

A-17-86

A-17-86

**Jack G. Threader (Applicant)**

v.

**The Queen as represented by Treasury Board (Respondent)**INDEXED AS: *THREADER v. CANADA (TREASURY BOARD)*

Court of Appeal, Heald, Mahoney and Stone JJ.—Ottawa, June 4 and 20, 1986.

*Public service — Conflict of interest — Company set up by public servants to produce seminars for private sector — Information as to advertised seminar on "How to Maximize Opportunities for Selling to the Federal Government" not disclosed to superiors — Disciplinary action — Dismissals — Grievances — Deputy Chairman upholding dismissals on ground of appearance of conflict of interest contrary to Conflict of Interest Guidelines — S. 28 applications against Deputy Chairman's decision allowed — Appearance of conflict of interest ground for disciplinary action — Conflict of Interest Guidelines and departmental Personnel Bulletins issued under authority of Governor in Council and Financial Administration Act — Guideline b prohibiting appearance of conflict of interest — Under Bulletin s. 7 employees in breach of Guidelines or provisions of Bulletin subject to disciplinary action under s. 106 Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations — Apprehension of judicial bias test applicable to establish appearance of conflict of interest in case of public servants — Failure by Deputy Chairman to articulate test with respect to first applicant — No evidence supporting breach by second applicant of Guideline b — Non-suspension of company's activities pending disclosure assessment not constituting breach of discipline — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 7(1)(f),(2) — Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, SOR/67-118, s. 106.*

*Judicial review — Applications to review — Public service — Public servants dismissed on ground of appearance of conflict of interest contrary to Conflict of Interest Guidelines — Grievances — No opportunity given to dismissed employees to be represented at third employee's grievance hearing although latter's evidence relevant to their case — Natural justice denied — Interrelationship of grievance proceedings requiring evidence not be heard in absence of party whose conduct impugned — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

**Jack G. Threader (requérant)**

c.

**La Reine représentée par le Conseil du Trésor (intimée)**RÉPERTORIÉ: *THREADER c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR)*

b Cour d'appel, juges Heald, Mahoney et Stone—Ottawa, 4 et 20 juin 1986.

*Fonction publique — Conflit d'intérêts — Des fonctionnaires ont mis sur pied une société ayant pour objet d'organiser des séminaires destinés au secteur privé — Les renseignements relatifs à un séminaire faisant l'objet de publicité et portant le titre «Comment maximiser les chances de succès en vendant au gouvernement fédéral» n'ont pas été divulgués à leurs supérieurs — Mesures disciplinaires — Congédiements — Grievs — Le président suppléant a maintenu les congédiements pour le motif qu'une apparence de conflit d'intérêts avait été créée en contravention des Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts — Les demandes fondées sur l'art. 28 qui ont été présentées à l'encontre de la décision du président suppléant sont accueillies — L'apparence de conflit d'intérêts est un motif justifiant le recours à des mesures disciplinaires — Les Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts ont été promulguées et les Bulletins du personnel publiés sous l'autorité des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil et de la Loi sur l'administration financière — La Ligne directrice b interdit aux fonctionnaires de se placer en situation créant une apparence de conflit d'intérêts — En vertu de l'art. 7 du Bulletin, les infractions aux Lignes directrices et au Bulletin peuvent entraîner des mesures disciplinaires aux termes de l'art. 106 du Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique — Le critère relatif à la crainte de partialité du juge s'applique lorsqu'il s'agit d'établir, concernant des fonctionnaires, une apparence de conflit d'intérêts — Le président suppléant a fait défaut d'énoncer ce critère à l'égard du premier requérant — Aucun élément de preuve n'appuie la conclusion voulant que le second requérant ait enfreint la Ligne directrice b — Les requérants ne se sont pas rendus coupables d'un manquement à la discipline pour n'avoir pas suspendu les activités de la société au cours de la période d'évaluation de leur déclaration — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 7(1)(f),(2) — Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique, DORS/67-118, art. 106.*

*Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Fonction publique — Des fonctionnaires ont été congédiés pour le motif qu'ils avaient contrevenu aux Lignes directrices concernant les conflits d'intérêt en se plaçant dans une situation créant une apparence de conflit d'intérêts — Grievs — Les employés congédiés n'ont pas eu la possibilité de se faire représenter à l'audience tenue relativement au grief présenté par un troisième employé même si le témoignage de ce dernier était pertinent à leur propre affaire — La justice naturelle n'a pas été respectée — Les corrélations entre les instances procédant des griefs exigeaient qu'aucune preuve ne soit reçue en l'absence de la partie dont la conduite est attaquée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.*

The applicants, Threader and Spinks, together with other public servants, formed a company whose objects were to manage conferences and seminars, and organize training courses in the private sector. Arrangements were made for a seminar entitled "How to Maximize Opportunities for Selling to the Federal Government". Both applicants notified their immediate superiors of their intentions. Their letters of disclosure, however, contained no information about the proposed seminar. Disciplinary action ensued with the result that the applicants were dismissed. Grievances were filed and separate hearings held. Evidence heard in the course of the Spinks hearing was admitted in evidence at the Threader hearing. Threader and Spinks were neither notified of nor given the opportunity to be represented at the grievance hearing of the public servant retained to conduct the seminar although the latter's evidence at his own hearing was necessarily relevant to their cases. The Deputy Chairman of the Public Service Staff Relations Board upheld the applicants' dismissals on the ground that there had been an appearance of conflict of interest contrary to the Conflict of Interest Guidelines. Threader and Spinks now apply to have those decisions set aside. The issues are whether there had been a denial of natural justice and whether the appearance of conflict of interest is a basis, in law, for disciplinary action.

*Held*, the applications should be allowed, the decisions set aside and the matter referred back to the Board for rehearing by a differently-constituted panel.

The submission that there had been a denial of natural justice was well founded. The interrelationship of the proceedings required procedural safeguards to prevent evidence that might influence the Deputy Chairman's decision as to any of the parties whose conduct was under scrutiny from being received in the absence of that party.

With respect to the question of conflict of interest, the Deputy Chairman found that each of the grievors had breached the Guidelines and the Personnel Bulletins issued by the respective Departments by (a) creating or allowing the appearance of a conflict of interest by deciding to proceed with the proposed seminar; (b) failing to provide information specifically about the seminar in the letters of disclosure; and (c) failing to suspend the company's activities pending the Assistant Deputy Minister's assessment of the disclosure.

The grievors' submission, that a potential conflict of interest cannot lead to dismissal for cause since under the common law rule governing the master and servant relationship, only an actual conflict of interest can support a dismissal for cause, must be rejected. The Crown is entitled to demand different standards on the part of its employees than those prevailing in the private sector. The rationale for doing so is obvious: the public service will not be perceived as impartial and effective if apparent conflicts between private interests and public duties are tolerated.

Les requérants Threader et Spinks ont constitué avec d'autres fonctionnaires une société ayant pour objet la gestion de séminaires et de conférences ainsi que l'organisation de cours de formation dans le secteur privé. Des arrangements ont été pris relativement à un séminaire intitulé «Comment maximiser les chances de succès en vendant au gouvernement fédéral». Chacun des requérants a avisé son supérieur immédiat de ses intentions. Leurs lettres de divulgation ne contenaient toutefois aucun renseignement sur le séminaire projeté. Des procédures disciplinaires ont été engagées et ont conduit au congédiement des requérants. Ceux-ci ont déposé des griefs, qui ont été entendus séparément. La preuve reçue lors de l'audition de l'affaire Spinks a été admise dans l'affaire Threader. Threader et Spinks n'ont aucunement été avisés de l'audition tenue dans le cadre du grief déposé par le fonctionnaire qui avait été engagé pour présenter le séminaire et n'ont pas eu la possibilité de s'y faire représenter bien que la déposition de ce dernier lors de l'instruction de son propre grief fût nécessairement pertinente aux leurs. Le président suppléant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a maintenu les congédiements des requérants pour le motif qu'il y avait eu apparence de conflit d'intérêts, contrairement aux Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. Threader et Spinks sollicitent à présent l'annulation de ces décisions. Les questions soulevées sont celles de savoir si la justice naturelle a été respectée et celle de savoir si la conclusion suivant laquelle il y eu apparence de conflit d'intérêts justifie légalement un employeur de prendre des mesures disciplinaires.

*Arrêt*: les demandes devraient être accueillies, les décisions devraient être annulées et la question devrait être renvoyée devant la Commission pour être réentendue par un tribunal constitué de nouveaux arbitres.

La prétention selon laquelle la justice naturelle n'a pas été respectée est bien fondée. Les corrélations entre les instances rendaient nécessaires certaines garanties procédurales empêchant qu'une preuve susceptible d'influencer la décision du président suppléant concernant l'une ou l'autre des parties dont la conduite était examinée ne soit reçue en l'absence de la partie concernée.

Concernant la question des conflits d'intérêts, le président suppléant a décidé que chacun des employés s'estimant lésés avait enfreint les Lignes directrices et le Bulletin du personnel de leurs Ministères respectifs puisqu'il avait (a) créé ou laissé persister une apparence de conflit d'intérêts en décidant de tenir le séminaire projeté, (b) fait défaut de fournir des renseignements se rapportant directement à ce séminaire dans leurs lettres de divulgation et (c) fait défaut de suspendre les activités de la société pendant l'évaluation de la déclaration par le sous-ministre adjoint.

Doit être rejetée la prétention des employés s'estimant lésés selon laquelle une situation de conflit d'intérêts éventuel ne peut justifier un congédiement puisque, en vertu de la règle de *common law* régissant les rapports entre le patron et l'employé, seul un conflit d'intérêts effectif peut justifier une telle mesure. La Couronne a le droit d'établir pour ses employés des normes différentes de celles ayant cours dans le secteur privé. Ses motifs pour ce faire ressortent à l'évidence: la Fonction publique ne sera pas perçue comme impartiale et efficace si l'on tolère l'existence de conflits apparents entre l'intérêt personnel des fonctionnaires et leurs obligations à l'endroit du public.

The question whether the appearance of conflict of interest is a basis, in law, for disciplinary action is to be answered in the affirmative. The Conflict of Interest Guidelines were promulgated under the authority of the Governor in Council. Personnel Bulletins are issued by the deputy heads of departments, acting on the authority of paragraph 7(1)(f) of the *Financial Administration Act*, as delegated to them pursuant to subsection 7(2) of that Act. Under Guideline b, "No conflict should exist or appear to exist between the private interests of public servants and their official duties." That injunction is restated in paragraph 4b of the Bulletin. Section 7 of the Bulletin provides that employees who breach the Guidelines or the provisions of the Bulletin may be subject to disciplinary action under section 106 of the *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations*. It can thus be said that the law does provide for disciplinary action to be taken where a public servant has knowingly entered into conduct which results in the appearance of a conflict of interest between his private interests and his official duties.

Whether an appearance of conflict of interest exists must be determined on an objective, rational and informed basis. While the Guidelines contained no definition of the term "appearance of conflict of interest", reference could be made to the concept of apprehension of judicial bias, where mere perception entails legal consequences, in determining the appropriate test. The question to be asked should be phrased as follows: Would an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, think it more likely than not that the public servant, whether consciously or unconsciously, will be influenced in the performance of his official duties by considerations having to do with his private interests? With respect to Threader, the Deputy Chairman reached his conclusion without articulating the applicable criteria. Spinks was found in breach of the second sentence of Guideline b which, by its terms, applies only "Upon appointment to office". The evidence did not support a finding of fact that would render that provision applicable. Finally, there was nothing in the Guidelines or the Bulletin supporting the conclusion that failure to suspend the company's activities pending receipt of the Assistant Deputy Minister's decision constituted a breach of discipline.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455.

##### REFERRED TO:

*Wilcox v. G.W.G. Ltd.*, [1984] 4 W.W.R. 70 (Alta. Q.B.); *Canadian Arctic Gas Pipeline Ltd. (In re) and in re National Energy Board Act*, [1976] 2 F.C. 20 (C.A.); reversed [1978] 1 S.C.R. 369.

La question de savoir si l'apparence de conflit d'intérêts est légalement un des motifs justifiant des mesures disciplinaires doit recevoir une réponse affirmative. Les Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts ont été promulguées par le gouverneur en conseil. Les Bulletins du personnel sont publiés par les sous-chefs des ministères agissant en vertu des pouvoirs prévus à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur l'administration financière*, qui leur ont été délégués conformément au paragraphe 7(2) de cette Loi. La Ligne directrice b porte: «Il ne doit y avoir, ni sembler y avoir, de conflit entre les intérêts privés des fonctionnaires et leurs fonctions officielles.» Le paragraphe 4b du Bulletin énonce, lui aussi, cette prescription. L'article 7 du Bulletin prévoit que les infractions aux Lignes directrices et à la politique énoncée dans le Bulletin peuvent entraîner des mesures disciplinaires aux termes de l'article 106 du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique*. Ainsi peut-on dire que la loi prévoit que des mesures disciplinaires seront prises contre un fonctionnaire qui, sciemment, a adopté une conduite le plaçant dans une situation où son intérêt personnel et ses fonctions officielles semblent être en conflit.

L'existence de l'apparence d'un conflit d'intérêts—ou son absence—doit être déterminée par une personne renseignée, de façon objective et rationnelle. Les Lignes directrices ne contenaient aucune définition de l'expression «apparence de conflit d'intérêts», mais l'on pouvait définir le critère devant s'appliquer en se référant au concept de crainte de partialité du juge, selon lequel une simple perception entraîne des conséquences juridiques. La question qui se pose devrait être ainsi libellée: Est-ce qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait que, selon toute vraisemblance, le fonctionnaire, consciemment ou non, sera influencé par des considérations d'intérêt personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles? Le président suppléant a, à l'égard de Threader, tiré ses conclusions sans énoncer le critère qui devait s'appliquer. En ce qui regarde Spinks, le président suppléant a conclu qu'il avait enfreint les dispositions contenues à la seconde phrase de la Ligne directrice b qui, selon ses termes mêmes, ne s'applique aux fonctionnaires que «Une fois nommés». La preuve ne permettait pas une conclusion de fait rendant cette disposition applicable. Finalement, aucune disposition des Lignes directrices ou du Bulletin n'appuie la conclusion voulant que le défaut de suspendre les activités de la société jusqu'à réception de la décision du sous-ministre adjoint ait constitué un manquement à la discipline.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455.

##### DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Wilcox v. G.W.G. Ltd.*, [1984] 4 W.W.R. 70 (B.R. Alb.); *Pipeline de gaz arctique canadien Ltée (In re) et in re la Loi sur l'Office national de l'énergie*, [1976] 2 C.F. 20 (C.A.); infirmée par [1978] 1 R.C.S. 369.

## COUNSEL:

*Andrew J. Raven* for applicant.  
*Harvey A. Newman* for respondent.

## SOLICITORS:

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa*, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent. *b*  
*Public Service Staff Relations Board, Ottawa*, on its own behalf.

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

MAHONEY J.: This section 28 application was heard together with the section 28 application of John Hugh Spinks, Court file A-18-86. Both seek to set aside decisions of Walter L. Nisbet, Q.C., a Deputy Chairman of the Public Service Staff Relations Board, which upheld their dismissals from the public service by reason of their being found to have breached the Conflict of Interest Guidelines. *e*

The applicant, Threader, was Assistant Co-ordinator, Office of Regulatory Reform, Treasury Board Secretariat, on secondment to that position from the Department of National Revenue, Customs and Excise, where he had been an Assistant Deputy Minister. He had been employed in the public service 22 years. Spinks was Director, Material and Contracting Services, Transport Canada. He reported to an Assistant Deputy Minister and had been employed in the public service 9 years after several years in the private sector. Threader and Spinks, together with another public servant, Linda Mayville-Brimson and Joseph Lochnan, an employee of the Canada Post Corporation, formed a company, Mystl Management Inc. The four were its sole directors and officers. *f*

Threader and Spinks, by identical memoranda, notified their immediate superiors of their intentions as follows: *j*

## AVOCATS:

*Andrew J. Raven* pour le requérant.  
*Harvey A. Newman* pour l'intimée.

## PROCUREURS:

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa*, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.  
*Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa*, pour son propre compte.

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

LE JUGE MAHONEY: La demande fondée sur l'article 28 en l'espèce a été entendue en même temps que la demande fondée sur l'article 28 de John Hugh Spinks, dont le numéro de greffe est A-18-86. Toutes deux sollicitent l'annulation des décisions de Walter L. Nisbet, c.r., un président suppléant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, qui ont maintenu leur congédiement de la Fonction publique pour infraction aux Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. *e*

Le requérant Threader occupait le poste de coordonnateur adjoint, Bureau de la réforme de la réglementation, Cabinet du secrétariat du Conseil du Trésor. Il avait été détaché à ce poste par le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, où il avait été sous-ministre adjoint. Il faisait partie de la Fonction publique depuis 22 ans. Spinks était directeur, Matériel et Service des contrats, à Transports Canada et relevait d'un sous-ministre adjoint. Il faisait partie de la Fonction publique depuis 9 ans et possédait de longs états de service dans le secteur privé. Threader, Spinks, une autre fonctionnaire nommée Linda Mayville-Brimson et Joseph Lochnan, un employé de la Société canadienne des postes, ont constitué une société, Mystl Management Inc., dont ils étaient tous quatre les seuls cadres et administrateurs. *f*

Threader et Spinks, par des notes identiques, ont avisé leur supérieur immédiat de leurs intentions. Ces notes étaient ainsi libellées: *j*

I am writing to you in accordance with the Public Service Conflict of Interest Guidelines.

I have recently entered into an agreement with several of my colleagues to establish a small business which will manage events such as conferences and seminars, and organize training courses in the private sector.

The activities of the corporation will be directed towards the business community in the Ottawa area and other major cities. The minute book of the corporation includes a resolution that the corporation will not contract any business directly with the federal government.

While I do not consider there is any conflict of interest in the activities which we will be undertaking, I wish to provide full disclosure of our proposed business and be seen to operate in the full spirit of the policy.

I will of course ensure that this outside activity will not interfere with the performance of my regular duties. My involvement as a shareholder and director in the business will be conducted after hours and on holidays or weekends.

They did not refer in their disclosures to the one seminar which was already being arranged.

Richard I. Cottingham is an employee of Transport Canada who reported to Spinks. He was retained by Mystl, for a fee, to present a seminar to business persons. The title of the proposed seminar was "How to Maximize Opportunities for Selling to the Federal Government". It was advertised by Mystl. It came to the attention of the press that public servants were involved in Mystl. Questions were raised in the context of the Conflict of Interest Guidelines. A process began which resulted in the discharge of Threader and Spinks. A 30-day suspension, later reduced to 10 days, was imposed on Mayville-Brimson and a 30-day suspension, reduced to 20, on Cottingham. Lochnan was found by Canada Post Corporation not to have breached the Conflict of Interest Guidelines and was not disciplined.

In the case of both Threader and Spinks, the learned Deputy Chairman found that there had been no actual or potential conflict of interest but that there had been the appearance of conflict of interest. He upheld the discharges.

A denial of natural justice by the Deputy Chairman is alleged in both applications in the following circumstances. Threader and Spinks were both

[TRADUCTION] Je vous écris conformément aux Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires.

J'ai récemment conclu une entente avec plusieurs de mes collègues afin de mettre sur pied une petite entreprise traitant de la gestion de séminaires et de conférences et de l'organisation de cours de formation dans le secteur privé.

La société s'adressera au milieu des affaires de la région d'Ottawa et d'autres villes importantes. Le registre des procès-verbaux renferme une résolution portant que la société ne conclura, de façon directe, aucun contrat avec le gouvernement fédéral.

À mon avis, les activités que nous comptons entreprendre ne créent aucun conflit d'intérêts, mais je désire néanmoins faire une divulgation complète de nos projets et montrer que nous exploitons l'entreprise selon l'esprit de la politique relative aux conflits d'intérêts.

Il va sans dire que je ferai en sorte que ces activités n'empiètent pas sur mes fonctions habituelles. Je participerai à l'entreprise en tant qu'administrateur et actionnaire après les heures de bureau, pendant les congés et les week-ends.

Leurs notes de divulgation ne mentionnent aucunement un séminaire se trouvant alors en préparation.

Richard I. Cottingham, un employé de Transports Canada qui relevait de Spinks, a été engagé par Mystl pour présenter, moyennant rémunération, un séminaire à des gens d'affaires. Ce séminaire, annoncé par Mystl, était intitulé «Comment maximiser les chances de succès en vendant au gouvernement fédéral». Des journalistes ont appris la participation de fonctionnaires publics dans la société Mystl. Des questions ont été soulevées relativement aux Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. Des procédures ont été engagées et ont conduit au congédiement de Threader et de Spinks. M<sup>me</sup> Mayville-Brimson et M. Cottingham se sont vu imposer une suspension de 30 jours, laquelle a par la suite été réduite respectivement à 10 et à 20 jours. La Société canadienne des postes a décidé que Lochnan n'avait pas enfreint les Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts et ne lui a imposé aucune pénalité.

Le président suppléant, en ce qui concerne Threader comme en ce qui regarde Spinks, a décidé qu'il n'y avait eu aucun conflit d'intérêts effectif ou éventuel mais qu'il y avait eu apparence de conflit d'intérêts. Il a maintenu les congédiements.

Les deux demandes, qui allèguent que la justice naturelle n'a pas été respectée, s'appuient sur les faits suivants. L'avocat représentant à la fois

represented by the same counsel who proposed that the adjudications of their grievances be dealt with jointly. The respondent objected but, by agreement, while the grievances were subject of separate hearings, the evidence at the Spinks hearing, to the extent it was relevant, was admitted in evidence at the Threader hearing. The Spinks hearing was conducted September 23 and 24, 1985, and the Threader hearing on October 28. Cottingham was called by the respondent as a witness at these hearings. He testified and was cross-examined by the grievors' counsel. Cottingham had himself grieved. His grievance was heard by the same Deputy Chairman October 31 and November 1. It is manifest that his evidence at his own hearing was necessarily relevant to the Threader and Spinks decisions. Neither Spinks nor Threader had notice of, nor the opportunity to be represented at, Cottingham's hearing. They say that Cottingham's evidence at his own hearing may have influenced the decisions in their grievances. The Deputy Chairman rendered his decision as to Spinks on January 9, 1986, and as to Threader on January 14.

There is no doubt that, had the evidence been so received in their appeals, their section 28 applications would necessarily succeed. Among the points made by Dickson J., as he then was, in *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at pages 1113 ff., were these:

3. A high standard of justice is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake.

5. It is a cardinal principle in our law that, unless expressly or by necessary implication, empowered to act *ex parte*, an appellante [*sic*] authority must not ... hear evidence in the absence of a party whose conduct is impugned and under scrutiny.

6. The court will not inquire whether the evidence did work to the prejudice of one of the parties; it is sufficient if it might have done so.

Does the fact that the evidence was heard in the course of another proceeding, which the Deputy

Threader et Spinks a proposé que leurs griefs soient entendus et tranchés conjointement. L'intimée s'y est opposée; toutefois, alors que les griefs ont été entendus séparément, les parties ont consenti à ce que la preuve présentée lors de l'audition de l'affaire Spinks soit admise dans l'affaire Threader dans la mesure où elle était pertinente. L'affaire Spinks a été entendue les 23 et 24 septembre 1985, alors que l'audience, dans l'affaire Threader, a été tenue le 28 octobre. Lors de ces audiences, l'intimée a cité Cottingham comme témoin. Ce dernier a déposé et a été contre-interrogé par l'avocat des employés s'estimant lésés. Cottingham avait, lui aussi, présenté un grief. L'audition de ce grief a été entendue par le même président suppléant les 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre. Il est évident que le témoignage qu'il a rendu lors de l'audience tenue relativement à son grief était pertinent en ce qui avait trait aux affaires Threader et Spinks. Spinks et Threader n'ont aucunement été avisés de l'audition tenue relativement à Cottingham et n'ont pas eu la possibilité de s'y faire représenter. Ils avancent que la déposition de Cottingham dans le cadre de son grief a pu influencer les décisions tranchant leurs propres griefs. Le président suppléant a rendu sa décision concernant Spinks le 9 janvier 1986 et tranché le grief de Threader le 14 janvier.

Le bien-fondé de leurs demandes fondées sur l'article 28 ne ferait aucun doute si une telle preuve avait été ainsi reçue dans le cadre de leurs propres appels. Dans l'affaire *Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105, le juge Dickson (c'était alors son titre) a, aux pages 1113 et suivantes, énoncé les principes suivants:

3. Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu.

5. C'est un principe fondamental de notre droit qu'à moins d'être autorisée à agir *ex parte* de façon expresse ou nettement implicite, une juridiction d'appel ne doit pas ... entendre des témoignages en l'absence de la partie dont la conduite contestée fait l'objet de l'examen.

6. La Cour ne cherchera pas à savoir si la preuve a de fait joué au détriment de l'une des parties; il suffit que cette possibilité existe.

Le fait que le témoignage a été rendu au cours d'une instance distincte, que le président suppléant

Chairman was authorized by law to conduct, make a difference in the circumstances? In my opinion, it does not. I see no good reason why form should defeat substance. The three proceedings before the Deputy Chairman were obviously closely related. It was plain that a good deal of the evidence received in any would be relevant to the others. Once the Deputy Chairman undertook all the hearings, he should have recognized that the inter-relationship of the three proceedings demanded procedural safeguards so that no evidence that might influence his decision as to any of the parties whose conduct was under scrutiny would be received in the absence of that party. These section 28 applications, in my opinion, should succeed on this ground.

Another issue is raised regarding the Deputy Chairman's finding as a fact in each decision that his employer had lost confidence in the grievor. Spinks says the finding is not supported by any evidence while Threader says it is contrary to the only evidence the Deputy Chairman had, namely that of his immediate superior who said that, if Threader were reinstated, he would be welcome in his former job. This is a serious issue. However, in view of the disposition that I propose as a result of my conclusion on the natural justice issue, I consider it undesirable, as well as unnecessary, to deal with it. The matter may be in issue at new hearings and it is a pure question of fact.

The other issue raised, which must be dealt with, is whether the finding of an appearance of a conflict of interest is a basis, in law, for disciplinary action of any sort whatever. The severity of the disciplinary action taken is not in issue in these proceedings as it was before the Deputy Chairman.

The Conflict of Interest Guidelines, as they stood at the relevant time, provided:

pouvait légalement diriger, change-t-il quelque chose en l'espèce? À mon avis, ce n'est pas le cas. Aucun motif ne m'apparaît nous justifier de privilégier la forme au détriment du fond. Les trois instances engagées devant le président suppléant étaient évidemment reliées de très près les unes aux autres. Il était clair qu'une bonne partie des éléments de preuve reçus dans le cadre d'une de ces instances serait pertinente aux autres affaires. Dès lors que le président suppléant présidait à toutes ces auditions, il aurait dû reconnaître que les corrélations entre les trois instances rendaient nécessaires certaines garanties procédurales de sorte qu'aucune preuve susceptible d'influencer sa décision concernant l'une ou l'autre des parties dont la conduite était examinée ne serait reçue en l'absence de la partie concernée. À mon avis, les demandes fondées sur l'article 28 en l'espèce devraient être accueillies pour ce motif.

Les conclusions de fait tirées par le président suppléant dans chacune de ses décisions, selon lesquelles l'employé s'estimant lésé avait perdu la confiance de son employeur, sont également contestées. Spinks prétend qu'une telle conclusion n'est appuyée par aucun élément de preuve et Threader affirme qu'elle est contraire au seul témoignage dont disposait le président suppléant, savoir celui de son supérieur immédiat, qui a dit que si Threader avait gain de cause, il le rétablirait volontiers dans son emploi antérieur. La question est grave, mais je suis d'avis qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable que j'en traite dans ces motifs, vu le dispositif que je propose en raison de ma conclusion sur la justice naturelle. Cette question, qui est purement et simplement une question de fait, sera peut-être soulevée lors de nouvelles audiences.

Une autre question a été soulevée en l'espèce et doit être tranchée. Elle consiste à savoir si la conclusion suivant laquelle il y a eu apparence de conflit d'intérêts justifie légalement un employeur de prendre quelque mesure disciplinaire que ce soit. Les procédures en l'espèce, contrairement à celles qui étaient engagées devant le président suppléant, ne soulèvent aucunement la question de la sévérité des mesures disciplinaires imposées.

Les Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts étaient, à l'époque, ainsi libellées:

a. It is by no means sufficient for a person in a position of responsibility in the public service to act within the law. There is an obligation not simply to obey the law but to act in a manner so scrupulous that it will bear the closest public scrutiny. In order that honesty and impartiality may be beyond doubt, public servants should not place themselves in a position where they are under obligation to any person who might benefit from special consideration or favour on their part or seek in any way to gain special treatment from them. Equally, public servants should not have a pecuniary interest that could conflict in any manner with the discharge of their official duties.

b. No conflict should exist or appear to exist between the private interests of public servants and their official duties. Upon appointment to office, public servants are expected to arrange their private affairs in a manner that will prevent conflicts of interest from arising.

c. Public servants should exercise care in the management of their private affairs so as not to benefit, or appear to benefit, from the use of information acquired during the course of their official duties, which information is not generally available to the public.

d. Public servants should not place themselves in a position where they could derive any direct or indirect benefit or interest from any government contracts over which they can influence decisions.

e. All public servants are expected to disclose to their superiors all business, commercial or financial interest, where such interest might conceivably be construed as being in actual or potential conflict with their official duties.

f. Public servants should hold no outside office or employment that could place on them demands inconsistent with their official duties or call into question their capacity to perform those duties in an objective manner.

g. Public servants should not accord, in the performance of their official duties, preferential treatment to relatives or friends or to organizations in which they or their relatives or friends have an interest, financial or otherwise.

The Guidelines were promulgated on the authority of the Royal Prerogative by the Governor in Council, P.C. 1973-4065. I have set them out in their entirety although there is no suggestion that paragraphs d, f or g were ever in play in the present cases.

Deputy heads of departments, including the Secretary of the Treasury Board and the Deputy Minister of Transport, acting on the authority of paragraph 7(1)(f) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, as delegated to them pursuant to subsection 7(2), issued Personnel Bulletins having the force of law.

7. (1) ... the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including

a. Il ne suffit nullement qu'une personne qui occupe un poste de responsabilité dans la Fonction publique observe la loi. Il lui faut non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse. Pour que leur intégrité et leur impartialité soient à l'abri de tout doute, les fonctionnaires doivent faire en sorte de ne pas être en reste avec une personne qui pourrait vouloir se faire accorder par eux une compensation ou un avantage particulier ou chercherait par tous les moyens à obtenir d'eux un traitement de faveur. De même, ils ne doivent pas avoir d'intérêts pécuniaires susceptibles d'entrer en conflit de quelque manière que ce soit avec l'exercice de leurs fonctions officielles.

b. Il ne doit y avoir, ni sembler y avoir, de conflit entre les intérêts privés des fonctionnaires et leurs fonctions officielles. Une fois nommés, les fonctionnaires doivent gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts.

c. Les fonctionnaires doivent veiller, dans la gestion de leurs affaires personnelles, à ne pas se servir, ni sembler se servir, à leur avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

d. Les fonctionnaires ne doivent pas se mettre dans une situation où ils pourraient retirer des profits ou des intérêts directs ou indirects de tout contrat gouvernemental sur l'adjudication duquel ils peuvent exercer une influence.

e. On s'attend à ce que tous les fonctionnaires divulguent à leurs supérieurs tous leurs intérêts financiers, commerciaux et d'affaires dans les cas où ces intérêts pourraient vraisemblablement venir en conflit réel ou éventuel avec leurs fonctions officielles.

f. Les fonctionnaires ne doivent occuper aucun poste, ni emploi extérieur, dont les exigences pourraient être inconciliables avec leurs fonctions officielles ou mettre en cause leur aptitude à remplir ces fonctions de façon objective.

g. Dans l'exercice de leurs charges officielles, les fonctionnaires ne doivent pas accorder de traitement de faveur à leurs parents, ni à leurs amis, ni à des organismes dans lesquels leurs parents ou leurs amis ont des intérêts financiers ou autres.

Ces Lignes directrices ont été promulguées par le gouverneur en conseil en vertu de la prérogative royale (C.P. 1973-4065). Je les ai citées en entier sans laisser entendre pour autant que les paragraphes d, f ou g aient jamais été applicables à l'espèce.

Les sous-chefs des ministères, y compris le secrétaire du Conseil du Trésor et le sous-ministre des Transports, agissant en vertu des pouvoirs prévus à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, qui leur avaient été délégués conformément au paragraphe 7(2), ont publié des Bulletins du personnel ayant force de loi.

7. (1) ... le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction

its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service . . .

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

The Bulletins are not identical; however, I detect no material difference between those in issue. The following are portions of the Transport Canada Bulletin:

3. All employees must be thoroughly familiar with the Government Guidelines, and this policy, and exercise appropriate discretion in their work-related and outside activities. This applies particularly to employees in such sensitive areas as policy analysis and formulation, purchasing, the custody and transmission of classified material, the awarding and administration of contracts, the collection of fees and charges, the leasing of property, the hiring of employees, the licensing of aircraft pilots, the issuing of certificates of competency to ships' masters, mates and engineers, the inspection of ships, motor vehicle manufacturers and air carriers and the investigation of or preliminary enquiry into air and marine accidents.

#### DIRECTIVES AND GUIDELINES

4. General. Subject to the provisions of collective agreements, and without limiting the generality of the Conflict of Interest Guidelines, employees may accept appointments, offices or other employment outside the Public Service, or hold commercial, business, financial or property interests, provided that the activity engaged in or proposed does not:

- a. result in employees or other persons gaining or appearing to gain improper advantage or benefit;
- b. impair or appear to impair the judgment or objectivity of employees or otherwise reduce the efficiency or effectiveness of employees in the performance of their official duties;
- c. give rise to the unauthorized use or divulgence of privileged or classified information;
- d. inhibit or improperly influence the development, application or enforcement of legislation, regulations, policies, standards or specifications;
- e. convey the impression that the employee is acting as an authorized agent of the Department with the possible consequence of binding the Department to a liability or commitment not otherwise approved;
- f. violate the political partisanship provisions of Section 32 of the Public Service Employment Act; or

publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique . . .

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

Les Bulletins en cause ne sont pas identiques, mais je ne décèle aucune différence importante entre eux. Les dispositions qui suivent sont extraites du Bulletin de Transports Canada:

3. Tous les employés doivent être parfaitement au courant des lignes directrices du gouvernement et de la présente politique, et faire preuve de discrétion appropriée dans l'exercice de leurs fonctions et des activités étrangères à ces dernières. Ce qui précède s'applique, en particulier, aux employés qui occupent des fonctions délicates telles que l'analyse et la formulation de la politique, les achats, la garde et la transmission de documents classifiés, l'adjudication et l'administration de contrats, la perception de droits et de taxes, la location de biens, l'engagement d'employés, la délivrance de licences aux pilotes d'aéronefs et de certificats de capacité aux capitaines, lieutenants et mécaniciens de navires, l'inspection de navires, d'usines et de véhicules automobiles, d'installations de transporteurs aériens, ainsi que les investigations ou les enquêtes préliminaires sur les accidents aériens et maritimes.

#### DIRECTIVES ET LIGNES DIRECTRICES

4. Généralités. Sous réserve des dispositions des conventions collectives, et sans restreindre la portée générale des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, les employés peuvent accepter des nominations, des charges ou un autre emploi à l'extérieur de la Fonction publique, ou détenir des intérêts commerciaux, d'affaires, financiers ou immobiliers, à condition que l'activité entreprise ou proposée:

- a. ne procure pas, ou ne semble pas procurer, un avantage ou un bénéfice indû à l'employé ou à d'autres personnes;
- b. ne gêne, ni ne semble gêner, le jugement ou l'objectivité de l'employé, ni ne réduise de quelque autre façon le rendement ou l'efficacité de l'employé dans l'exercice de ses fonctions officielles;
- c. ne donne lieu ni à l'utilisation, ni à la divulgation non autorisée, de renseignements confidentiels ou à cote de sécurité;
- d. ne restreigne, ni n'influence indûment l'élaboration, l'application ou l'exécution de lois, de règlements, de politiques, de normes ou de spécifications;
- e. ne donne pas l'impression que l'employé agit en qualité d'agent autorisé du Ministère avec la conséquence possible de lier le Ministère à une responsabilité ou à un engagement qui ne serait pas autrement approuvé;
- f. n'enfreigne pas les dispositions de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique relativement aux activités politiques; ou

g. occasion the unauthorized use of federal government property.

Note: If employees' outside activities or interests include working for, investment in the ownership or involvement in the management of any firm or organization regulated, inspected, licensed, certified or controlled in any way by Transport Canada or doing business with Transport Canada or other government departments, or having a close working relationship with the department, they must make a declaration of these activities or interests to obtain the Deputy Minister's ruling as to whether a conflict of interest exists or appears to exist.

I should indicate that section 1 describes what the Bulletin is in terms of the Department's earlier pronouncements on conflict of interest and section 2 recites the Guidelines in full. Sections 5 and 6 deal with gifts, etc., and with post-employment obligations. Neither are in play. The Bulletin continues:

7. Discipline. Employees who breach the Conflict of Interest Guidelines, or the provisions of this policy, may be subject to disciplinary action under Section 106 of the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, or to charges under the relevant legislation. Specifically, it will be considered a breach of discipline where employees:

- a. enter knowingly into an action, activity or commitment which places them in an actual or potential conflict of interest situation, or prejudices in any other way their employment in the Department;
- b. having been advised to make disclosure, deliberately conceal either wholly or in part, an actual or a potential conflict of interest;
- c. fail to comply with any written direction to avoid or correct a conflict of interest; or
- d. accept a gift, reward, advantage or benefit in contravention of the provisions of this policy.

8. Consultation. Employees in doubt as to whether an activity or a benefit might be construed as a conflict of interest must obtain the approval of the Deputy Minister through their district, regional or branch head, as applicable, before engaging in the activity or accepting the benefit.

9. Disclosure

a. The onus rests on individual employees to provide written details of actual or potential conflicts of interest, including those arising as a result of:

- (4) employment, with or without remuneration, outside their official departmental responsibilities.

c. Employees who consider that they may be involved in an actual or a potential conflict of interest must disclose the details in writing to their immediate supervisor or to the regional personnel office.

g. n'entraîne pas l'utilisation de biens du gouvernement fédéral sans autorisation.

Nota: Tout employé dont les activités ou les intérêts étrangers à ses fonctions comprennent le travail, l'investissement dans la propriété ou la participation à la gestion de toute entreprise ou organisation assujettie aux pratiques de réglementation, d'inspection, de délivrance de permis et de certificats ou de contrôle, de quelque façon que ce soit, de Transports Canada ou qui fait affaires avec Transports Canada ou d'autres ministères gouvernementaux ou qui travaille étroitement avec le Ministère, doit divulguer ses activités ou intérêts afin que le Sous-ministre décide s'il y a conflit d'intérêts réel ou apparent.

Je précise que l'article 1 situe le Bulletin par rapport aux déclarations antérieures du Ministère sur les conflits d'intérêts et que l'article 2 de ce Bulletin cite les Lignes directrices dans leur entier. Les articles 5 et 6 traitent des cadeaux, etc., ainsi que des emplois des anciens fonctionnaires. Ni l'un ni l'autre n'est pertinent à l'espèce. Le Bulletin porte ensuite les dispositions suivantes:

7. Discipline. Les infractions aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts et à la présente politique peuvent entraîner des mesures disciplinaires aux termes de l'article 106 du Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique et d'accusations en vertu des lois pertinentes. En termes précis, sera considéré comme un manquement à la discipline le fait pour un employé:

- a. d'entreprendre sciemment une démarche, une activité ou un engagement qui le place dans une situation de conflit d'intérêts effectif ou éventuel, ou nuit de quelque autre façon à son travail au Ministère;
- b. de dissimuler sciemment, en tout ou en partie, un conflit d'intérêts effectif ou éventuel, après avoir été informé d'en faire la divulgation;
- c. de ne pas se conformer à toute directive écrite pour éviter ou corriger une situation de conflit d'intérêts; ou
- d. d'accepter un cadeau, une récompense, un avantage ou un bénéfice en violation des dispositions de la présente politique.

8. Consultation. Les employés qui se demandent si une activité ou un bénéfice pourrait être considéré comme une situation de conflit d'intérêts doivent obtenir l'approbation du Sous-ministre par l'entremise de leur chef de district, de région ou de direction avant de se livrer à l'activité ou d'accepter le bénéfice.

9. Divulgation

a. Il incombe à chaque employé de donner par écrit les détails de tout conflit d'intérêts effectif ou éventuel, y compris ceux qui découlent:

- (4) d'un emploi, avec ou sans rémunération, étranger à ses fonctions officielles au Ministère.

c. Les employés qui considèrent qu'ils pourraient se trouver impliqués dans une situation de conflit d'intérêts effectif ou éventuel doivent en divulguer les détails par écrit à leur surveillant immédiat ou au bureau régional du personnel.

d. The supervisor and/or regional personnel office will prepare a written assessment of the disclosure upon its receipt . . . The disclosure and accompanying assessment should be routed . . . to the office of the Assistant Deputy Minister, Personnel . . . Decisions with respect to the declaration will be sent directly to the employee, with copies to the appropriate group and regional or branch head.

The grievors' positions were particularly exacerbated by a statement in an advertisement of Cottingham's seminar indicating that those in attendance would be given "information the bureaucrats won't give". Prior to taking disciplinary action, their employers were satisfied that this referred to information that would not usually be volunteered but which was, nevertheless, in the public domain. Accordingly, the question of an actual or potential violation of Guideline e or paragraph 4c of the Bulletin was not a ground for dismissal.

The Deputy Minister of Transport gave his reasons for firing Spinks as follows:

1. Your involvement in MYSTL Management Incorporated, while holding your position at Transport Canada, created a situation of an apparent or potential conflict of interest, particularly in light of MYSTL's involvement with a seminar entitled "How to Maximize Your Opportunities for Selling to the Federal Government";

2. Your letter of disclosure dated April 3rd, 1985 to your Supervisor, Mr. N. van Duyvendyk, ADM Finance, disclosed no significant information; indeed, it withheld important facts that you were aware of when you submitted the letters, thereby misleading your Supervisor into believing that you had not yet established a business and that the activities of such a business could not be perceived as creating an apparent or potential conflict of interest situation;

3. As Mr. Richard Cottingham's Supervisor, you accepted and forwarded Mr. Cottingham's letter of disclosure to Mr. van Duyvendyk, although you knew that the said letter was incomplete and misleading. Indeed, this letter withheld important facts that you were aware of when you submitted the letter, thereby misleading your Supervisor into believing that Mr. Cottingham had not yet embarked on an activity, and that such activity could not be perceived as creating an apparent or potential conflict of interest situation;

4. You took no action to suspend your activities despite the fact that your Supervisor had not formally approved your plans and had indicated that he wished to discuss the matter further; and,

5. You behaved in a manner which, as a senior officer of this Department, you knew, or should have known, could, and did, create embarrassment to the Department and to the Government.

d. Le surveillant ou le bureau régional du personnel rédigera une évaluation de la déclaration dès qu'il l'aura reçue . . . La déclaration et l'évaluation s'y rapportant devraient être transmises . . . au bureau du Sous-ministre adjoint, Personnel . . . Les décisions relatives à la déclaration seront communiquées directement à l'employé et des copies de celles-ci seront envoyées au chef du groupe, de la région ou de la direction.

La situation des employés s'estimant lésés se trouvait particulièrement aggravée par une déclaration figurant dans la publicité relative au séminaire de Cottingham, déclaration selon laquelle les participants recevraient [TRADUCTION] «des renseignements que les bureaucrates ne communiquent pas». Leurs employeurs, préalablement aux mesures disciplinaires visées, ont été convaincus que les renseignements dont il s'agissait, sans être habituellement divulgués, étaient néanmoins accessibles au public. En conséquence, la violation réelle ou éventuelle de la Ligne directrice e ou du paragraphe 4c du Bulletin ne constituait pas un motif de congédiement.

Le sous-ministre des Transports a motivé comme suit le congédiement de Spinks:

[TRADUCTION] 1. Le fait que vous participiez à MYSTL Management Incorporated, tout en détenant un poste au sein de Transports Canada, vous a placé dans une situation de conflit d'intérêts apparent ou éventuel, compte tenu notamment du séminaire intitulé «Comment maximiser les chances de succès en vendant au gouvernement fédéral», que MYSTL avait l'intention de donner;

2. La lettre de divulgation datée du 3 avril 1985 que vous avez fait parvenir à votre surveillant, M. N. van Duyvendyk, sous-ministre adjoint, Finances, ne renfermait aucun renseignement capital; en fait, vous avez omis d'y signaler des faits importants que vous n'étiez pas sans connaître, ce qui a eu pour effet de tromper votre surveillant en lui faisant croire que vous n'aviez pas encore mis votre entreprise sur pied et que vos activités ne pouvaient être considérées comme créant une situation de conflit d'intérêts apparent ou éventuel;

3. En tant que surveillant de M. Richard Cottingham, vous avez accepté sa lettre de divulgation et l'avez communiquée à M. van Duyvendyk, tout en sachant qu'elle était incomplète et trompeuse. En fait, cette lettre omettait des faits importants que vous n'étiez pas sans connaître, ce qui a eu pour effet de tromper votre surveillant en lui faisant croire que M. Cottingham ne s'était pas encore engagé dans l'entreprise et que ses activités ne pouvaient être considérées comme créant une situation de conflit d'intérêts apparent ou éventuel;

4. Vous n'avez pris aucune mesure visant à interrompre vos activités, bien que votre surveillant n'ait pas officiellement approuvé vos projets et qu'il ait indiqué vouloir discuter plus à fond de la question; et

5. Vous vous êtes conduit d'une façon qui pouvait mettre le ministère et le gouvernement dans l'embarras et qui, en fait, a entraîné de telles conséquences. À titre de haut fonctionnaire, vous saviez, ou deviez savoir, quel serait le résultat d'une telle entreprise.

Threader's letter of dismissal set out, *mutatis mutandis*, the grounds of paragraphs 1, 2 and 5 above. The subject matter of paragraph 3 above had, of course, no application to Threader. The ground of paragraph 4 was not asserted in Threader's letter but the following additional ground, to be read with paragraph 2, was:

3. You provided a draft of such a letter as a model to be used by other public servants for submission to their supervisors;

The Deputy Chairman found that each of the grievors had breached the Guidelines and Bulletin by:

- a. creating or allowing the appearance of a conflict of interest by deciding to proceed with Cottingham's seminar;
- b. failing to provide information specifically about the Cottingham seminar in their letters of disclosure; and
- c. failing to suspend Mystl's activities until the decision of the Assistant Deputy Minister contemplated by paragraph 9(d) of the Bulletin had been received.

He found that embarrassment to their Departments and the Government and Threader's provision of the draft letters of disclosure did not offend the Guidelines and were not grounds for disciplinary action. He further held that Spinks' alleged impropriety *vis-à-vis* Cottingham's letter of disclosure had not been established.

As to the grounds upon which he held disciplinary action justified, it is noteworthy that the appearance of conflict was found specifically in relation to Cottingham's seminar, not to their Mystl intentions generally. Likewise the shortcoming in their disclosure related only to that particular seminar, not as to their general intentions for Mystl. Finally, failure to suspend the activities pending a decision under paragraph 9d was not a reason given by his deputy head for Threader's discharge; it was for Spinks'.

In submitting that the appearance of a conflict of interest cannot, in law, support disciplinary

La lettre de congédiement de Threader énonçait, avec les adaptations qui s'imposaient, les motifs figurant aux paragraphes 1, 2 et 5 précités. Le contenu du paragraphe 3 de cette lettre ne s'appliquait évidemment pas à Threader. Le motif énoncé au paragraphe 4 n'apparaît pas dans la lettre de Threader. Le motif suivant, qui doit être considéré en corrélation avec le paragraphe 2, a cependant été ajouté:

*b* [TRADUCTION] 3. Vous avez fourni un modèle de cette lettre devant être utilisé par d'autres fonctionnaires à l'intention de leurs chefs hiérarchiques;

Le président suppléant a décidé que chacun des employés s'estimant lésés avait enfreint les Lignes directrices et le Bulletin puisqu'ils avaient:

- a*. créé ou laissé persister une apparence de conflit d'intérêts en décidant de tenir le séminaire de Cottingham;
- b*. fait défaut de fournir des renseignements se rapportant directement au séminaire de Cottingham dans leurs notes de divulgation; et
- c*. fait défaut de suspendre les activités de Mystl jusqu'à ce que la décision du sous-ministre adjoint prévue au paragraphe 9d) leur ait été signifiée.

Il a décidé que ni le fait pour eux de mettre leurs ministères et le gouvernement dans l'embarras ni la fourniture par Threader des modèles de lettres de divulgation n'enfreignaient les Lignes directrices et ne pouvaient donner lieu à des mesures disciplinaires. Il a également décidé que l'on n'avait pas réussi à établir que Spinks avait commis une faute en ce qui regardait la note de divulgation de Cottingham.

Soulignons que la conclusion d'apparence de conflit d'intérêts sur laquelle le président suppléant a appuyé sa décision entérinant les mesures disciplinaires ne portait que sur le séminaire de Cottingham et ne concernait pas les intentions générales que les employés s'estimant lésés entretenaient à l'égard de la société Mystl. De la même façon, les insuffisances imputées à leur note de divulgation concernaient uniquement ce séminaire particulier et non leurs intentions générales touchant Mystl. Finalement, le sous-chef de Threader, contrairement à celui de Spinks, n'a pas inclus parmi ses motifs de congédiement le défaut de son subordonné de suspendre les activités visées jusqu'à ce qu'une décision soit rendue conformément au paragraphe 9d.

Les employés s'estimant lésés, en alléguant que l'apparence d'un conflit d'intérêts ne peut légale-

action, the grievors draw a parallel from the common law governing the master and servant relationship, which does not, admittedly, govern the relationship of the Crown and its servants. Under that law, only an actual conflict of interest supports dismissal for cause. An employee who merely puts himself in the position of a potential conflict cannot be dismissed for cause. That applies as well to senior management personnel, to whom the common law now ascribes fiduciary obligations, as to other employees. Canadian authorities supporting those propositions of law were recently canvassed in *Wilcox v. G.W.G. Ltd.*, [1984] 4 W.W.R. 70, a decision of Feehan J., of the Alberta Court of Queen's Bench. *A fortiori*, say the grievors, the mere appearance of a conflict of interest is no basis for disciplinary action.

I see no real merit in this argument. The Crown is quite entitled to demand different standards of its employees than those prevailing in the private sector. It is not only entitled in law to enjoin its servants from putting themselves in a position of an apparent conflict of interest; the rationale for its doing so is patently obvious. As was said by Chief Justice Dickson in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, at page 466, in respect of a very different factual situation:

The Adjudicator recognized that a balance had to be struck between the employee's freedom of expression and the Government's desire to maintain an impartial and effective public service.

Then, after quoting the Adjudicator,

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.

ment justifier des mesures disciplinaires, dressent une analogie à partir des règles de la *common law* qui régissent les rapports entre le patron et l'employé, lesquelles évidemment ne s'appliquent pas aux rapports entre la Couronne et ses employés. Selon ces règles, seul un conflit d'intérêts effectif peut justifier un congédiement. Le fait pour un employé de se placer dans une situation de conflit d'intérêts éventuel ne constitue pas à lui seul un motif de congédiement. Ce principe s'applique aussi bien aux employés de la haute direction, à qui la *common law* confère désormais des obligations de fiduciaires, qu'aux autres employés. Récemment, dans l'affaire *Wilcox v. G.W.G. Ltd.*, [1984] 4 W.W.R. 70, le juge Feehan, de la Cour du Banc de la Reine, a relevé les décisions canadiennes appuyant les propositions de droit qui précèdent. Les employés s'estimant lésés soutiennent que, à plus forte raison, la seule apparence d'un conflit d'intérêts ne peut justifier le recours à des mesures disciplinaires.

Cet argument ne m'apparaît pas réellement bien fondé. La Couronne a parfaitement le droit d'établir pour ses employés des normes différentes de celles ayant cours dans le secteur privé. Non seulement est-elle légalement autorisée à interdire à ses employés de se placer dans des situations entraînant une apparence de conflit d'intérêts; ses motifs pour ce faire ressortent à l'évidence. Comme l'a dit le juge en chef Dickson dans l'affaire *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, à la page 466, en regard d'une situation de fait très différente de celle en l'espèce:

L'arbitre a reconnu qu'il faut établir un équilibre entre la liberté d'expression de l'employé et le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique impartiale et efficace.

Plus loin, après avoir cité un extrait de la décision de l'arbitre, il déclare:

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.

Manifestly, the public service will not be perceived as impartial and effective in fulfilling its duties if apparent conflicts between the private interests and the public duties of public servants are tolerated.

The question then is, has the appearance of conflict of interest been made a ground for disciplinary action? I take it that, since apparently comprehensive standards have been legislated under the authority of the Royal Prerogative and the *Financial Administration Act*, we are now concerned entirely with the application of that legislation and are not required to embark on an inquiry of the sort that had to be undertaken in the *Fraser* case where the Courts had to locate and define the limits of permissible criticism of the government by a public servant. Here specific instances of apparent conflicts of interest have been found to exist. The consequences are said to flow from the legislation.

The first sentence of Guideline b provides:

No conflict should exist or appear to exist between the private interests of public servants and their official duties.

That is a plain and certain injunction against the appearance of conflict of interest. The injunction is clearly restated in paragraph 4b of the Bulletin. Its effect is not negated by the hortative first two sentences of Guideline a which, by their very terms, are devoid of legal effect.

Disciplinary action is provided for in section 7 of the Bulletin. A fair reading of that entire provision leads to the conclusion that the general provision of the first sentence is not limited to the specific examples of the second. In particular, the general application of the first sentence to a breach of Guideline b and/or paragraph 4b by an appearance of conflict of interest is not excluded by the fact that paragraph 7a refers only to "an actual or potential conflict of interest". I should, however, think that the action, activity or commitment giving rise to the appearance must equally be found to have been knowingly entered into.

Manifestement, la fonction publique ne sera pas considérée comme impartiale et efficace dans l'exécution de ses fonctions si l'on tolère l'existence de conflits apparents entre l'intérêt personnel des fonctionnaires et leurs obligations à l'endroit du public.

La question qui se pose est donc la suivante: le législateur a-t-il fait de l'apparence de conflit d'intérêts un des motifs justifiant des mesures disciplinaires? Comme les critères adoptés par le législateur en vertu de la prérogative royale et de la *Loi sur l'administration financière* semblent avoir une grande portée, je tiens pour acquis que seule l'application de ces dispositions est en cause en l'espèce et que nous n'avons pas à nous engager dans une enquête comme celle qui avait dû être entreprise dans l'affaire *Fraser*, où les tribunaux devaient situer et définir les limites du droit d'un fonctionnaire de critiquer le gouvernement. En l'espèce, on a attribué à des situations précises l'apparence de conflits d'intérêts. Les mesures reprochées, dit-on, découlent de la loi.

La première phrase de la Ligne directrice b porte:

Il ne doit y avoir, ni sembler y avoir, de conflit entre les intérêts privés des fonctionnaires et leurs fonctions officielles.

Ainsi est-il clairement interdit aux fonctionnaires de se placer dans des situations créant une apparence de conflit d'intérêts. Le paragraphe 4b du Bulletin énonce, lui aussi, cette prescription de façon claire. Sa portée n'est pas annulée par les deux premières phrases de la Ligne directrice a, qui ont un caractère exhortatif et qui, en raison de leur libellé, sont sans effet juridique.

L'article 7 du Bulletin prévoit des mesures disciplinaires. L'on doit conclure, à la lecture complète de cet article, que la portée générale de la première phrase ne se restreint pas aux exemples particuliers de la seconde. Plus particulièrement, le fait que le paragraphe 7a mentionne uniquement «une situation de conflit d'intérêts effectif ou éventuel» n'empêche aucunement la première phrase de cette disposition de s'appliquer de façon générale aux infractions à la Ligne directrice b ou au paragraphe 4b, ou aux deux à la fois, résultant d'une apparence de conflit d'intérêts. J'estime toutefois que la démarche, l'activité ou l'engagement ayant donné lieu à une apparence de conflit d'intérêts devrait également être considéré comme délibéré.

I therefore conclude that the law does provide for disciplinary action to be taken under section 106 of the *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations* [SOR/67-118] where a public servant has knowingly entered into an action, activity or commitment which results in the appearance of a conflict between his or her private interests and official duties.

In view of the disposition that I propose be made of these applications by reason of the denial of fair hearings previously found, I do not intend to dwell on the findings of fact that led the Deputy Chairman to conclude that there was, in fact, the appearance of conflict of interest in each case. However, he did reach his conclusions without, so far as I can discern, articulating the criteria he applied in deciding that an appearance of a conflict of interest existed. I recite his pertinent findings in the Threader decision:

54. The first ground given by the employer for the grievor's discharge is that his involvement in Mystl while occupying his position as Assistant Coordinator in the Office of Regulatory Reform, Treasury Board, created an "apparent or potential conflict of interest, particularly in light of Mystl's involvement with a seminar entitled 'How to maximize Your Opportunities for Selling to the Federal Government'."

55. The evidence is that the grievor became a director and Secretary/Treasurer of Mystl while he occupied his position as Assistant Coordinator, Office of Regulatory Reform, Treasury Board. He was responsible for drafting the memorandum of disclosure of conflict of interest to be used by the directors of the company and by those public servants who entered into contracts to provide training services for the company. He participated in the discussions of the directors of Mystl on the subject of conflict of interest. Indeed, he appears to have been the first to advocate the avoidance of any risk of conflict of interest arising by submitting memoranda of disclosure and by refraining from providing management consulting or marketing services by the company. The grievor sent his memorandum of disclosure dated March 29, 1985 at a time when Mystl had already reached agreement in principle with Mr. Cottingham for the presentation of his seminar on doing business with the Federal Government. The grievor admitted to being concerned about this seminar but said he concluded that he could not benefit from the seminar as he was not involved in awarding government contracts. His intention was to ensure that each trainer submit an appropriate disclosure letter and obtain the approval of his superior for his particular activity. The disclosure memorandum drafted by the grievor was to be offered to

En conséquence, je conclus que la loi prévoit que des mesures disciplinaires seront prises conformément à l'article 106 du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* [DORS/67-118] contre un fonctionnaire qui a entrepris sciemment une démarche, une activité ou un engagement le plaçant dans une situation où son intérêt personnel et ses fonctions officielles semblent être en conflit.

Comme je propose au tribunal d'accueillir les demandes en l'espèce sur le fondement qu'on a dénié aux requérants une audition impartiale, je n'ai pas l'intention de m'étendre sur les conclusions de fait sur lesquelles le président suppléant s'est appuyé pour décider qu'il y avait effectivement eu apparence de conflit d'intérêts dans un cas comme dans l'autre. Toutefois, il a, à ce que je sache, tiré ses conclusions sans énoncer les critères suivant lesquels il a décidé qu'il y avait apparence de conflit d'intérêts. Les conclusions pertinentes qu'il a prises à cet égard dans l'affaire Threader sont les suivantes:

54. Le premier motif que l'employeur a invoqué pour congédier l'employé s'estimant lésé est que sa participation à Mystl pendant qu'il occupait le poste de coordonnateur adjoint au Bureau de la réforme de la réglementation au Conseil du trésor créait «une apparence ou une possibilité de conflit d'intérêts, notamment à cause de la participation de Mystl à un séminaire intitulé: "Comment maximiser les chances de succès en vendant au gouvernement fédéral"».

55. La preuve a établi que l'employé s'estimant lésé était devenu membre du conseil d'administration et secrétaire-trésorier de Mystl pendant qu'il occupait le poste de coordonnateur adjoint du Bureau de la réforme de la réglementation au Conseil du trésor. Il est responsable de la rédaction de la note de divulgation des conflits d'intérêts que devaient utiliser les membres du conseil d'administration de la société et les fonctionnaires qui allaient conclure des contrats de services de formation pour le compte de l'entreprise. Il a participé aux discussions des membres du conseil de Mystl au sujet des conflits d'intérêts. Il semble même avoir été le premier à préconiser que l'on évite tout risque de conflit d'intérêts en produisant des notes de divulgation et en s'assurant que la société n'offre pas de services de consultation en gestion ni de commercialisation. L'employé s'estimant lésé a transmis sa note de divulgation en date du 29 mars 1985 au moment où Mystl avait déjà conclu une entente de principe avec M. Cottingham au sujet de la présentation de son séminaire sur la façon de faire affaire avec le gouvernement fédéral. L'employé s'estimant lésé a reconnu qu'il se sentait mal à l'aise au sujet de ce séminaire, mais il a dit en être venu à la conclusion qu'il ne pouvait pas en retirer de profits puisqu'il n'avait rien à voir avec l'attribution des contrats du gouvernement. Il voulait s'assurer que chaque moniteur produirait une lettre de divulgation appropriée et obtiendrait l'autorisation de son supérieur pour exercer son activité particulière. La note de divulgation rédigée

each trainer for his assistance in submitting such a memorandum.

56. In my view, this evidence establishes the existence of an apparent conflict of interest for the grievor which came into existence on March 23, 1985 when he and the other directors of Mystl decided that Mr. Cottingham's seminar on doing business with the Federal Government would take place on May 25, 1985, and I so find.

The identical conclusion was reached after a very similar recitation of evidence in paragraphs 136 to 139 of the Spinks decision.

It is clear that the evidence which the Deputy Chairman considered particularly material to the finding that Threader was in an apparent conflict of interest is all set out in paragraph 55. With respect, that evidence itself can take one only part of the way to the conclusion reached. It can only support the conclusion if assessed by an appropriate test. The appearance of anything, including a conflict of interest, surely lies in the mind of the beholder, not in the conduct of the beheld.

The term "appearance of conflict of interest" is not defined in the Guidelines and the absence of judicial commentary is understandable in view of the position at common law already indicated. The notion of the appearance of a conflict of interest giving rise to legal consequences is entirely modern. Legal consequences normally only flow from reality. However there is a well-established analogue in which mere perception does entail legal consequences. That has to do with the apprehension of judicial bias. In such a case, the question to be asked is:

Would an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, think it more likely than not that the judge, whether consciously or unconsciously, would not decide fairly?

While simply stated, its application is by no means easy as evidenced by the decisions in the *Canadian Arctic Gas Pipeline Ltd. (In re) and in re National Energy Board Act*, [1976] 2 F.C. 20 (C.A.); reversed [1978] 1 S.C.R. 369. The parallel ques-

par l'employé s'estimant lésé devait être offerte à chaque moniteur pour l'aider à produire une telle note.

56. À mon avis, la preuve établit qu'une apparence de conflit d'intérêts a pris naissance, pour l'employé s'estimant lésé, le 23 mars 1985 quand les autres administrateurs de Mystl et lui-même ont décidé que le séminaire de M. Cottingham sur la façon de faire affaire avec le gouvernement fédéral aurait lieu le 25 mai 1985, et je conclus en ce sens.

Aux paragraphes 136 à 139 de la décision qu'il a rendue dans l'affaire Spinks, le président suppléant, après avoir exposé la preuve à peu près de la même façon que dans l'affaire Threader, a tiré cette même conclusion.

Il est clair que le président suppléant a énuméré au paragraphe 55 de ses motifs tous les éléments de preuve qu'il considérait particulièrement pertinents à sa conclusion suivant laquelle Threader semblait se trouver en conflit d'intérêts. Avec déférence, cette seule preuve ne peut conduire qu'en partie à la conclusion du président suppléant. Elle ne peut appuyer cette conclusion que si l'appréciation qui en est faite a lieu suivant un critère approprié. Il est certain que l'apparence de quoi que ce soit, y compris celle d'un conflit d'intérêts, réside dans l'esprit de celui qui la perçoit plutôt que dans le comportement incriminé.

Les Lignes directrices ne définissent pas l'expression «apparence de conflit d'intérêts» et le silence des tribunaux à cet égard est explicable à la lumière du point de vue ayant cours en *common law*, dont nous avons déjà parlé. La notion suivant laquelle une apparence de conflit d'intérêts peut entraîner des conséquences juridiques est tout à fait moderne. Normalement, seules les situations réelles peuvent engendrer des conséquences juridiques. Notre droit comporte toutefois un principe bien établi en vertu duquel une simple perception entraîne des conséquences juridiques. Celui-ci a trait à la crainte de la partialité du juge. Dans un tel cas, la question qui se pose est la suivante:

Est-ce qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait que, selon toute vraisemblance, le juge, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?

Ce critère, qui s'énonce simplement, est d'une application plus difficile, ainsi qu'il ressort des décisions rendues dans l'affaire *Pipeline de gaz arctique canadien Ltée (In re) et in re la Loi sur l'Office national de l'énergie*, [1976] 2 C.F. 20

tion, to be answered in a case such as this, might be phrased:

Would an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, think it more likely than not that the public servant, whether consciously or unconsciously, will be influenced in the performance of his official duties by considerations having to do with his private interests?

Such an approach may be equally difficult in its application but it is essential if I am correct in my appreciation that the existence or not of an appearance of a conflict of interest is properly to be determined on an objective, rational and informed basis.

The finding of an apparent conflict of interest in Spinks' case stated thus:

142. Accordingly, I find that the grievor was in breach of paragraph 2b of the Guidelines in that he failed to arrange his private affairs in a manner that would have prevented the apparent conflict of interest I have found came into existence for him from arising.

That is plainly a finding that Spinks was in breach of the second sentence of Guideline b which is, by its terms, applicable only "Upon appointment to office". It is by no means apparent to me that the evidence supported a finding of fact that would render the provision applicable.

The Deputy Chairman found the claimants both in breach of the Guidelines by reason of the failure to suspend Mystl's activities pending receipt of the decision contemplated by paragraph 9d of the Bulletin. I find nothing in the Guidelines or Bulletin that would render such a failure, *per se*, a breach of discipline. That said, public servants who proceed on a course concerning which they ought reasonably to have some doubt surely do so at their own peril and, if it turns out that there really is a violation of the Guidelines, such conduct would be most relevant to a determination of the appropriate disciplinary action although not itself a violation.

Since, in my view, the grievances must be reheard, further comment on the facts is undesirable. It is likewise as to the attacks on the Deputy

(C.A.); infirmée par [1978] 1 R.C.S. 369. Gardant à l'esprit la question qui précède, celle qui se pose en l'espèce peut être formulée comme suit:

Est-ce qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait que, selon toute vraisemblance, le fonctionnaire, consciemment ou non, sera influencé par des considérations d'intérêt personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles?

L'application d'un tel critère, bien qu'elle puisse être aussi difficile que celle du critère précédent, devient essentielle si j'ai raison de dire que l'existence de l'apparence d'un conflit d'intérêts—ou son absence—doit être déterminée par une personne bien renseignée, de façon objective et rationnelle.

Dans l'affaire Spinks, on a conclu comme suit à l'apparence de conflit d'intérêts:

142. Je déclare donc que l'employé s'estimant lésé a commis une infraction relativement au paragraphe 2b des Lignes directrices, puisqu'il n'a pas géré ses affaires personnelles de manière à éviter le conflit d'intérêts dont j'ai reconnu l'existence.

Il s'agit clairement d'une conclusion portant que Spinks avait enfreint les dispositions contenues à la seconde phrase de la Ligne directrice b qui, selon ses termes mêmes, ne s'applique aux fonctionnaires que «Une fois nommés». Il ne m'apparaît pas du tout évident que la preuve ait permis une conclusion de fait rendant cette disposition applicable.

Le président suppléant a conclu que les requérants avaient tous deux enfreint les Lignes directrices pour n'avoir pas suspendu les activités de Mystl jusqu'à réception de la décision prévue au paragraphe 9d du Bulletin. Je ne trouve dans les Lignes directrices ou dans le Bulletin aucune disposition faisant d'un tel défaut, en soi, un manquement à la discipline. Cela étant dit, il est certain que les fonctionnaires qui s'engagent dans une voie concernant laquelle ils devraient raisonnablement entretenir des doutes le font à leurs propres risques; si l'on devait conclure que les Lignes directrices ont été enfreintes, une telle conduite, bien que ne constituant pas par elle-même une infraction, serait des plus pertinentes à la détermination des mesures disciplinaires qui s'imposent.

Les griefs devant, selon moi, être entendus à nouveau, il n'est pas souhaitable que je formule d'autres observations concernant les faits. Ce que

Chairman's conclusions as to mitigation. Counsel for the applicants asked that, if the matter were to be referred back for rehearing, it be referred to a differently-constituted tribunal. That request is entirely reasonable in the circumstances.

I would allow this section 28 application, set aside the decision of the learned Deputy Chairman dated January 14, 1986, and refer the matter back to the Public Service Staff Relations Board for rehearing by a differently-constituted panel. I would render a similar judgment in the section 28 application of John Hugh Spinks, Court file A-18-86, and would further direct that a copy of these reasons for judgment be included in the record of that section 28 application.

HEALD J.: I concur.

STONE J.: I concur.

je viens de dire s'applique également aux arguments contestant les conclusions tirées par le président suppléant sur la question des circonstances atténuantes. L'avocat des requérants a demandé que, dans l'éventualité où l'affaire serait renvoyée devant la Commission pour être entendue à nouveau, la nouvelle audition ait lieu devant un tribunal constitué d'autres membres que le premier. Dans les circonstances, une telle demande est tout à fait raisonnable.

J'accueillerais la demande fondée sur l'article 28 en l'espèce, j'annulerais la décision en date du 14 janvier 1986 du président suppléant et je renverrais l'affaire devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique pour qu'elle soit réentendue par un tribunal constitué de nouveaux arbitres. Je rendrais un jugement semblable à celui que je viens de proposer concernant la demande fondée sur l'article 28 de John Hugh Spinks, n° de greffe A-18-86, et j'ordonnerais également qu'une copie des motifs de jugement en l'espèce soit versée au dossier relatif à cette demande fondée sur l'article 28.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE: Je souscris à ces motifs.