

T-518-80

T-518-80

**Boris Celovsky (Applicant)**

v.

**Edmund Peter Newcombe, Commissioner (Respondent)**

and

**Attorney General of Canada (Intervenant)**

Trial Division, Cattanach J.—Ottawa, February 7 and 12, 1980.

*Practice — Application for an order prohibiting respondent from asking applicant a certain question in the course of an investigation into the conduct of the applicant which conduct may have impaired the functioning of Statistics Canada and undermined public confidence in it — Whether or not the question is pertinent to the investigation, the limits of which are defined by Order in Council — Application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. 1-13 — Statistics Act, S.C. 1970-71-72, c. 15, s. 6.*

Applicant seeks an order, prohibiting the respondent from asking the applicant whether he disclosed information of any sort which came into his possession by reason of his employment, to the Press, a person outside of Statistics Canada and specifically in a letter written by him to the Chief Statistician, and published two days later in a newspaper. The respondent was appointed to investigate certain allegations made by the applicant, which may have impaired the functioning of Statistics Canada and undermined public confidence in it. A subpoena was served on the applicant who subsequently requested and received a draft of the area of questions to be asked. The applicant objected to the above-quoted question, on the grounds that the Order in Council authorized the investigation into the conduct of any person in the service of Statistics Canada who may have violated the oath referred to in section 6 of the *Statistics Act* through unauthorized disclosure of information and accordingly the only appropriate question was whether or not there had been a disclosure of statistical information collected pursuant to the *Statistics Act*. In other words, the information which must not be disclosed by an employee of Statistics Canada without authorization, is that which came into the hands of the Bureau by reason of the provisions of the *Statistics Act* and that is what is meant by the oath in section 6 of that Act; it does not apply to other information which may have come to an employee by reason of his employment.

*Held*, the motion is dismissed. The Order in Council is to be given a liberal interpretation. Bearing in mind the broadness and scope of the investigation which the Commissioner is authorized to conduct within the bounds of the Order in Council, the answer to the question is pertinent to his inquiry. It is when that answer is forthcoming that the Commissioner must then conclude whether a disclosure was in breach of the oath. It is conceivable that Dr. Celovsky's examples of the adoption of unwise and futile policies may also have come to his

**Boris Celovsky (Requérant)**

c.

**Edmund Peter Newcombe, Commissaire (Intimé)**

et

**Le procureur général du Canada (Intervenant)**

Division de première instance, le juge Cattanach—Ottawa, 7 et 12 février 1980.

*Pratique — Requête en ordonnance interdisant à l'intimé de poser au requérant une certaine question dans le cadre d'une enquête sur la conduite du requérant, laquelle conduite a pu nuire au fonctionnement de Statistique Canada et saper la confiance du public à son égard — Il échet d'examiner si cette question est pertinente aux fins de l'enquête, dont les limites sont définies par le décret en la matière — Requête rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 18 — Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, c. 1-13 — Loi sur la statistique, S.C. 1970-71-72, c. 15, art. 6.*

Le requérant demande une ordonnance interdisant à l'intimé de lui demander s'il avait révélé à une personne ne travaillant pas à Statistique Canada des renseignements acquis du fait de son emploi auprès de cet organisme et plus spécialement, les renseignements contenus dans une lettre qu'il avait adressée au statisticien en chef, laquelle lettre a été publiée deux jours plus tard dans un journal. L'intimé a été désigné pour enquêter sur certaines allégations faites par le requérant, lesquelles ont pu nuire au fonctionnement de Statistique Canada et saper la confiance du public à son égard. Une citation à comparaître a été signifiée au requérant, qui a demandé et reçu subséquemment communication des questions que le Commissaire se proposait de lui poser. Le requérant s'est opposé à la question susmentionnée par ce motif que le décret dont s'agit autorisait une enquête sur la conduite de quiconque au service de Statistique Canada aurait violé le serment prévu à l'article 6 de la *Loi sur la statistique* par la divulgation non autorisée d'informations et que, par conséquent, la seule question que le Commissaire pût poser, c'était de savoir s'il y avait eu divulgation de renseignements statistiques recueillis au titre de la *Loi sur la statistique*. En d'autres termes, les renseignements qu'il est interdit à un employé de divulguer sans autorisation sont ceux qui ont été recueillis par application de la *Loi sur la statistique*, et c'est bien là le sens du serment d'entrée en fonction prévu à l'article 6 de cette Loi; cette interdiction ne porte pas sur les renseignements qu'un employé a pu recueillir du fait de son emploi.

*Arrêt*: la requête est rejetée. Il faut donner au décret une interprétation large. Considérant le vaste champ de l'enquête que le Commissaire est autorisé à mener dans les limites fixées par le décret, la réponse à la question en cause est pertinente à l'enquête. Ce n'est qu'une fois muni de cette réponse que le Commissaire pourra décider si la divulgation constitue une violation du serment. Ces exemples de politiques peu sages et inutiles, cités par le Dr Celovsky, ont pu être portés à sa connaissance par suite de renseignements recueillis en confor-

knowledge by reason of information gathered by virtue of the provisions of the *Statistics Act*. This the Commissioner is required by his mandate to ascertain and clarify which he can only do by asking pertinent questions and make his conclusions from the answers elicited. He is also obliged to investigate and report upon the conduct of any person pertaining to any "allegations of improper or illegal conduct . . . made by Dr. Celovsky or others, which may have impaired the functioning of the agency and . . . public confidence in it". Public disclosure of material critical of the manner in which Statistics Canada operates by an employee, even if justified, may undermine public confidence in the Bureau and as such may well constitute improper conduct as being behaviour inconsistent with the responsibilities of a public servant. The same applies to public criticism to like effect. That is a subject which by the Order in Council the Commissioner is bound to investigate and report upon and accordingly the question which the Commissioner proposes to put to Dr. Celovsky is a proper one. Having so concluded it is proper, for this reason it is unnecessary to decide upon the interpretation of the oath of secrecy.

## MOTION.

## COUNSEL:

*G. R. Morin, Q.C. and J. L. Shields* for applicant.

No one appearing for respondent.

*E. R. Sojonky* for intervenant.

## SOLICITORS:

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa*, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for intervenant.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

CATTANACH J.: By originating notice of motion dated February 4, 1980 the applicant seeks an order pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, prohibiting the respondent from asking the applicant:

. . . whether he personally has disclosed to the press or to persons not in the service with Statistics Canada, information or knowledge (other than information collected pursuant to the *Statistics Act*, 19-20, Elizabeth II, C.15), of any sort coming into his possession by reason of his employment with Statistics Canada; or to inquire from the said Boris Celovsky whether he has any information or knowledge with respect to the publication in the *Ottawa Citizen* of his letter to Dr. Peter Kirkham, dated November 6th, 1979.

mité de la *Loi sur la statistique*. Le Commissaire est chargé, conformément à son mandat, de faire la lumière sur cette affaire et il n'y arrivera qu'après avoir posé des questions pertinentes et obtenu des réponses satisfaisantes. Il est aussi tenu de faire enquête et rapport sur la conduite de toute personne à la suite d'«allegations de conduite répréhensible ou illégale . . . faite par M. Boris Celovsky ou d'autres, qui pourrait avoir nuit au fonctionnement de l'organisme et . . . la confiance du public à son égard». La publication par un employé de Statistique Canada de critiques relatives au fonctionnement de cet organisme, critiques qui, même si elles sont justifiées, peuvent fort bien saper la confiance du public à l'égard de ce même organisme, pourrait être considérée comme une conduite répréhensible en ce qu'elle constitue un comportement inconciliable avec les responsabilités d'un fonctionnaire. Cette remarque s'applique à toute déclaration publique faite en ce sens. Aux termes du décret, le Commissaire est tenu de faire enquête et rapport sur cette affaire; par conséquent, la question qu'il se propose de poser au Dr Celovsky est pertinente. Vu cette conclusion, il est inutile de se prononcer sur l'interprétation à donner au serment de secret.

## REQUÊTE.

## AVOCATS:

*G. R. Morin, c.r. et J. L. Shields* pour le requérant.

L'intimé n'était pas représenté.

*E. R. Sojonky* pour l'intervenant.

## PROCUREURS:

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa*, pour le requérant.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intervenant.

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

LE JUGE CATTANACH: Par avis de requête introductive d'instance daté du 4 février 1980, le requérant a, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, demandé une ordonnance interdisant à l'intimé de lui demander:

[TRADUCTION] . . . s'il a personnellement révélé à la presse ou à des personnes ne travaillant pas pour Statistique Canada, des renseignements ou de l'information (autres que des renseignements recueillis au titre de la *Loi sur la statistique*, 19-20, Elizabeth II, c. 15) de quelque nature que ce soit, acquis du fait de son emploi à Statistique Canada; ou de demander audit Boris Celovsky s'il a des renseignements ou de l'information concernant la publication, dans le journal *Ottawa Citizen*, de sa lettre adressée au Dr Peter Kirkham et datée du 6 novembre 1979.

Edmund Peter Newcombe, Esq., Q.C., was appointed a Commissioner under Part II of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13, to investigate and report upon certain matters which can best be indicated by a reproduction of the pertinent Order in Council, being P.C. 1979-3435, given under date of December 13, 1979 in its entirety:

The Committee of the Privy Council had before it a report of the President of the Treasury Board submitting:

That Statistics Canada collects, compiles, analyses, abstracts and publishes statistical information upon which significant economic and social decisions may be based, both in government and in the private sector;

That certain allegations have been made by Dr. Boris Celovsky, a senior officer of Statistics Canada, which may have impaired the functioning of the agency and undermined public confidence in it;

That it is in the public interest that the said allegations be investigated.

The Committee, therefore, on the recommendation of the President of the Treasury Board, hereby authorizes the appointment of Mr. Edmund Peter Newcombe, Q.C., of the City of Ottawa, Province of Ontario, as a Commissioner under Part II of the *Inquiries Act* to investigate and report upon

1. the state and management of that part of the business of Statistics Canada and the conduct of any person in the service thereof pertaining to any allegations of improper or illegal conduct or negligence made by Dr. Boris Celovsky or others, which may have impaired the functioning of the agency and undermined public confidence in it, and without restricting the generality of the foregoing,

- (a) any alleged instances of negligence in collecting statistical information;
- (b) any alleged instances of failure to faithfully and honestly collect, compile, analyse, abstract and publish statistical information;
- (c) any alleged instances of any person in the service of Statistics Canada engaging in private activities incompatible with his official functions or otherwise behaving in a manner inconsistent with his responsibilities as a public servant;
- (d) any alleged instances of favoritism or preferential treatment in appointments or promotions; and

2. the conduct of any person in the service of Statistics Canada who may have violated the oath or affirmation referred to in section 6 of the *Statistics Act* through unauthorized disclosure of information.

The Committee further authorizes the issue of a commission to the said Commissioner providing:

1. that the proceedings of the inquiry be held *in camera*, but persons whose conduct is the subject of investigation shall be entitled to attend;
2. that the Commissioner adopt such procedures and methods as he may from time to time deem expedient for the proper conduct of the inquiry, and may sit at such times and at such places as he may decide from time to time;
3. that the Commissioner may engage the services of a reporter;

M<sup>e</sup> Edmund Peter Newcombe, c.r., a été désigné comme Commissaire, conformément à la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. I-13, pour faire enquête et rapport sur certaines matières qu'il est plus facile de décrire en reproduisant intégralement le décret du conseil C.P. 1979-3435, daté du 13 décembre 1979:

Le Comité du Conseil privé a reçu du président du conseil du Trésor un rapport dont il ressort que:

Statistique Canada recueille, dresse, analyse, extrait et publie des données statistiques sur la foi desquelles d'importantes décisions socio-économiques peuvent être prises tant au sein du gouvernement que dans le secteur privé;

Un haut fonctionnaire de Statistique Canada, M. Boris Celovsky, a fait certaines allégations qui pourraient avoir nuit au fonctionnement de l'organisme et saper la confiance du public à son égard;

Il est dans l'intérêt public que lesdites allégations fassent l'objet d'une enquête.

A ces causes, sur avis conforme du président du conseil du Trésor, le Comité approuve par les présentes la nomination, en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, de M. Edmund Peter Newcombe, c.r., d'Ottawa (Ontario) à titre de commissaire chargé de faire enquête et rapport sur

1. l'état et la gestion de cette partie des affaires de Statistique Canada et la conduite de toute personne à son service relativement à toute allégation de conduite répréhensible ou illégale ou de négligence faite par M. Boris Celovsky ou d'autres, qui pourrait avoir nuit au fonctionnement de l'organisme et saper la confiance du public à son égard et sans restreindre la portée générale de ce qui précède,

- a) tout prétendu cas de négligence dans la collecte d'informations statistiques;
- b) tout prétendu cas d'omission de recueillir, de dresser, d'analyser, d'extraire ou de publier en bonne et due forme des données statistiques;
- c) tout prétendu cas de personne au service de Statistique Canada qui se serait livré en privé à des activités incompatibles avec l'exercice de ses fonctions officielles ou qui aurait eu un comportement inconciliable avec ses responsabilités en tant que fonctionnaire;
- d) tout prétendu cas de favoritisme ou de traitement de faveur dans les nominations ou l'avancement; et

2. la conduite de toute personne au service de Statistique Canada qui pourrait avoir manqué au serment d'office ou déclaration solennelle visé au paragraphe 6 de la *Loi sur la statistique* en divulguant sans autorisation des informations.

Le Comité autorise en outre la délivrance audit commissaire d'une commission prévoyant que:

1. l'enquête sera menée à huis clos, mais que les personnes dont la conduite fait l'objet d'une enquête pourront être présentes aux audiences;
2. le commissaire adoptera au besoin toutes les mesures et règles qui lui sembleront utiles pour la bonne marche de l'enquête et pourra tenir des audiences aux lieux et moments qu'il décidera;
3. le commissaire pourra retenir les services d'un sténographe;

4. that the Commissioner shall have access to personnel and information available in Statistics Canada and other departments and agencies of the Government of Canada and shall be provided with adequate working accommodation and clerical assistance; and
5. that the Commissioner shall report to the President of the Treasury Board on his findings and recommendations within two months, or within such further period of time as the President of the Treasury Board may authorize, and shall provide interim reports if so requested by the President of the Treasury Board. [Emphasis added.]

Mr. Newcombe in the discharge of his responsibilities caused to be served upon the applicant a subpoena commanding him to appear on February 1, 1980 to testify to all matters within his knowledge relative to the subject matters referred to in the Commission and to bring any documents in his power or possession relative to these matters.

Counsel for the applicant requested to be advised of the questions the Commissioner proposed to put to his client.

The Commissioner obligingly responded and enclosed a three-page draft of areas of questions to Dr. Celovsky.

Exception was not taken to any of the areas of proposed questioning of the applicant except to the following:

Paragraph (2) of the terms of reference of the Commission refers to "the conduct of any person in the service of Statistics Canada who may have violated the oath or affirmation referred to in section 6 of the Statistics Act through unauthorized disclosure of information." I propose questioning Doctor Celovsky whether he has any knowledge of any person within the service of Statistics Canada who has disclosed information without proper authority in addition to conduct referred to in paragraph numbered (1).

I also propose under this heading to ask Doctor Celovsky whether he personally has disclosed information or knowledge of any sort coming into his possession by reason of his employment to the Press or to persons outside of the service of Statistics Canada and I shall specifically refer him to a letter written by him on November 6, 1979 to Dr. Peter Kirkham and published two days later in an article in the Ottawa Citizen of November 8, 1979 by Frank Howard.

The crucial question is that portion of the second paragraph quoted which reads:

... whether he personally has disclosed information or knowledge of any sort coming into his possession by reason of his employment to the Press or to persons outside of the service of Statistics Canada and I shall specifically refer him to a letter written by him on November 6, 1979 to Dr. Peter Kirkham and published two days later in an article in the Ottawa Citizen of November 8, 1979 by Frank Howard.

4. le commissaire pourra compter sur les services du personnel et avoir accès aux informations de Statistique Canada et d'autres ministères et organismes du Canada, et disposera de tous les locaux et services de secrétariat dont il a besoin; et

*a* 5. le commissaire fera part au président du conseil du Trésor de ses constatations et de ses recommandations d'ici deux mois ou dans tout autre délai que le président du conseil du Trésor pourra lui fixer à cet égard et présentera des rapports intérimaires si ce dernier le demande. [C'est moi qui souligne.]

*b* Dans l'exécution de son mandat, M<sup>e</sup> Newcombe a fait signifier au requérant un avis l'enjoignant de comparaître le 1<sup>er</sup> février 1980 afin de témoigner sur toutes les questions qui relèvent, selon lui, des matières sur lesquelles la Commission est chargée d'enquêter, et de déposer devant celle-ci tous les documents pertinents qu'il a en sa possession.

*c* L'avocat du requérant a demandé la communication des questions que le Commissaire envisageait de poser à son client.

*d* A sa réponse, le Commissaire a joint un projet de trois pages traitant des points sur lesquels le D<sup>r</sup> Celovsky serait questionné.

*e* Ce dernier ne s'est opposé à aucun de ces points, sauf au suivant:

*f* [TRADUCTION] Le paragraphe (2) du mandat de la Commission parle de «la conduite de toute personne au service de Statistique Canada, qui pourrait avoir manqué au serment d'office ou déclaration solennelle visé au paragraphe 6 de la Loi sur la statistique en divulguant sans autorisation des informations.» En plus des questions portant sur ce qui est mentionné au paragraphe (1), j'envisage de demander au D<sup>r</sup> Celovsky s'il connaît, à Statistique Canada, quelque personne ayant révélé des renseignements sans autorisation pertinente.

*g* Dans le même ordre d'idées, j'envisage aussi de demander au D<sup>r</sup> Celovsky s'il a personnellement révélé à la presse ou à des personnes qui ne sont pas au service de Statistique Canada, des renseignements ou de l'information, de quelque nature que ce soit, acquis du fait de son emploi à Statistique Canada. A cet égard, je le renverrai spécifiquement à sa lettre du 6 novembre 1979 adressée au D<sup>r</sup> Peter Kirkham et publiée deux jours plus tard dans un article du Ottawa Citizen du 8 novembre 1979 sous la plume de Frank Howard.

*h* C'est cette partie du second paragraphe (précité) qui est au cœur du litige:

*i* ... s'il a personnellement révélé à la presse ou à des personnes qui ne sont pas au service de Statistique Canada, des renseignements ou de l'information, de quelque nature que ce soit, acquis du fait de son emploi à Statistique Canada. A cet égard, je le renverrai spécifiquement à sa lettre du 6 novembre 1979 adressée au D<sup>r</sup> Peter Kirkham et publiée deux jours plus tard dans un article du Ottawa Citizen du 8 novembre 1979 sous la plume de Frank Howard.

which is in essence the language of the notice of motion quoted above with slight variation.

On the day prior to the day fixed for the applicant to testify the Commissioner entertained a motion made by counsel for the applicant at which counsel for Statistics Canada appeared.

As I understand the submissions made to the Commissioner on behalf of the applicant were concurred in by counsel for Statistics Canada and are substantially the same as those advanced before me.

In summary form the basis of those submissions are that by virtue of paragraph 2 of the Order in Council, P.C. 1979-3435, the only appropriate inquiry to be directed to the applicant by the Commissioner was whether or not there had been a disclosure of statistical information collected pursuant to the *Statistics Act*, S.C. 1970-71-72, c. 15, on the basis that an employee cannot violate the oath as outlined in section 6 of the Act, unless he has disclosed information so collected without first being authorized to do so.

The oath of office in section 6 reads as follows:

6. (1) ...

I, ....., do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully and honestly fulfil my duties as an employee of Statistics Canada in conformity with the requirements of the *Statistics Act*, and of all rules and instructions thereunder and that I will not without due authority in that behalf disclose or make known any matter or thing that comes to my knowledge by reason of my employment.

At the outset I entertained reservations as to whether the present motion should be considered at all it being academic as no questions had been put to the witness.

I share with the Commissioner his doubts as to whether he should disclose in advance to counsel the line of questions he proposed to put to a specific witness who was the client of counsel who requested to be so informed. While I have no doubt that the Commissioner was not obliged to comply with counsel's request nevertheless I agree with the Commissioner's expectation that to do so would expedite the matter. Having complied with counsel's request I also agree with the practicality of the Commissioner's decision to hear and decide in advance counsel's objection to the one particular

Ce passage a d'ailleurs été reproduit, avec quelques légères modifications, dans l'avis de requête.

La veille du jour fixé pour le témoignage du requérant, le Commissaire a entendu une requête de l'avocat de ce dernier, en présence de l'avocat de Statistique Canada.

Si je ne m'abuse, ce dernier a souscrit aux allégations présentées devant le Commissaire pour le compte du requérant; elles seraient d'ailleurs à peu près les mêmes que celles présentées devant la Cour.

En résumé, il est allégué qu'aux termes du paragraphe 2 du décret du conseil C.P. 1979-3435, le Commissaire ne pourrait enquêter auprès du requérant que pour savoir si celui-ci a révélé des renseignements statistiques recueillis au titre de la *Loi sur la statistique*, S.C. 1970-71-72, c. 15, puisqu'un employé n'est pas censé manquer au serment prêté en vertu de l'article 6 de cette Loi, à moins qu'il n'ait effectivement révélé de tels renseignements sans y avoir été dûment autorisé.

Voici en quels termes est libellé ce serment d'office:

6. (1) ...

Je, ....., jure (ou affirme) solennellement que j'exercerai fidèlement et honnêtement mes fonctions d'employé de Statistique Canada en conformité des prescriptions de la *Loi sur la statistique*, ainsi que de toutes règles et instructions établies sous son régime, et que je ne révélerai ni ne ferai connaître, sans y avoir été dûment autorisé, rien de ce qui parviendra à ma connaissance du fait de mon emploi.

J'ai, dès le début, émis des réserves quant à l'opportunité d'examiner cette requête qui est, en fait, sans portée pratique puisque aucune question n'a été posée au témoin.

J'ai les mêmes doutes que le Commissaire quant à l'opportunité de révéler d'avance à l'avocat, sur demande de celui-ci, les points spécifiques sur lesquels il entend questionner un certain témoin qui était d'ailleurs, en l'espèce, le client de cet avocat. Bien que je sois convaincu que le Commissaire n'était nullement tenu d'obtempérer à cette demande, je souscris néanmoins à son avis que cela pourrait certes avoir pour effet d'accélérer le déroulement de l'enquête. Après avoir acquiescé à la demande de l'avocat, le Commissaire a décidé, pour des raisons pratiques, d'entendre et de tran-

question which is here in issue proposed to be put to the witness.

It was for the same reasoning that I heard the present motion even though the question had not been put to the witness. It was not difficult to foresee the future course of events. The almost absolute certainty is that the question would be put to the witness by the Commissioner. With equal certainty the witness, on advice of his counsel, would refuse to answer the question. Not to hear the motion at this time would only delay the necessity of the matter raised in the motion being resolved until the question was put to the witness and his refusal to answer the question.

Upon the motion being called counsel for the Attorney General of Canada moved that his client should be added as an intervenant. Pursuant to that request and with consent of counsel for the applicant the Attorney General was so added. The Commissioner was not represented.

I am in complete agreement with counsel for the Attorney General when he pointed out that the function of the Commissioner is simply to investigate by collecting information and to report upon his investigation and accordingly the Commissioner functions as a purely administrative body. He is not a judicial body nor even quasi-judicial because he decides nothing; neither does he determine anything and as such is not subject to the rules of natural justice other than to act fairly to the best of his ability. This being so counsel for the Attorney General submitted that prohibition would not lie.

In the circumstances of the present motion prohibition is not sought to preclude the Commissioner from carrying out his mandate as outlined in the Order in Council but rather to preclude the Commissioner from asking this one specific question. To resolve this issue resort must be had to the Order in Council to ascertain what limitations are imposed upon the Commissioner.

The purpose of the Order in Council is abundantly clear. Allegations have been made by Dr. Boris Celovsky, a senior officer of Statistics Canada, which may have impaired the functioning of the Bureau and undermined public confidence

cher à l'avance l'objection soulevée par ce dernier à l'égard de la seule question faisant l'objet du présent litige et qui devait être posée au témoin. Je suis d'accord avec cette façon de procéder.

C'est d'ailleurs pourquoi j'ai entendu la présente requête même si la question envisagée n'avait pas encore été posée au témoin, car le cours des événements à venir est facile à prévoir. En effet, il est presque certain que le Commissaire va poser cette question au témoin et il est tout aussi certain que le témoin, sur recommandation de son avocat, va refuser d'y répondre. Refuser d'entendre aujourd'hui cette requête n'aurait pour seul effet que de repousser la nécessité de trancher le litige qui y est soulevé jusqu'à ce que la question ait été posée au témoin et que celui-ci ait refusé d'y répondre.

A l'appel de la requête, l'avocat du procureur général du Canada a demandé que son client soit inscrit comme intervenant. Sur consentement de l'avocat du requérant, on acquiesça à cette demande. Le Commissaire n'était pas représenté.

Je souscris entièrement à l'avis de l'avocat du procureur général qui a fait ressortir que le Commissaire a seulement une fonction administrative consistant à mener une enquête et à recueillir des renseignements en vue de la rédaction d'un rapport. Il n'exerce aucune fonction judiciaire ou quasi judiciaire puisqu'il ne rend aucune décision et ne formule aucune conclusion. A ce titre, il n'est tenu de suivre aucune des règles de justice naturelle si ce n'est celle d'agir aussi équitablement que possible. Par conséquent, selon l'avocat du procureur général, tout bref de prohibition pris contre le Commissaire serait irrecevable.

Dans les circonstances de l'espèce, on ne cherche pas à empêcher le Commissaire d'exécuter son mandat tel qu'il est précisé dans le décret du conseil, mais à lui interdire de poser au témoin la question spécifique précitée. Pour résoudre ce litige, il faut se référer au libellé du décret afin d'y découvrir les limites du mandat confié au Commissaire.

Le but du décret est évident. Le Dr Boris Celovsky, un haut fonctionnaire de Statistique Canada, a fait certaines allégations qui pourraient avoir nuit au fonctionnement de l'organisme et saper la confiance du public à son égard. L'intérêt

in it. It is in the public interest that these allegations be investigated.

This manifest intention of the Order in Council must not be defeated by too literal an adhesion to its precise language but regard must be had to the object it had in view. In so saying I do not mean to say that clear provisions of the Order in Council must be controlled by reference to the object. If alternative constructions of the language are available then the construction which will carry the object into effect rather than the construction which would defeat that object should prevail.

In short the Order in Council is to be given a liberal interpretation.

In outlining the draft area of questions to be put to Dr. Celovsky the Commissioner indicates that under paragraph 2 of the Order in Council he proposes to ask the witness whether he disclosed information of any sort which came to his attention by reason of his employment, to the Press, a person outside the service of Statistics Canada and specifically in a letter dated November 6, 1979 written by him to Dr. Peter Kirkham, the Chief Statistician, and published two days later in the issue of the Ottawa *The Citizen* dated November 8, 1979.

Paragraph 2 is repeated here in isolation for emphasis and convenience. Prefaced by the words "to investigate and report upon" it reads:

2. the conduct of any person in the service of Statistics Canada who may have violated the oath or affirmation referred to in section 6 of the *Statistics Act* through unauthorized disclosure of information.

Clearly the conduct of Dr. Celovsky himself is not beyond investigation by the Commissioner.

Again as I appreciate the interpretation of this subject matter with respect to which investigation is authorized, urged by counsel for the applicant, it is that in section 6 of the *Inquiries Act*, under which the Commission came into being, is the conduct of any person in the public service so far as it relates to his official duties. The crucial words are "official duties". That being so those duties cannot be construed as "any duties". The "official duties" of an employee of Statistics Canada as

public exige donc l'ouverture d'une enquête.

Pour ne pas aller à l'encontre du décret, il ne faut pas l'interpréter à la lettre, mais tenir compte plutôt de son objectif. Je ne dis pas que les dispositions clairement libellées du décret doivent être régies par un renvoi à son objectif. Ce n'est que lorsque deux interprétations différentes sont possibles qu'il faut retenir celle qui soit conforme à l'objectif du décret et nécessairement écarter l'autre.

En résumé, il faut donner au décret une interprétation large.

Lorsqu'il a précisé les points sur lesquels porteront les questions posées au Dr. Celovsky, le Commissaire a indiqué qu'il se proposait, en vertu du paragraphe 2 du décret du conseil, de lui demander s'il avait personnellement révélé à la presse ou à des personnes ne travaillant pas pour Statistique Canada, des renseignements ou de l'information, de quelque nature que ce soit, acquis du fait de son emploi à Statistique Canada, et plus spécialement dans sa lettre du 6 novembre 1979 adressée au Dr. Peter Kirkham, statisticien en chef, et publiée deux jours plus tard dans *The Citizen* d'Ottawa du 8 novembre 1979.

Pour des raisons de commodité et pour le faire ressortir, je reproduis ci-après hors contexte le paragraphe 2. Introduit par les mots «chargé de faire enquête et rapport sur», il est ainsi rédigé:

2. la conduite de toute personne au service de Statistique Canada, qui pourrait avoir manqué au serment d'office ou déclaration solennelle visé au paragraphe 6 de la Loi sur la statistique en divulguant sans autorisation des informations.

Il est clair que la conduite du Dr. Celovsky n'est pas exclue du champ d'enquête du Commissaire.

Toutefois, dans son interprétation de l'objet de l'enquête présentement en cause, l'avocat du requérant insiste sur le fait que l'article 6 de la *Loi sur les enquêtes*, en vertu duquel la présente Commission fut créée, parle de la conduite, en ce qui a trait à ses fonctions officielles, de quiconque est un employé de la Fonction publique. Naturellement, l'expression clé est «fonctions officielles». Il est clair qu'on ne peut l'interpréter comme désignant «toute fonction». Les «fonctions officielles» d'un

distinct from any public servant, must be those outlined in the *Statistics Act*. From these premises counsel for the applicant contends that the information which must not be disclosed by an employee of Statistics Canada, without authorization, is that which came into the hands of the Bureau by reason of the provisions of the *Statistics Act* and that is what is meant by the oath in section 6 of that statute. It does not apply to other information which may have come to an employee by reason of his employment.

I have considerable doubt if the restrictive interpretation urged by counsel for the applicant is warranted by the language of the oath of secrecy sworn by an employee of Statistics Canada. He swears that: (1) he will fulfil his duties in conformity with the requirements of the *Statistics Act* and (2) he will not "without due authority in that behalf disclose or make known any matter or thing that comes to [his] knowledge by reason of [his] employment". The words "in that behalf" in the English version of the statute are susceptible of referring to information that came to his knowledge as an employee with respect to matters in possession of the Bureau by virtue of the statute under which it operates or those words are also susceptible of referring to the authorization to be given.

In the French version of the statute there is no doubt. The words "*sans y avoir été dûment autorisé*" refer exclusively and conclusively to the authorization. The authorization must be specific. That is of assistance in interpreting the English version of the statute. There too the words "in that behalf" must refer to the authorization and not the information. That being so the word "and" is disjunctive in the context from which it follows that the affiant swears to two things; to faithfully and honestly fulfil his duties and not to disclose anything which came to his knowledge "by reason of [his] employment" without authority. Put yet another way the second part of the oath is severable from the first and stands alone. Therefore the words "by reason of my employment" must be given their ordinary meaning within that context.

employé de Statistique Canada, en tant que membre d'un groupe d'employés distinct de la Fonction publique, doivent être celles décrites dans la *Loi sur la statistique*. L'avocat du requérant déduit de ces principes que les employés de Statistique Canada ne doivent pas divulguer sans autorisation des renseignements recueillis par l'organisme en vertu des dispositions de la *Loi sur la statistique* et que c'est bien là le sens du serment d'office énoncé à l'article 6 de cette Loi. Selon lui, l'interdiction de divulgation ne porte pas sur les autres renseignements que peut avoir recueillis un employé du fait de son emploi.

Pour ma part, je doute que l'interprétation restrictive mise de l'avant par l'avocat du requérant soit justifiée par le libellé du serment prêté par les employés de Statistique Canada. Ceux-ci jure (1) de remplir leurs fonctions en conformité des prescriptions de la *Loi sur la statistique* et (2) de ne pas révéler ni faire connaître «sans y avoir été dûment autorisé, rien de ce qui parviendra à [leur] connaissance du fait de [leur] emploi». Dans la version anglaise du texte, l'expression «*in that behalf*» peut se référer soit à des renseignements parvenus à la connaissance d'un employé et portant sur certaines matières relevant de l'organisme en vertu de la Loi sous le régime de laquelle celui-ci fonctionne, soit à l'autorisation qui doit être donnée.

La version française, elle, ne laisse aucun doute possible. L'expression «*sans y avoir été dûment autorisé*» se rapporte exclusivement à l'autorisation. Celle-ci doit être spécifique. Cette clarté nous est très utile pour interpréter la version anglaise de la Loi. En effet, l'expression «*in that behalf*» doit là aussi se rapporter à l'autorisation et non aux renseignements. Ceci étant admis, il s'ensuit que la particule «et» est une conjonction disjunctive. Par conséquent, celui qui prête serment le fait à deux titres différents: il jure de remplir fidèlement et honnêtement ses fonctions et il jure de ne révéler aucune matière ou chose parvenue à sa connaissance «du fait de [son] emploi», sans y avoir été dûment autorisé. En d'autres termes, la seconde partie du serment est séparable de la première et ce, sans qu'elle en perde sa valeur. Il faut donc, dans ce contexte, donner à l'expression «du fait de mon emploi» son sens habituel.

However because of the view I take of the matter I am not compelled to decide whether the more limited meaning to be ascribed to the oath advanced by counsel for the applicant is the correct interpretation or not.

Bearing in mind the broadness and scope of the investigation which the Commissioner is authorized to conduct within the bounds of the Order in Council, I fail to follow why the answer to the question is not pertinent to his inquiry. It is when that answer is forthcoming that the Commissioner must then conclude whether a disclosure was in breach of the oath.

In the case of the letter written by Dr. Celovsky to Dr. Kirkham he first seriously questions the standards for senior staffing. This would be a matter of internal departmental administration which no doubt came to Dr. Celovsky's knowledge by reason of his employment.

In his letter he then goes on to give three examples of projects two of which constituted a waste of public funds which should never have been launched and were launched contrary to the advice of labour economists within the Bureau. These two projects were abandoned after their having proved futile and useless. The third example was the making of periodic adjustments of labour income the basic surveys for which were unreliable and there is no consistent technical basis for the periodic adjustments required by the original errors.

These three examples were criticisms of the policies and management of the Bureau. They came to Dr. Celovsky's knowledge by reason of his employment.

That he made these criticisms to the Chief Statistician, the Chairman of the Public Service Commission and perhaps to three other candidates for promotion is not reprehensible in itself being internal matters but different considerations may well apply when this letter was disclosed to and published in the Press.

Compte tenu de ce point de vue, je n'ai plus à décider si l'interprétation restrictive du serment donnée par l'avocat du requérant est celle à laquelle il faut souscrire ou non.

a

Considérant le vaste champ de l'enquête que le Commissaire est autorisé à mener dans les limites fixées par le décret du conseil, je ne vois pas comment l'on peut affirmer que la réponse à la question en cause ne serait pas pertinente à l'enquête puisque ce n'est qu'une fois muni de cette réponse que le Commissaire pourra décider si la révélation constitue effectivement une violation du serment.

c

Quant à la lettre adressée au Dr Kirkham par le Dr Celovsky, celui-ci y met tout d'abord sérieusement en doute les normes adoptées pour la dotation des hauts fonctionnaires. Il s'agit là d'une question interne d'administration ministérielle qui est sans doute parvenue à la connaissance du Dr Celovsky par suite de son emploi.

d

Ce dernier y cite ensuite en exemple trois projets dont deux constituaient des gaspillages de fonds publics. Ceux-ci n'auraient jamais dû être lancés mais ils l'ont été sans qu'il ne soit tenu aucun compte des recommandations des économistes du travail de Statistique Canada. Après que l'on eut constaté qu'il s'agissait de projets inutiles, ils furent abandonnés. Quant au troisième exemple, il vise l'indexation périodique du revenu du travail fondée sur des relevés de base peu sûrs, à quoi s'ajoute le fait qu'il n'existe pas de données techniques constantes pouvant justifier cette indexation rendue nécessaire par suite des erreurs initiales.

e

f

g

Ces trois exemples constituent une critique des politiques et de la gestion de Statistique Canada. Ils sont parvenus à la connaissance du Dr Celovsky par suite de son emploi.

h

Adressée au statisticien en chef, au président de la Commission de la Fonction publique et peut-être à trois autres personnes (en lice pour une promotion), cette critique n'a rien de répréhensible en elle-même car il s'agit en fait d'une question interne. Toutefois, après révélation de cette lettre à la presse et après sa publication dans les journaux, d'autres considérations peuvent entrer en jeu.

i

j

It is conceivable that Dr. Celovsky's examples of the adoption of unwise and futile policies may also have come to his knowledge by reason of information gathered by virtue of the provisions of the *Statistics Act*.

This the Commissioner is required by his mandate to ascertain and clarify which he can only do by asking pertinent questions and make his conclusions from the answers elicited.

While the Commissioner has predicated his proposed question, here under review, on paragraph 2 of the Order in Council with respect to the conduct of employees which might be in violation of the oath under section 6 of the *Statistics Act* through unauthorized disclosure of information he is also obliged to investigate and report upon the conduct of any person pertaining to any "allegations of improper or illegal conduct . . . made by Dr. Boris Celovsky or others, which may have impaired the functioning of the agency and . . . public confidence in it".

By "illegal conduct" I would expect is meant a breach of the oath of secrecy which might lead to criminal prosecution and punishment.

But the Commissioner is obliged to investigate and report upon allegations of "improper . . . conduct" which is further clarified in paragraph 1(c) as "behaving in a manner inconsistent with his responsibilities as a public servant".

Public disclosure of material critical of the manner in which Statistics Canada operates by an employee, even if justified, which may undermine public confidence in the Bureau and as such may well constitute improper conduct as being behaviour inconsistent with the responsibilities of a public servant. The same applies to public criticism to like effect.

That is a subject which by the Order in Council the Commissioner is bound to investigate and report upon and accordingly the question which the Commissioner proposes to put to Dr. Celovsky

Ces exemples de politiques peu sages et inutiles, cités par le Dr Celovsky, peuvent être parvenus à la connaissance de ce dernier par suite de renseignements recueillis en conformité de la *Loi sur la statistique*.

Le Commissaire est chargé, suivant les termes mêmes de son mandat, de faire toute la lumière sur cette affaire et il n'y arrivera qu'après avoir posé des questions pertinentes et obtenu des réponses satisfaisantes.

La question présentement en cause est celle que le Commissaire entend poser au titre du paragraphe 2 du décret du conseil relativement à la conduite de toute personne qui pourrait avoir manqué au serment d'office visé à l'article 6 de la *Loi sur la statistique* en divulguant sans autorisation des informations. Soulignons que le Commissaire est aussi tenu de faire enquête et rapport sur la conduite de toute personne relativement à « toute allégation de conduite répréhensible ou illégale . . . faite par M. Boris Celovsky ou d'autres, qui pourrait avoir nuit au fonctionnement de l'organisme et . . . la confiance du public à son égard ».

J'interprète l'expression « conduite . . . illégale » comme signifiant un manquement au serment d'office, ce qui pourrait entraîner une poursuite criminelle et une peine.

Mais le Commissaire doit aussi faire enquête et rapport sur toute « conduite répréhensible », cette expression étant précisée à l'alinéa 1c) par les mots « personne . . . qui aurait eu un comportement inconciliable avec ses responsabilités en tant que fonctionnaire ».

La publication, par un employé de Statistique Canada, de critiques relatives au fonctionnement de cet organisme, même si elles sont justifiées, qui peuvent fort bien saper la confiance du public à l'égard de celui-ci, pourrait être considérée comme une conduite répréhensible en ce qu'elle constitue un comportement inconciliable avec les responsabilités d'un fonctionnaire. Cette remarque serait également applicable à toute déclaration publique faite en ce sens.

Aux termes du décret du conseil, le Commissaire est tenu de faire enquête et rapport sur cette affaire; par conséquent, la question qu'il envisage de poser au Dr Celovsky est pertinente. Compte

is a proper one. Having so concluded it is proper for this reason it is unnecessary for me to decide upon the interpretation of the oath of secrecy and what specifically is contemplated thereby as not being the subject matter of disclosure without authorization which would constitute a violation of that oath.

For the foregoing reasons the motion is dismissed.

The circumstances of the motion clearly dictate that this is a case where there should be no award of costs for or against any party and none were asked for by either party.

tenu de cette conclusion, je n'ai pas à me prononcer sur l'interprétation à donner au serment d'office ni sur ce qui y est spécifiquement prévu comme n'étant pas une matière dont la divulgation sans autorisation expresse constitue un manquement à ce serment.

Pour ces motifs, la requête est rejetée.

Compte tenu des circonstances de l'espèce, il n'y aura pas d'adjudication des dépens en faveur ou à l'encontre de l'une des parties, d'autant plus qu'aucune partie n'a demandé l'adjudication des dépens.