded that the third investigation in 1999 “did not succeed in making up for the shortcomings in previous investigations” (see appeal book, Vol. I, at page 177). It determined that the result of the final investigation “was preordained” (see appeal book, Vol. I, at page 177). Therefore, the Review Committee appears to have weighed the evidence differently than the Board did, which led it to conclude that the five factors noted by the Board could not justify the RCMP’s failings with respect to the Hong Kong investigations. For these reasons, the Review Committee concluded that the appellant’s disclosure was justified because it revealed the RCMP’s failure “to take appropriate action to determine if employees of the Mission had engaged in immigration fraud” (see appeal book, Vol. I, at page 178). Hence, the appellant’s disclosures concerning the shortcomings in the RCMP’s investigations, according to the Review Committee, gave rise to a matter of legitimate public concern.

[133] The Assistant Commissioner agreed with the Board’s point of view. After noting that the panel which conducted the administrative file review had found shortcomings in the RCMP’s investigations and that the appellant’s concerns in regard thereto had some merit, he concluded that “the bottom line was that there was no evidence to support his allegations of corruption” (see appeal book, Vol. I, at page 175).

[134] I come to the conclusion that the appellant cannot succeed on his appeal.

[135] Firstly, there is nothing in the record to support the appellant’s allegations that members of the RCMP or those in charge at the Hong Kong Mission were corrupt. Consequently, the appellant has not established that there was justification for the breach of his oath of loyalty. None of the *Fraser* exceptions have been met.

[136] Secondly, it is undeniable that the appellant’s superiors at the RCMP did not attempt to obstruct his investigation. To the contrary, there is consensus that he

[132] Le Comité d’examen a conclu que la troisième enquête, en 1999, [TRADUCTION] « n’a pas permis de remédier aux lacunes des enquêtes antérieures » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 177). Il a estimé que le résultat de l’enquête finale [TRADUCTION] « était réglé d’avance » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 177). Le Comité d’examen semble par conséquent avoir apprécié la preuve différemment du comité d’arbitrage, ce qui l’a amené à conclure que les cinq facteurs énumérés par le comité d’arbitrage ne pouvaient pas justifier les déficiences de la GRC dans les enquêtes de Hong Kong. Pour ces motifs, le Comité d’examen a conclu que les révélations de l’appellant étaient justifiées parce qu’elles mettaient au jour le fait que la GRC avait négligé de [TRADUCTION] « prendre les mesures qui s’imposaient pour savoir si des employés de la mission s’étaient livrés à des fraudes en matière d’immigration » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 178). Les révélations de l’appellant à propos des lacunes dans les enquêtes de la GRC ont donc suscité selon le Comité d’examen, une question d’intérêt public légitime.

[133] Le commissaire adjoint a souscrit au point de vue du comité d’arbitrage. Après avoir souligné que les responsables de l’examen administratif avaient constaté des lacunes dans les enquêtes de la GRC et que les doutes de l’appellant en la matière étaient fondés en partie, le commissaire adjoint a conclu que [TRADUCTION] « en fin de compte, aucun élément de preuve ne confirmait ses allégations de corruption » (voir dossier d’appel, vol. I, à la page 175).

[134] Je conclus que l’appellant ne peut obtenir gain de cause dans son appel.

[135] Premièrement, le dossier ne renferme rien qui confirme les allégations de l’appellant selon lesquelles des membres de la GRC ou des responsables de la mission de Hong Kong ont été corrompus. Par conséquent, l’appellant n’a pas établi qu’il était justifié pour lui de transgresser son serment de loyauté. Aucune des exceptions énoncées dans l’arrêt *Fraser*, n’a été établie.

[136] Deuxièmement, il est incontestable que les supérieurs de l’appellant à la GRC n’ont pas cherché à entraver son enquête. Au contraire, on s’accorde à dire

was properly removed from the investigation because he lacked the required objectivity, impartiality and indeed, common sense, to pursue that investigation.

[137] All that can be said in the appellant's favour is that he was able to point out that the investigations carried out by the RCMP since 1991 could have been more thorough and more effective. The Board and the Review Committee came to different views as to the reason for these shortcomings and their impact on the investigations. Since I am satisfied that these shortcomings, in the circumstances of this case, do not constitute government illegality and that they do not fall within the *Fraser* exceptions, I need not make a determination as to the correctness of these competing views.

[138] The Review Committee held that these shortcomings in the investigations justified the appellant's breach of his duty of loyalty on the ground that a matter of legitimate public concern had been raised. As I indicated earlier, there is no exception of legitimate public concern and, in my view, such an exception, in so far as RCMP officers are concerned, is clearly not warranted.

[139] Considering the evidence adduced before the Board, there cannot be much doubt, in my view, that in disclosing confidential information and documents to the media and to Mr. McAdam, the appellant acted in an irresponsible manner and clearly breached his duty of loyalty to his employer. Notwithstanding the fact that there were shortcomings in the RCMP's investigations, the appellant's public criticism of his employer cannot, in the circumstances of this case, be justified.

[140] Since there is no proof whatsoever to support his allegations of corruption, I need not decide what burden of proof the appellant was required to meet in regard to his allegations. The Judge came to a similar conclusion when he said at paragraph 102 of his reasons that "since Cpl. Read did not even come close to proving his allegations on a balance of probabilities, it is not necessary to settle upon a clear demarcation line."

que c'est à juste titre que l'enquête lui a été retirée parce qu'il n'offrait pas les garanties d'objectivité, d'impartialité, ni même de bon sens qu'elle exigeait.

[137] Tout ce que l'on peut dire en faveur de l'appelant, c'est qu'il a été en mesure de signaler que les enquêtes menées par la GRC depuis 1991 auraient pu être plus rigoureuses et plus efficaces. Le comité d'arbitrage et le Comité d'examen ont apprécié différemment la raison de telles lacunes et leur incidence sur les enquêtes. Comme je suis d'avis que ces lacunes, en l'espèce, ne constituent pas des actes illégaux du gouvernement et qu'elles n'entrent pas dans les exceptions énoncées dans l'arrêt *Fraser*, il ne m'est pas nécessaire de me prononcer sur la justesse des vues exprimées.

[138] Le Comité d'examen a jugé que les lacunes des enquêtes justifiaient que l'appelant transgresse son obligation de loyauté au motif qu'il existait une question suscitant un intérêt public légitime. Comme je l'ai déjà dit, il n'existe aucune exception se rapportant aux questions d'intérêt public légitime et, à mon avis, une telle exception, dans le cas des agents de la GRC, n'est manifestement pas justifiée.

[139] Compte tenu de la preuve soumise au comité d'arbitrage, il n'y a guère de doute, à mon avis, qu'en communiquant aux médias et à M. McAdam des renseignements et documents confidentiels, l'appelant a agi d'une manière irresponsable et a manifestement transgressé son obligation de loyauté envers son employeur. Malgré l'existence de lacunes dans les enquêtes de la GRC, la critique formulée publiquement par l'appelant envers son employeur ne saurait, vu les circonstances de cette affaire, être justifiée.

[140] Puisqu'il n'y a absolument aucune preuve étayant les allégations de corruption avancées par l'appelant, il ne m'est pas nécessaire de déterminer la charge de preuve incombant à l'appelant eu égard à ses allégations. Le juge de première instance est arrivé à la même conclusion lorsqu'il a dit, au paragraphe 102 de ses motifs, que « [é]tant donné que le caporal Read a été loin de démontrer, selon la prépondérance de la preuve, que ses allégations étaient fondées, il est inutile d'établir une ligne de démarcation précise ».

[141] The appellant has made no submissions regarding “impairment”, i.e. whether his criticism of his employer impaired his ability to effectively perform his duties. The Judge, at paragraph 121 of his reasons, concluded that there was no question that the appellant’s remarks had impaired his ability to carry out his duties as a member of the Force and that his remarks “had the potential of adversely affecting his employer.” I see no reason to disagree with that finding.

[142] Finally, I also see no basis to disagree with the Judge with respect to the sanction imposed upon the appellant by his employer. The Judge held that the Assistant Commissioner had given clear reasons in support of his decision and that he could not find that these reasons were unreasonable. At paragraph 90 of these reasons, I reproduced the Assistant Commissioner’s reasons for concluding that there were no grounds to reduce the sanction imposed by the Board. In my view, the Judge was correct in finding that the Assistant Commissioner’s decision was not unreasonable and, as a result, I concur with his view of the matter.

[143] Thus, the appellant has failed to persuade me that the Judge made a reviewable error in dismissing his judicial review application and I would therefore dismiss his appeal with costs.

NOËL J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

[141] L’appelant ne s’est pas exprimé sur l’« empêchement d’accomplir son travail », c’est-à-dire sur la question de savoir si les critiques qu’il a formulées contre son employeur l’empêchaient d’accomplir efficacement ses tâches. Au paragraphe 121 de ses motifs, le juge de première instance a conclu qu’il n’y avait aucun doute que les remarques de l’appelant l’avaient empêché d’accomplir ses tâches en tant que membre de la Gendarmerie et qu’elles « étaient susceptibles de nuire à son employeur ». Je ne vois aucune raison de rejeter cette conclusion.

[142] Enfin, je ne vois non plus aucune raison d’être en désaccord avec le juge de première instance sur la sanction infligée à l’appelant par son employeur. Le juge de première instance a estimé que le commissaire adjoint avait clairement motivé sa décision et que ces motifs n’étaient nullement déraisonnables. Au paragraphe 90 des présents motifs, j’ai indiqué les motifs qui ont amené le commissaire adjoint à conclure que rien ne justifiait une réduction de la sanction infligée par le comité d’arbitrage. À mon avis, le juge de première instance a eu raison de dire que la décision du commissaire adjoint n’était pas déraisonnable et je partage donc son point de vue.

[143] L’appelant ne m’a donc pas convaincu que le juge de première instance a commis une erreur susceptible de contrôle en rejetant sa demande de contrôle judiciaire, et je rejetterais donc son appel, avec dépens.

LE JUGE NOËL, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.