

T-18-98

John Frederick William Weatherill (*Applicant*)

v.

Attorney General of Canada and Nicole Jauvin
(*Respondents*)**INDEXED AS: WEATHERILL v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)**Trial Division, Sharlow J.—Toronto, May 25; Ottawa,
May 28, 1999.

Judges and Courts — Canada Labour Relations Board Chair appointed during good behaviour for 10 years — Governor in Council ordering his removal before expiry of term based on Auditor General's findings travel, hospitality expenses not reasonable compared to those of others in similar positions — S. 69 requiring Canadian Judicial Council, at Minister's request, to conduct inquiry into whether person (other than judge of superior court or T.C.C.) appointed during good behaviour pursuant to Act of Parliament should be removed from office for certain reasons, including misconduct — Language of s. 69 parallel to that of s. 63(1), applicable to superior court judges — Answer to whether inquiry under Judges Act, s. 69 precondition to removal from office of person appointed pursuant to Act of Parliament to hold office during good behaviour same for superior court judges, persons to whom s. 69 applies — Whether constitutional validity of CLRB decisions requiring Board members have same security of tenure as have superior court judges — Board not a court though quasi-judicial body making very important decisions — Charter, s. 11(d) inapplicable to matters before CLRB — Assuming some need for security of tenure for CLRB members, requirement met by combination of three elements: statutory requirement of "cause" as ground for removal (Canada Labour Code, s. 10(2)); Governor in Council's obligation to observe principles of natural justice when making removal decision; potential for independent inquiry under s. 69 (at Minister's request) — If s. 69 never enacted, first two elements would suffice — Natural justice principles just as binding on Governor in Council's exercise of statutory removal power as any statutory procedural requirements — Tribunal not lacking security of tenure merely because no statutory procedural protections regarding removal — Removal of person from office held during good behaviour cannot be done without affording person procedural protection, but full hearing with examination, cross-examination of witnesses, full disclosure of documents not essential.

T-18-98

John Frederick William Weatherill (*demandeur*)

c.

Procureur général du Canada et Nicole Jauvin
(*défendeurs*)**RÉPERTORIÉ: WEATHERILL c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)**Section de première instance, juge Sharlow—Toronto,
25 mai; Ottawa, 28 mai 1999.

Juges et tribunaux — Président du Conseil canadien des relations du travail nommé à titre inamovible pour 10 ans — Le gouverneur en conseil a décrété sa révocation avant l'expiration de son mandat à la lumière de la conclusion du vérificateur général que ses dépenses de voyage et d'hébergement n'étaient pas raisonnables comparativement à celles de titulaires de postes semblables — L'art. 69 oblige le Conseil canadien de la magistrature, sur demande du ministre, à enquêter sur les cas de révocation de titulaires de postes nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale (à l'exception des juges des juridictions supérieures ou de la C.C.I.) pour certains motifs, dont le manquement à l'honneur et à la dignité — La formulation de l'art. 69 est identique à celle de l'art. 63(1), qui s'applique aux juges de juridiction supérieure — La réponse à la question de savoir si l'enquête prévue par l'art. 69 de la Loi sur les juges constitue une condition préalable essentielle à la révocation des titulaires de postes nommés à titre inamovible en vertu d'une loi fédérale est la même pour les juges de juridiction supérieure que pour les personnes assujetties à l'application de l'art. 69 — Les membres du CCRT doivent-ils avoir le même degré d'inamovibilité que les juges de juridiction supérieure pour que leurs décisions soient valides sur le plan constitutionnel? — Le Conseil n'est pas une cour, même s'il est un organisme quasi-judiciaire qui rend des décisions très importantes — L'art. 11d) de la Charte ne s'applique pas aux affaires dont est saisi le CCRT — Si on tient pour acquis que les membres du CCRT doivent jouir d'une certaine inamovibilité, cette exigence a été remplie par la combinaison de trois éléments: l'exigence légale de l'existence d'une «cause» comme motif de révocation (art. 10(2) du Code canadien du travail); l'obligation du gouverneur en conseil d'appliquer les principes de la justice naturelle lorsqu'il prend une décision en matière de révocation; la possibilité de la tenue d'une enquête indépendante en vertu de l'art. 69 (sur demande du ministre) — Si l'art. 69 n'avait jamais été édicté, les deux premiers éléments suffiraient — Les principes de la justice naturelle lient le gouverneur en conseil, dans le cadre de l'exercice du pouvoir de révocation que lui confère une loi, de la même façon que toute exigence procédurale prévue par une

Administrative law — Judicial review — CLRB Chair appointed during good behaviour for 10 years — Governor in Council ordering his removal before expiry of term based on Auditor General's findings travel, hospitality expenses not reasonable compared to those of others in similar positions — No denial of fundamental fairness in procedure leading to removal order — Press reports MPs, Prime Minister applauded when Minister of Labour announcing intention to commence removal proceedings not establishing reasonable apprehension of bias — Applicant neither denied opportunity to respond to allegations nor unfairly treated — Decision to not make submissions to Deputy Clerk, Governor in Council not due to lack of time, knowledge — Knew in general terms factual foundation for Auditor General's Report — Knew Auditor General had considered expense guidelines applicable to other public officials, though did not have access to actual claims — Knew substance of allegations under consideration with respect to removal decision — Had opportunity to discuss Report with auditors — Obtained expense guidelines applicable to organizations thought to be comparable to CLRB by mid-December — Governor in Council not acting unfairly in refusing further delay after interim injunction refused.

Labour relations — CLRB Chair appointed during good behaviour for 10 years — Governor in Council ordering removal before expiry of term based on Auditor General's findings travel, hospitality expenses not reasonable compared to those of others in similar positions — Inquiry under Judges Act, s. 69 not pre-condition to removal of person appointed pursuant to Act of Parliament to hold office during good behaviour — No denial of fundamental fairness in procedure leading to removal order.

Practice — Affidavits — Affidavits of lawyer acting for applicant, but not in these proceedings, only evidence

loi — Les membres d'un tribunal ne sont pas privés de l'inamovibilité uniquement parce que la loi n'accorde aucune protection procédurale en matière de révocation — La révocation du titulaire d'un poste occupé à titre inamovible ne peut avoir lieu sans qu'une protection procédurale ne lui soit accordée, mais une audience complète, comportant l'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins ainsi que la divulgation totale des documents, n'est pas essentielle.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Président du CCRT nommé à titre inamovible pour 10 ans — Le gouverneur en conseil a décrété sa révocation avant l'expiration de son mandat à la lumière de la conclusion du vérificateur général que ses dépenses de voyage et d'hébergement n'étaient pas raisonnables comparativement à celles de titulaires de postes semblables — Il n'y a pas eu négation de la justice fondamentale dans le cadre du processus qui a mené au décret de révocation — Les articles de journaux indiquant que les députés et le Premier ministre avaient applaudi lorsque le ministre du Travail avait annoncé son intention d'entamer le processus de révocation n'ont pas établi l'existence d'une crainte raisonnable de partialité — Le demandeur n'a pas été privé de la possibilité de répondre aux allégations, et il n'a pas été traité inéquitablement — La décision de ne pas faire d'observations au greffier adjoint et au gouverneur en conseil n'était pas due à un manque de temps et de renseignements — Le demandeur connaissait, de façon générale, le fondement factuel du rapport du vérificateur général — Il savait que le vérificateur général avait examiné les lignes directrices, en matière de dépenses, qui s'appliquaient aux autres fonctionnaires, même s'il n'avait pas accès à leurs demandes de dépenses — Il connaissait l'essentiel des allégations qui étaient examinées relativement à la révocation — Il a eu la possibilité de discuter du rapport avec les vérificateurs — Il a obtenu vers la mi-décembre les lignes directrices, en matière de dépenses, qui s'appliquent aux organismes qui avaient été estimés comparables au CCRT — Le gouverneur en conseil n'a pas agi de façon inéquitable en refusant d'accorder un délai supplémentaire après le rejet de la demande d'injonction provisoire.

Relations du travail — Président du CCRT nommé à titre inamovible pour 10 ans — Le gouverneur en conseil a décrété sa révocation avant l'expiration de son mandat à la lumière de la conclusion du vérificateur général que ses dépenses de voyage et d'hébergement n'étaient pas raisonnables comparativement à celles de titulaires de postes semblables — L'enquête prévue par l'art. 69 de la Loi sur les juges ne constitue pas une condition préalable essentielle à la révocation des titulaires de postes nommés à titre inamovible en vertu d'une loi fédérale — Il n'y a pas eu négation de la justice fondamentale dans le cadre du processus qui a mené au décret de révocation.

Pratique — Affidavits — Les affidavits de l'avocat qui agissait pour le demandeur, mais pas en l'instance, étaient

adduced by applicant — Federal Court Rules, 1998, r. 82 (prohibiting solicitor from both deposing to affidavit, presenting argument in Court) not applicable as affiant not counsel herein — R. 81 requiring affidavits to be confined to facts within personal knowledge of deponent — While open to Court to strike statements of fact for which applicant, executive assistant source of information, more appropriate to leave them in record, consider question of adverse inference (r. 81(2)) when dealing with issues to which relate — No reason to exclude statements on information and belief for which source of information person in PCO or Auditor General's Office merely on basis hearsay — Presumption truth of statements within respondents' knowledge — In absence of evidence to contrary, affiant open to cross-examination in same manner as any other deponent — No basis for determining whether anything in affidavits might have jeopardized applicant's solicitor-client privilege or for determining whether applicant prepared to waive privilege — That affiant acting for applicant not making it unfair to respondents for Court to permit affidavits to remain in record.

This was an application to have an order removing the applicant as Chairman of the former Canada Labour Relations Board declared invalid. The applicant was appointed to hold office during good behaviour for 10 years. *Canada Labour Code*, subsection 10(2) permits the Governor in Council to remove a member of the Board for cause. Paragraph 12(b) provides that Board members are entitled to be paid reasonable travel and other expenses while absent from their ordinary places of residence in the course of their duties. In 1997 the Minister of Labour asked the Office of the Auditor General to review the Chairman's travel expenses, which had become the subject of press reports and questions in Parliament. The Auditor General reviewed the Chairman's travel and hospitality expenditures and concluded that they were not reasonable. Prior to the release of the Auditor General's conclusions, the applicant had objected that they were not based on sound comparisons. On the same day that the Auditor General's Report was tabled in Parliament, the Office of the Auditor General provided the applicant with the working papers related to his expenses, but not documents relating to the expense claims of other individuals, or documents relating to agencies other than the Canada Labour Relations Board. They refused to identify the documents being withheld. Subsequently the Deputy Clerk of the Privy Council provided to the applicant copies of the travel and hospitality expense statements of policy from organizations considered by the Auditor General as comparable to the Canada Labour Relations Board. The

les seuls éléments de preuve produits par ce dernier — La règle 82 des Règles de la Cour fédérale (1998) (qui interdit à un avocat d'être l'auteur d'un affidavit et de présenter des arguments à la Cour) ne s'appliquait pas, car le déclarant n'était pas l'avocat du demandeur en l'espèce — La règle 81 exige que les affidavits se limitent aux faits dont le déclarant a une connaissance personnelle — Même si la Cour avait le pouvoir de radier les déclarations fondées sur les renseignements provenant du demandeur ou de son adjoint exécutif, il était plus opportun de les laisser dans le dossier et d'examiner la question des conclusions défavorables (règle 81(2)) au moment de l'étude des questions sur lesquelles ces déclarations portaient — Il n'y avait aucun motif pour écarter les déclarations fondées sur des renseignements et des croyances et pour lesquelles la source d'information était une personne employée par le BCP ou par le Bureau du vérificateur général pour l'unique raison qu'il s'agissait de oui-dire — Les défendeurs sont présumés connaître la véracité des déclarations — En l'absence de preuve contraire, l'auteur de l'affidavit était susceptible d'être contre-interrogé de la même façon que tout autre déclarant — Rien ne permettait de déterminer si les affidavits contenaient des éléments pouvant porter atteinte au secret professionnel de l'avocat du demandeur et si le demandeur était prêt à renoncer au privilège — Le fait que l'auteur de l'affidavit ait représenté le demandeur ne rendait pas injuste pour les défendeurs que la Cour permette que les affidavits demeurent au dossier.

Il s'agissait d'une demande de déclaration d'invalidité du décret révoquant le demandeur à titre de président de l'ancien Conseil canadien des relations de travail. Le demandeur avait été nommé à titre inamovible pour un mandat de 10 ans. Le paragraphe 10(2) du *Code canadien du travail* permet au gouverneur en conseil de révoquer pour cause un membre du Conseil. L'alinéa 12b) prévoit que les membres du Conseil ont droit aux frais de déplacement et autres entraînés par l'accomplissement de leurs fonctions hors de leur lieu ordinaire de résidence. En 1997, le ministre du Travail a demandé au Bureau du vérificateur général d'examiner les dépenses de voyage du président, qui avaient fait l'objet d'articles dans les journaux et de questions au Parlement. Le vérificateur général a examiné les dépenses de voyage et d'hébergement, et il a conclu qu'elles n'étaient pas raisonnables. Avant le dépôt des conclusions du vérificateur général, le demandeur a prétendu qu'elles n'étaient pas fondées sur des comparaisons pertinentes. Le jour du dépôt du rapport du vérificateur général devant le Parlement, le Bureau du vérificateur général a fourni au demandeur les documents de travail liés à ses dépenses, mais pas les documents liés aux demandes de dépenses de tierces personnes ni les documents concernant tout autre organisme que le Conseil canadien des relations du travail. Ils ont refusé de mentionner la nature des documents non divulgués. Par la suite, le greffier adjoint du Conseil privé a fourni au demandeur des copies des exposés de principe en matière de dépenses de voyage et d'hébergement d'organismes.

applicant refused to make any submissions to the Deputy Clerk of the Privy Council prior to submission of her report on the ground that the process was contrary to the *Judges Act*, section 69. Section 69 requires the Canadian Judicial Council, at the request of the Minister, to conduct an inquiry into whether a person appointed pursuant to an enactment of Parliament to hold office during good behaviour (other than a judge of a superior court or of the Tax Court) should be removed from office for reasons enumerated in section 65, including misconduct. The Deputy Clerk's Report indicated that the applicant had not made any response because he did not feel that he had had sufficient information. The applicant made no submission to the Governor in Council in response to the Deputy Clerk's Report, and commenced this application for judicial review. An application for an interim interlocutory injunction to prevent the Governor in Council from considering the question of removal until the completion of the judicial review was dismissed. The removal order was made before an appeal could be heard.

The only evidence adduced by the applicant were the affidavits of Mr. Hefferon, a lawyer who acts for the applicant, but who was not counsel for the applicant in the within proceedings. The respondents sought to exclude the affidavits pursuant to the *Federal Court Rules, 1998*, rule 82, which prohibits a solicitor from both deposing to an affidavit and presenting argument in Court. The respondents also cited rule 81 which requires affidavits to be confined to the facts within the personal knowledge of the deponent, except on motions in which statements as to the deponent's belief with the grounds therefor may be included. The respondents did not attempt to cross-examine Mr. Hefferon because cross-examination would have risked the applicant's claim of solicitor-client privilege.

The issues were: (1) whether Mr. Hefferon's affidavits should be excluded; (2) whether a person appointed pursuant to an Act of Parliament to hold office during good behaviour can be removed from office without an inquiry under the *Judges Act*, section 69, and (3) whether there was a denial of fundamental justice in the procedure that led to the removal order.

Held, the application should be dismissed.

(1) Rule 82 did not apply. Mr. Hefferon was not counsel for the applicant in the proceedings.

While it was open to the Court to strike the statements of fact for which the source of information was the applicant or his executive assistant, it seemed more appropriate to leave them in the record and to consider the question of the adverse inference referred to in subsection 81(2) of the

mes que le vérificateur général considérait comme étant comparables au Conseil canadien des relations de travail. Le demandeur a refusé de présenter des observations au greffier adjoint du Conseil privé avant le dépôt du rapport de ce dernier au motif que le processus était contraire à l'article 69 de la *Loi sur les juges*. L'article 69 oblige le Conseil canadien de la magistrature, sur demande du ministre, à enquêter sur les cas de révocation des titulaires de postes nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale (à l'exception des juges des juridictions supérieures ou de la Cour de l'impôt) pour les motifs énoncés à l'article 65, dont le manquement à l'honneur et à la dignité. Le rapport du greffier adjoint indiquait que le demandeur n'avait pas répondu parce qu'il ne croyait pas avoir suffisamment de renseignements. Le demandeur n'a fait part d'aucune observation au gouverneur en conseil en réaction au rapport du greffier adjoint, et il a institué la présente demande de contrôle judiciaire. Une demande d'injonction provisoire visant à empêcher le gouverneur en conseil d'examiner la question de la révocation avant la fin de l'instance en contrôle judiciaire a été rejetée. Le décret de révocation a été prononcé avant l'audition de l'appel.

Les seuls éléments de preuve produits par le demandeur étaient les affidavits de M. Hefferon, un avocat qui agit au nom du demandeur, mais qui ne l'a pas représenté dans le cadre de la présente instance. Les défendeurs ont cherché à faire écarter les affidavits en vertu de la règle 82 des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, qui interdit à un avocat d'être l'auteur d'un affidavit et de présenter des arguments à la Cour. Les défendeurs ont également invoqué la règle 81, qui exige que les affidavits se limitent aux faits dont le déclarant a une connaissance personnelle, sauf s'ils sont présentés à l'appui d'une requête, auquel cas ils peuvent contenir des déclarations fondées sur ce que le déclarant croit être les faits, avec motifs à l'appui. Les défendeurs n'ont pas tenté de contre-interroger M. Hefferon parce que cela aurait pu pousser le demandeur à invoquer le secret professionnel de l'avocat.

Les questions en litige étaient: 1) si les affidavits de M. Hefferon devaient être écartés; 2) si une personne nommée en vertu d'une loi fédérale à un poste à titre inamovible pouvait faire l'objet de révocation avant la tenue de l'enquête prévue par l'article 69 de la *Loi sur les juges*; 3) s'il y avait eu négation de la justice fondamentale dans le cadre du processus qui a mené au décret de révocation.

Jugement: la demande doit être rejetée.

1) La règle 82 des Règles ne s'appliquait pas. M. Hefferon n'était pas l'avocat du demandeur en l'instance.

Même si la Cour avait le pouvoir de radier les déclarations fondées sur les renseignements provenant du demandeur ou de son adjoint exécutif, il semblait plus opportun de les laisser dans le dossier et d'examiner la question des conclusions défavorables mentionnées au paragraphe 81(2)

Rules when dealing with the issues to which they related.

There was no reason to exclude statements on information and belief for which the source of information was a person in the Privy Council Office or the Auditor General's Office merely on the basis that they were hearsay. The truth of those statements must be presumed to be within the knowledge of the respondents.

In the absence of evidence to the contrary, Mr. Hefferon was open to cross-examination in the same manner as any other deponent. There was no basis for determining whether anything in the affidavits might have jeopardized the applicant's solicitor-client privilege or for determining whether the applicant was prepared to waive the privilege. That Mr. Hefferon acted for the applicant did not make it unfair to the respondents for the Court to permit the affidavits to remain in the record.

(2) The language of subsection 69(1) is parallel to that of subsection 63(1), which applies to superior court judges. The answer to the question of whether an investigation or inquiry by the Canadian Judicial Council is an essential precondition for removal must be the same for superior court judges and persons to whom section 69 applies. As far as judges are concerned, security of tenure is an essential condition of judicial independence. The essence of security of tenure for the purposes of Charter, paragraph 11(d) (right to a hearing by an independent tribunal) is a tenure that is secure from interference by the Executive in a discretionary or arbitrary manner. There is more than one way to provide security of tenure. In the case of a superior court judge, security of tenure is protected by the machinery of removal, the transparent and cumbersome procedure of joint address to the Senate and House of Commons. In the case of a judge who can be removed by executive order, security of tenure is provided by the statutory requirement for cause and the existence of a legal right to a full hearing by an independent body. It was not clear whether the constitutional validity of decisions of the Canada Labour Relations Board requires the same degree of security of tenure for its members. While the Board is entrusted with very important decisions that are not subject to judicial scrutiny except in the most limited circumstances, it is not a court. There is no scope for the application of Charter, paragraph 11(d) in matters heard by the Canada Labour Relations Board.

Assuming that there is some need for security of tenure for CLRB members, the requirement was met by the combination of three elements: the statutory requirement of "cause" as the ground for removal; the Governor in Council's obligation to observe the principles of natural justice when making a removal decision; and the potential

des Règles au moment de l'étude des questions sur lesquelles ces déclarations portaient.

Il n'y avait aucun motif pour écarter les déclarations fondées sur des renseignements et des croyances et pour lesquelles la source d'information était une personne employée par le Bureau du Conseil privé ou par le Bureau du vérificateur général pour l'unique raison qu'il s'agissait de ouï-dire. Les défendeurs doivent être présumés connaître la véracité de ces déclarations.

En l'absence d'éléments de preuve contraires, M. Hefferon était susceptible d'être contre-interrogé comme tout autre déclarant. Rien ne permettait de déterminer si les affidavits contenaient des éléments pouvant porter atteinte au secret professionnel de l'avocat du demandeur et si le demandeur était prêt à renoncer au privilège. Le fait que M. Hefferon ait représenté le demandeur ne rendait pas injuste pour les défendeurs que la Cour permette que les affidavits demeurent au dossier.

2) La formulation du paragraphe 69(1) est identique à celle du paragraphe 63(1), qui s'applique aux juges de juridiction supérieure. La réponse à la question de savoir si l'enquête du Conseil canadien de la magistrature constitue une condition préalable essentielle à la révocation doit être la même pour les juges de juridiction supérieure que pour les personnes assujetties à l'application de l'article 69. Dans le cas des juges, l'inamovibilité constitue une condition essentielle de l'indépendance judiciaire. L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'alinéa 11d) de la Charte (droit à un procès devant un tribunal indépendant) est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire. Il existe plus d'une manière d'assurer l'inamovibilité. Dans le cas d'un juge d'une juridiction supérieure, l'inamovibilité est protégée par le mécanisme de révocation, soit la procédure publique et lourde de l'adresse conjointe au Sénat et à la Chambre des communes. Dans le cas d'un juge qui peut être révoqué par décret, l'inamovibilité est assurée par l'exigence légale de motif et par la garantie juridique du droit à une audience complète devant un organisme indépendant. Il n'était pas facile de déterminer si les membres du Conseil canadien sur les relations du travail devaient avoir le même degré d'inamovibilité pour que leurs décisions soient valides sur le plan constitutionnel. Même si le Conseil se voit confier la tâche de prendre des décisions très importantes qui ne font pas l'objet d'examen judiciaire, sauf dans les cas les plus restreints, il n'est pas une cour. L'alinéa 11d) de la Charte ne peut pas s'appliquer aux affaires entendues par le Conseil canadien sur les relations du travail.

Si on tient pour acquis que les membres du CCRT doivent jouir d'une certaine inamovibilité, cette exigence a été remplie par la combinaison de trois éléments: l'exigence légale de l'existence d'une «cause» comme motif de révocation; l'obligation du gouverneur en conseil d'appliquer les principes de la justice naturelle lorsqu'il prend une

for an independent inquiry under the *Judges Act*, section 69, even though that section can be engaged only at the discretion of the Minister of Justice. An inquiry under section 69 was a mere possibility while the application of the principles of natural justice are mandatory. That leads to the conclusion that if section 69 had never been enacted, the first two elements would suffice. The principles of natural justice are as binding on the Governor in Council, when considering whether to exercise a statutory power to remove a person from a position on a tribunal, as any procedural requirements in a statute, even though the particular requirements of natural justice will vary from case to case. Therefore a tribunal does not lack security of tenure merely because, in the event of a proposal to terminate an appointment, no procedural protections are mandated by statute.

Subsection 69(1) applies only at the discretion of the Minister of Justice. This is the only interpretation that gives effect to the words "at the request of the Minister" in a statute that requires the Council to act at her request, but does not compel the Minister to make a request. This is also the only interpretation that is consistent with the *Judges Act*, section 71, which provides that nothing done or omitted to be done under the authority of sections 63 to 70 affects any power, right or duty of the House of Commons, the Senate or the Governor in Council in relation to the removal from office of any person in relation to whom an inquiry may be conducted under any of those sections. So although the decision to remove a superior court judge cannot be made without complying with the principles of fundamental justice, an inquiry or investigation by the Council under the *Judges Act* is not the only possible means of accomplishing that objective. Similarly, the removal of a person from an office held during good behaviour cannot be done without affording that person procedural protection. A full hearing, with examination and cross-examination of witnesses, and full disclosure of documents is not, however, essential to the fair exercise of the power of removal.

(3) Press reports to the effect that members of Parliament, including the Prime Minister, applauded when the Minister of Labour announced his intention to commence proceedings for the applicant's removal were not sufficient to establish a reasonable apprehension of bias. Nor was the applicant denied a fair opportunity to respond to the allegations against him or unfairly treated. He knew in general terms the factual foundation for the Auditor General's Report. He knew that the Auditor General had considered the expense guidelines applicable to other public officials, although he did not have access to their actual claims. He knew the substance of the allegations with respect to the removal decision. The applicant's decision to make no submissions to the Deputy Clerk or the Governor in Council was not due to a lack of time or knowledge. He had the opportunity to

décision en matière de révocation; la possibilité de la tenue d'une enquête indépendante en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les juges*, même si cet article ne s'applique que si le ministre de la Justice décide d'y recourir. L'enquête prévue par l'article 69 de la *Loi sur les juges* n'était qu'une simple possibilité tandis que l'application des principes de la justice naturelle était obligatoire. Cela mène à la conclusion que si l'article 69 n'avait jamais été édicté, les deux premiers éléments seraient suffisants. Les principes de la justice naturelle lient le gouverneur en conseil, lorsqu'il examine la possibilité d'exercer le pouvoir que lui confère une loi de révoquer le titulaire d'une charge auprès d'un tribunal, de la même façon que toute exigence procédurale prévue par une loi, même si les exigences particulières de justice naturelle varient selon l'affaire en cause. On ne peut dire que les membres d'un tribunal sont privés de l'inamovibilité uniquement parce que la loi n'accorde aucune protection procédurale en cas de proposition de révocation de mandat.

Le paragraphe 69(1) ne s'applique que si le ministre de la Justice y a recours. Il s'agit de la seule interprétation qui donne un sens à l'expression «que lui confie le ministre» dans une loi qui oblige le Conseil à agir sur demande de ce dernier mais qui ne contraint pas le ministre à faire la demande. Il s'agit également de la seule interprétation qui soit compatible avec l'article 71 de la *Loi sur les juges*, qui prévoit que les articles 63 à 70 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux attributions de la Chambre des communes, du Sénat ou du gouverneur en conseil en matière de révocation de tout titulaire de poste susceptible de faire l'objet des enquêtes qui y sont prévues. Même si on ne peut pas prendre la décision de révoquer un juge d'une juridiction supérieure sans se conformer aux principes de justice fondamentale, une enquête faite par le Conseil en vertu de la *Loi sur les juges* n'est pas le seul moyen possible d'atteindre cet objectif. De la même façon, la révocation du titulaire d'un poste occupé à titre inamovible ne peut avoir lieu sans qu'une protection procédurale ne lui soit accordée. Une audience complète, comportant l'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins ainsi que la divulgation totale des documents, n'est toutefois pas essentielle pour l'exercice équitable du pouvoir de révocation.

3) Les articles de journaux indiquant que les députés, dont le Premier ministre, avaient applaudi lorsque le ministre du Travail avait annoncé son intention d'entamer le processus de révocation du demandeur n'étaient pas suffisants pour établir l'existence d'une crainte raisonnable de partialité. Le demandeur n'a pas non plus été privé d'une possibilité raisonnable de répondre aux allégations faites contre lui, et il n'a pas été traité de façon inéquitable. Il connaissait, de façon générale, le fondement factuel du rapport du vérificateur général. Il savait que le vérificateur général avait examiné les lignes directrices, en matière de dépenses, qui s'appliquaient aux autres fonctionnaires, même s'il n'avait pas accès à leurs demandes de dépenses. Il connaissait l'essentiel des allégations relatives à la révocation. La décision du demandeur de ne faire aucune observation au

discuss the Auditor General's Report with the auditors and obtained the expense guidelines applicable to comparable organizations. The applicant failed to take advantage of the delay while his initial application for an interim injunction was pending. The Governor in Council did not act unfairly in refusing further delay after the interlocutory injunction was denied.

greffier adjoint ou au gouverneur en conseil n'était pas due à un manque de temps ou de renseignements. Il a eu la possibilité de discuter du rapport du vérificateur général avec les vérificateurs, et il a obtenu les lignes directrices, en matière de dépenses, qui s'appliquent aux organismes comparables. Le demandeur n'a pas profité du délai pendant lequel sa demande initiale d'injonction provisoire était en cours. Le gouverneur en conseil n'a pas agi de façon inéquitable en refusant d'accorder un délai supplémentaire après le rejet de la demande d'injonction interlocutoire.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1.
An Act to amend the Canada Labour Code (Part I) and the Corporations and Labour Unions Returns Act and to make consequential amendments to other Acts, S.C. 1998, c. 26.
Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 9, 10, 12.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 11(d).
Competition Act, R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19).
Competition Tribunal Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19.
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, rr. 81, 82.
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 2 "department" (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 69).
Judges Act, R.S.C., 1985, c. J-1, s. 63(1) (as am. by S.C. 1992, c. 51, s. 27), (2) (as am. *idem*), (3),(4),(5),(6), 64, 65 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 27, s. 5), 66(2), 69 (as am. by S.C. 1992, c. 51, s. 28; 1993, c. 34, s. 89), 70, 71.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Wedge v. Canada (Attorney General) (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 153; 133 F.T.R. 277 (F.C.T.D.); *Canada (Procureur général) c. Alex Couture inc.*, [1991] R.J.Q. 2534; (1991), 83 D.L.R. (4th) 577 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Lex Tex Canada Ltd. v. Duratex Inc., [1979] 2 F.C. 722; (1979), 13 C.P.C. 153; 42 C.P.R. 185 (T.D.).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11d).
Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 9, 10, 12.
Loi modifiant le Code canadien du travail (partie I), la Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats et d'autres lois en conséquence, L.C. 1998, ch. 26.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la concurrence, L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 19).
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 2 «ministère» (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 69).
Loi sur le Tribunal de la concurrence, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19.
Loi sur les juges, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 63(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 51, art. 27), (2) (mod., *idem*), (3),(4),(5),(6), 64, 65 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 27, art. 5), 66(2), 69 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144; ch. 51, art. 28; 1993, ch. 34, art. 89), 70, 71.
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règles 81, 82.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Wedge c. Canada (Procureur général) (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 153; 133 F.T.R. 277 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Alex Couture inc.*, [1991] R.J.Q. 2534; (1991), 83 D.L.R. (4th) 577 (C.A.).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Lex Tex Canada Ltd. c. Duratex Inc., [1979] 2 C.F. 722; (1979), 13 C.P.C. 153; 42 C.P.R. 185 (1^{re} inst.).

CONSIDERED:

Valente v. The Queen et al., [1985] 2 S.C.R. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769; (1994), 115 D.L.R. (4th) 81; 26 Admin. L.R. (2d) 120; 78 F.T.R. 214 (T.D.).

REFERRED TO:

Éthier v. Canada (RCMP Commissioner), [1993] 2 F.C. 659; (1993), 151 N.R. 374 (C.A.); *Weatherill v. Canada (Attorney General)* (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137 (F.C.T.D.); *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.).

AUTHORS CITED

Canada. Office of the Auditor General. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, Chapter 26, Canada Labour Relations Board. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, December 1997.

APPLICATION to have an order removing the applicant as Chairman of the former Canada Labour Relations Board declared invalid on the ground that an inquiry under the *Judges Act*, section 69 had not been conducted and that the procedure leading to the removal order constituted a denial of fundamental justice. Application dismissed.

APPEARANCES:

Bernard Chernos, Toronto, for applicant.
Edward Sojonyk, Ottawa, for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Goodman and Carr, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] SHARLOW J.: On January 29, 1998, the Governor in Council ordered the removal of the applicant as Chairman of the former Canada Labour Relations

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Valente c. La Reine et autres, [1985] 2 R.C.S. 673; (1985), 52 O.R. (2d) 779; 24 D.L.R. (4th) 161; 23 C.C.C. (3d) 193; 49 C.R. (3d) 97; 19 C.R.R. 354; 37 M.V.R. 9; 64 N.R. 1; 14 O.A.C. 79; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769; (1994), 115 D.L.R. (4th) 81; 26 Admin. L.R. (2d) 120; 78 F.T.R. 214 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC), [1993] 2 C.F. 659; (1993), 151 N.R. 374 (C.A.); *Weatherill c. Canada (Procureur général)* (1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137 (C.F. 1^{re} inst.); *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363; (1988), 55 D.L.R. (4th) 321; 91 N.R. 121 (C.A.).

DOCTRINE

Canada. Bureau du vérificateur général. *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 26, Conseil canadien des relations du travail. Ottawa: Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, décembre 1997.

DEMANDE de déclaration d'invalidité d'un décret révoquant le demandeur à titre de président de l'ancien Conseil canadien des relations du travail au motif que l'enquête prévue par l'article 69 de la *Loi sur les juges* n'avait pas eu lieu et que le processus ayant mené au décret de révocation constituait une négation de la justice fondamentale. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Bernard Chernos, Toronto, pour le demandeur.
Edward Sojonyk, Ottawa, pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Goodman and Carr, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada, pour les défendeurs.

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

[1] LE JUGE SHARLOW: Le 29 janvier 1998, le gouverneur en conseil a décrété la révocation du demandeur à titre de président de l'ancien Conseil

Board. The applicant is asking for the removal order to be declared invalid and of no effect.

Background

[2] The applicant was appointed Chairman of the Canada Labour Relations Board on March 9, 1989 by order of the Governor in Council, to hold office during good behaviour for a term of 10 years commencing May 1, 1989. The appointment was authorized by section 10 of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2].

[3] On January 1, 1999, amendments to the *Canada Labour Code* made by S.C. 1998, c. 26 came into force. Those amendments made numerous changes but for present purposes I note only that they replaced the Canada Labour Relations Board with the Canada Industrial Relations Board, and abolished the office formerly held by the applicant.

[4] By virtue of those amendments, the applicant's term would have ended on December 31, 1998, even if there had been no removal order. Therefore, it would appear that if the removal order was invalid, the applicant was wrongfully deprived of his office for a period of approximately 11 months, from January 29, 1998, to December 31, 1998.

[5] The Canada Labour Relations Board, while it existed, was a branch of the federal government created by the *Canada Labour Code*. It was included in the definition of "department" in the *Financial Administration Act* [R.S.C., 1985, c. F-11 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 69)], as are many other federal tribunals, commissions and agencies. Its function was to investigate, adjudicate and render decisions on matters covered by the *Canada Labour Code*.

[6] Among the workers who come under the jurisdiction of the *Canada Labour Code* are those employed in railways, federal Crown corporations, airlines, chartered banks, interprovincial trucking,

canadien des relations du travail. Le demandeur veut que le décret de révocation soit déclaré invalide et inopérant.

Le contexte

[2] Par décret édicté le 9 mars 1989, le gouverneur en conseil a nommé le demandeur président du Conseil canadien des relations du travail à titre inamovible pour un mandat de dix ans commençant le 1^{er} mai 1989. La nomination était permise en vertu de l'article 10 du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2].

[3] Le 1^{er} janvier 1999, les modifications faites au *Code canadien du travail* en vertu des L.C. 1998, ch. 26, sont entrées en vigueur. Ces modifications ont apporté de nombreux changements, mais, pour les fins des présentes, je ne mentionne que le fait qu'elles ont remplacé le Conseil canadien des relations du travail par le Conseil canadien des relations industrielles et qu'elles ont aboli le poste auparavant occupé par le demandeur.

[4] En vertu de ces modifications, le mandat du demandeur aurait pris fin le 31 décembre 1998, n'eût été le décret de révocation. Il apparaît donc que, si le décret de révocation est invalide, le demandeur a été injustement privé de son poste pour une période d'environ 11 mois, soit du 29 janvier 1998 au 31 décembre 1998.

[5] Lorsqu'il existait, le Conseil canadien des relations du travail était un secteur de l'administration publique fédérale créé par le *Code canadien du travail*. Il était visé par la définition de «ministère» figurant dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* [L.R.C. (1985), ch. F-11 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 69)], au même titre que plusieurs autres offices et organismes fédéraux. Il avait comme fonction d'enquêter et de rendre des décisions sur les sujets visés par le *Code canadien du travail*.

[6] Les travailleurs auxquels s'applique le *Code canadien du travail* sont les employés de chemin de fer, de sociétés de la Couronne fédérale, de compagnies aériennes, de banques à charte et ceux qui

telecommunications, shipping and broadcasting.

[7] By virtue of section 9 of the *Canada Labour Code*, the Canada Labour Relations Board consisted of a Chairman, one to four Vice-Chairmen, four to eight other full-time members, and any number of part-time members. The Chair was the chief executive officer.

[8] Section 10 of the *Canada Labour Code* provided for the appointment and removal of members of the Canada Labour Relations Board. At the relevant time it read as follows:

10. (1) Subject to subsections (2) and (3), the members of the Board shall be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour for terms not exceeding

(a) in the case of the Chairman and a Vice-Chairman, ten years;

(b) in the case of any other full-time member, five years; and

(c) in the case of any part-time member, three years.

(2) A member of the Board is removable by the Governor in Council for cause.

[9] Section 12 of the *Canada Labour Code* provided for the remuneration of members of the Canada Labour Relations Board. The relevant portions read as follows:

12. Each member of the Board . . .

(a) shall be paid a salary to be fixed by the Governor in Council; and

(b) is entitled to be paid reasonable travel and other expenses incurred by him while absent from his ordinary place of residence in the course of his duties under this Part.

[10] The removal order that is the subject of these proceedings was made after the Governor in Council was presented with a report prepared by Ms. Nicole Jauvin, in her capacity as Deputy Clerk of the Privy Council and Counsel. Ms. Jauvin is named as a respondent.

œuvrent dans les domaines du camionnage interprovincial, des télécommunications, du transport maritime et de la radiodiffusion.

[7] En vertu de l'article 9 du *Code canadien du travail*, le Conseil canadien des relations du travail était composé d'un président, de un à quatre vice-présidents, de quatre à huit autres membres à temps plein et d'un nombre indéterminé de membres à temps partiel. Le président était le premier dirigeant.

[8] L'article 10 du *Code canadien du travail* prévoyait la nomination et la révocation des membres du Conseil canadien des relations du travail. À l'époque pertinente, il prévoyait:

10. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), les membres du Conseil sont nommés par le gouverneur en conseil à titre inamovible pour un mandat maximal de:

a) dix ans, dans le cas du président et des vice-présidents;

b) cinq ans, dans le cas des membres à temps plein;

c) trois ans, dans le cas des membres à temps partiel.

(2) Un membre du Conseil peut faire l'objet d'une révocation motivée de la part du gouverneur en conseil.

[9] L'article 12 du *Code canadien du travail* prévoyait la rémunération des membres du Conseil canadien des relations du travail. Les parties pertinentes prévoyaient:

12. Les membres du Conseil [. . .]

a) reçoivent le traitement fixé par le gouverneur en conseil;

b) ont droit aux frais de déplacement et autres entraînés par l'accomplissement, hors de leur lieu ordinaire de résidence, des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente partie.

[10] Le décret de révocation faisant l'objet de la présente instance a été édicté après que le gouverneur en conseil eut reçu un rapport préparé par M^{me} Nicole Jauvin, agissant à titre de sous-greffier du Conseil privé et d'avocate. M^{me} Jauvin est désignée comme défenderesse.

Preliminary argument relating to affidavits of Mr. Hefferon

[11] At the hearing of this application, counsel for the respondents raised a preliminary argument for the exclusion from the record of two affidavits of Mr. Dennis Hefferon. Those affidavits are the only evidence adduced by the applicant. Mr. Hefferon is a lawyer who acts for the applicant but he is not counsel for the applicant in these proceedings. I did not exclude the affidavits.

[12] Counsel for the respondents, in support of his submission that the affidavits should be excluded, cited rule 82 [*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106] which reads as follows:

82. Except with leave of the Court, a solicitor shall not both depose to an affidavit and present argument to the Court on that affidavit.

[13] Rule 82 has no application. Mr. Hefferon is not counsel for the applicant in these proceedings. He is not even a member of the same firm as counsel for the applicant.

[14] Counsel for the respondents also cited rule 81, which reads as follows:

81. (1) Affidavits shall be confined to facts within the personal knowledge of the deponent, except on motions in which statements as to the deponent's belief, with the grounds therefor, may be included.

(2) Where an affidavit is made on belief, an adverse inference may be drawn from the failure of a party to provide evidence of persons having personal knowledge of material facts.

[15] The affidavits include some statements of fact that are within Mr. Hefferon's direct knowledge. For example, there are statements that identify Mr. Hefferon, that describe his function as solicitor for the applicant at the relevant times, and that relate to communications that were part of the process leading to the removal order and steps taken in this proceeding. Some of these statements are relevant because they provide the basis for the applicant's arguments that the procedure leading to the removal order did not

Argument préliminaire relativement aux affidavits de M. Hefferon

[11] À l'audition de la présente demande, l'avocat des défendeurs a soulevé un argument préliminaire visant l'exclusion du dossier de deux affidavits faits par M. Dennis Hefferon. Ces affidavits constituent les seuls éléments de preuve produits par le demandeur. M. Hefferon est un avocat qui agit au nom du demandeur, mais qui ne le représente pas dans le cadre de la présente instance. Je n'ai pas écarté les affidavits.

[12] Au soutien de son argument que les affidavits devaient être écartés, l'avocat des défendeurs a invoqué la règle 82 [*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106], qui prévoit:

82. Sauf avec l'autorisation de la Cour, un avocat ne peut à la fois être l'auteur d'un affidavit et présenter à la Cour des arguments fondés sur cet affidavit.

[13] La règle 82 ne s'applique pas. M. Hefferon n'est pas l'avocat du demandeur dans le cadre de la présente instance. Il n'appartient même pas au même bureau que l'avocat du demandeur.

[14] L'avocat des défendeurs a également invoqué la règle 81, qui prévoit:

81. (1) Les affidavits se limitent aux faits dont le déclarant a une connaissance personnelle, sauf s'ils sont présentés à l'appui d'une requête, auquel cas ils peuvent contenir des déclarations fondées sur ce que le déclarant croit être les faits, avec motifs à l'appui.

(2) Lorsqu'un affidavit contient des déclarations fondées sur ce que croit le déclarant, le fait de ne pas offrir le témoignage de personnes ayant une connaissance personnelle des faits substantiels peut donner lieu à des conclusions défavorables.

[15] Les affidavits comportent des déclarations qui relèvent de la connaissance directe de M. Hefferon. Par exemple, il y a des déclarations qui identifient M. Hefferon, qui décrivent sa fonction d'avocat du demandeur aux moments pertinents, et qui portent sur les communications qui ont eu lieu dans le cadre du processus ayant mené au décret de révocation ainsi que sur les procédures entamées dans la présente instance. Certaines de ces déclarations sont pertinentes parce qu'elles établissent le fondement de l'argument

meet the requisite standard of fairness. Others deal with facts that are so uncontroversial as to provide no substantive basis for objection. Counsel for the respondents indicated that he was not objecting to most of the documents appended to the affidavits.

[16] There are also statements of fact that are not within Mr. Hefferon's knowledge and are based on information and belief. In some cases the source of the information is the applicant or his executive assistant. Statements of that kind are found in paragraph 7, paragraph 10 except the first three sentences, paragraph 11, the third and fourth sentences of paragraph 12, the second sentence of paragraph 14 and paragraph 24 of the affidavit dated January 6, 1998.

[17] There is no explanation as to why this evidence was not the subject of an affidavit by the applicant or his executive assistant. In my view, it is open to me to strike those statements from the record. However, in the circumstances of this case, it seemed to me more appropriate to leave these statements in the record and, when dealing with the issues to which they relate, consider the question of the adverse inference referred to in subsection 81(2) of the Rules.

[18] Mr. Hefferon made other statements on information and belief for which the source of the information was a person within the Office of the Privy Council or the Office of the Auditor General. There is no reason to exclude that evidence merely on the basis that it is hearsay: *Éthier v. Canada (RCMP Commissioner)*, [1993] 2 F.C. 659 (C.A.). The truth of those statements must be presumed to be within the knowledge of the respondents.

[19] There are other statements in the affidavits relating to press coverage of various events leading up to the removal, and events that occurred later. They were included to indicate something of the political

du demandeur, selon lequel le processus ayant mené au décret de révocation ne satisfaisait pas à la norme d'équité requise. D'autres portent sur des faits qui sont si peu susceptibles de donner lieu à contestation qu'il n'existe aucune raison valable de s'opposer à ces déclarations. L'avocat des défendeurs a indiqué qu'il ne s'opposait pas au dépôt de la plupart des documents annexés aux affidavits.

[16] Il y a également des déclarations qui ne relèvent pas de la connaissance de M. Hefferon et qui sont fondées sur des renseignements et sur des croyances. Dans certains cas, la source d'information est le demandeur ou son adjoint exécutif. Les déclarations appartenant à cette catégorie se trouvent au paragraphe 7, au paragraphe 10, à l'exception des trois premières phrases, au paragraphe 11, dans les troisième et quatrième phrases du paragraphe 12, dans la deuxième phrase du paragraphe 14 et au paragraphe 24 de l'affidavit daté du 6 janvier 1998.

[17] On n'explique pas pourquoi ces éléments de preuve n'ont pas fait l'objet d'un affidavit de la part du demandeur ou de son adjoint exécutif. J'estime que j'ai le pouvoir de radier ces déclarations du dossier. Toutefois, vu les circonstances de la présente affaire, il m'a semblé plus opportun de laisser ces déclarations dans le dossier et d'examiner la question des conclusions défavorables mentionnée au paragraphe 81(2) des Règles au moment de l'étude des questions sur lesquelles ces déclarations portent.

[18] M. Hefferon a fait d'autres déclarations qui étaient fondées sur des renseignements et sur des croyances et pour lesquelles la source d'information était une personne employée par le Bureau du Conseil privé ou par le Bureau du vérificateur général. Il n'est pas justifié d'écarter ces éléments de preuve pour l'unique raison qu'il s'agit de ouï-dire: *Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)*, [1993] 2 C.F. 659 (C.A.). Les défendeurs doivent être présumés connaître la véracité de ces déclarations.

[19] Les affidavits contiennent d'autres déclarations, qui portent sur la couverture médiatique de différents événements ayant mené à la révocation et d'événements survenus par la suite. Elles ont été ajoutées pour

climate prevailing at the time of publication. They were considered for that purpose only.

[20] The affidavits also contain some statements that are opinions of Mr. Hefferon on points of law. Those statements are relevant only as background facts that afford some explanation of the applicant's dealings with Ms. Jauvin.

[21] Counsel for the respondents indicated in argument that he did not attempt to cross-examine Mr. Hefferon on either affidavit because cross-examination would have risked the applicant's claim of solicitor-client privilege. He cited *Lex Tex Canada Ltd. v. Duratex Inc.*, [1979] 2 F.C. 722 (T.D.). In *Lex Tex*, the only affidavit in support of a motion to strike certain paragraphs of a statement of claim was the affidavit of the applicant's solicitor. Cross-examination on the affidavit was effectively blocked by claims of solicitor-client privilege, and it was admitted that the solicitor was chosen as the deponent instead of the applicant in order to protect the applicant from cross-examination. The affidavit was struck, leaving no evidence to support the motion.

[22] I do not read the *Lex Tex* case as authority for the proposition that I must strike the affidavit of Mr. Hefferon merely because of his status as the applicant's lawyer. In the absence of any evidence to the contrary, I must assume that Mr. Hefferon was open to cross-examination in the same manner as any other deponent. I have no basis for determining whether there is anything in Mr. Hefferon's affidavits that might have put the applicant's solicitor-client privilege in jeopardy. Nor do I have any basis for determining whether the applicant was prepared to waive the privilege, as he would have been entitled to do. In my view, the fact that Mr. Hefferon acted for the applicant does not make it unfair to the respondents for the Court to permit the affidavits of Mr. Hefferon to remain in the record.

Facts

[23] In April of 1997, the Minister of Labour asked the Office of the Auditor General to review travel

donner une idée du climat politique qui prévalait au moment de la publication. Elles n'ont été examinées qu'à cette fin.

[20] Les affidavits contiennent également des déclarations qui consistent en l'opinion de M. Hefferon sur des questions de droit. Ces déclarations ne sont pertinentes qu'en tant que faits contextuels aidant à comprendre la nature des communications intervenues entre le demandeur et M^{me} Jauvin.

[21] L'avocat des défendeurs a invoqué l'argument qu'il n'avait pas tenté de contre-interroger M. Hefferon relativement aux deux affidavits parce que cela aurait pu pousser le demandeur à invoquer le secret professionnel de l'avocat. Il a cité la décision *Lex Tex Canada Ltd. c. Duratex Inc.*, [1979] 2 C.F. 722 (1^{re} inst.). Dans *Lex Tex*, le seul affidavit déposé au soutien d'une requête visant la radiation de certains paragraphes d'une déclaration était l'affidavit de l'avocat de la demanderesse. Le contre-interrogatoire sur l'affidavit a effectivement été empêché par l'assertion du secret professionnel de l'avocat, et il a été admis que l'on avait choisi l'avocat plutôt que la demanderesse à titre de déclarant dans le but de mettre cette dernière à l'abri d'un contre-interrogatoire. L'affidavit a été radié, laissant la requête dénuée de preuve à l'appui.

[22] Je n'interprète pas la décision *Lex Tex* comme fondant la proposition que je dois radier l'affidavit de M. Hefferon uniquement en raison de son statut d'avocat du demandeur. En l'absence d'éléments de preuve dans le sens contraire, je dois tenir pour acquis que M. Hefferon était susceptible d'être contre-interrogé comme tout autre déclarant. Rien ne me permet de déterminer si les affidavits de M. Hefferon contiennent des éléments pouvant porter atteinte au secret professionnel de l'avocat du demandeur. Rien ne me permet non plus de déterminer si le demandeur était prêt à renoncer au privilège, comme il aurait eu le droit de le faire. À mon avis, le fait que M. Hefferon ait représenté le demandeur ne rend pas injuste pour les défendeurs le fait que la Cour permette que les affidavits de M. Hefferon demeurent au dossier.

Les faits

[23] En avril 1997, le ministre du Travail a demandé au Bureau du vérificateur général d'examiner les

expenditures, allowances and benefits reimbursed to the applicant and other Canada Labour Relations Board members.

[24] This request was made after the Chairman's travel and hospitality expenditure records were released under the *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1] and became the subject of press reports and questions in Parliament.

[25] The result of the Auditor General's review of those expenditures is found in Chapter 26 of the Auditor General's Report for 1997 [*Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*], which was tabled in Parliament on December 2, 1997. A copy had been provided to the applicant on November 7, 1997.

[26] Of the 21 pages of text in Chapter 26, approximately 2½ pages deal with the travel and hospitality expenditures of the Chairman from May, 1989 to March, 1997. On that subject the Auditor General's Report contains the following critical statement, at paragraph 26.97:

26.97 As we have indicated, the Chair claims reimbursement of actual travel and hospitality expenses. We found that the Chair's pattern of travel and hospitality expenses is not reasonable.

The Report goes on to provide the factual basis for this conclusion.

[27] The Office of the Auditor General had provided a draft of the relevant chapter to the applicant under cover of a letter dated October 6, 1997. The applicant was advised that the auditors were working under tight deadlines, and he was invited to advise them of any inaccuracies and to provide a written response by October 17, 1997. The letter also indicated that the auditors would be willing to meet with the applicant specifically to discuss the portions related to his travel and hospitality expenses.

[28] By letter dated October 9, 1997, the applicant asked for more time to respond. His letter states that

dépenses de voyage, les allocations et les avantages payés au demandeur et à d'autres membres du Conseil canadien des relations du travail.

[24] Cette demande a été faite après que les relevés de dépenses de voyage et d'hébergement du président eurent été rendus public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1] et qu'ils eurent fait l'objet d'articles dans les journaux et de questions au Parlement.

[25] Le résultat de l'examen mené par le vérificateur général relativement à ces dépenses se trouve au chapitre 26 du rapport du vérificateur général pour l'année 1997 [*Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*], qui a été déposé au Parlement le 2 décembre 1997. Un exemplaire avait été fourni au demandeur le 7 novembre 1997.

[26] Sur les 21 pages de texte contenues dans le chapitre 26, environ deux pages et demie portaient sur les dépenses de voyage et d'hébergement du président entre mai 1989 et mars 1997. À ce sujet, le rapport du vérificateur général contient la critique suivante, au paragraphe 26.97:

26.97 Comme nous l'avons indiqué, le président demande le remboursement de ses dépenses réelles de voyage et d'accueil. Nous avons constaté que le profil de ces dépenses n'est pas raisonnable.

Le rapport fournit ensuite le fondement factuel de cette conclusion.

[27] Le Bureau du vérificateur général avait fourni au demandeur un projet du chapitre pertinent avec une lettre d'accompagnement datée du 6 octobre 1997. Le demandeur a été informé que les vérificateurs faisaient face à des délais stricts, et il a été prié de leur faire part de toute inexactitude et de leur fournir une réponse écrite au plus tard le 17 octobre 1997. La lettre indiquait également que les vérificateurs étaient prêts à rencontrer le demandeur dans le but précis de discuter des parties liées à ses dépenses de voyage et d'hébergement.

[28] Au moyen d'une lettre datée du 9 octobre 1997, le demandeur a requis un délai supplémentaire pour

because of existing commitments for travel, meetings and hearings, the October 17 deadline would leave him only two working days to prepare his response. The deadline was extended to October 20, 1997.

[29] The applicant provided a written response [at pages 26-24-26-25], which was published in the Report. The portion of the response dealing with the applicant's travel and hospitality expenses reads as follows (emphasis added):

In the [chapter] . . . the "conclusion" is stated that "the Chairman's pattern of expenditures on travel and hospitality is not reasonable". I do not accept that the expenditures were unreasonable.

I agree that the standard to be applied is one of "reasonableness". It is clear that a broad discretion exists in the case of a deputy head. This is clear both from the legislation and all applicable regulations. The [chapter] itself recognizes the special status of the deputy head position. Unreasonableness must be determined by reference to the responsibilities and functions of the Chairman of the Canada Labour Relations Board.

The work of the Chairman has three main aspects. First, he or she has an overall responsibility for the adjudicative operations of the Board (the extent of which has been the subject of great conflict), as well as a responsibility in the hearing and decision of certain cases before the Board. Actual hearing of cases has involved considerable and at times lengthy travel, the Board's geographical jurisdiction covering all of Canada. My own rate of participation in the hearing and deciding of cases is among the highest at the Board. On some occasions (see, for example, paragraph 26.106), hospitality expenses may be required.

Second, the Chairman as Chief Executive Officer and as deputy head of the department has administrative duties relating to a department which has offices in Ottawa and in five other locations across Canada. These responsibilities likewise involve considerable travel and, to some degree, hospitality.

Third, there is a more general role of leadership within the labour relations community, both within and outside Canada. The Chairman is, in an informal way, an ambassador for Canada, and represents Canada at international conferences. My expenses were in line with the expenses of other participants attending such conferences.

Reciprocal international conferences have been held in Canada with substantial intellectual and economic benefit to the country. These have included the hemispherical conference of the International Society for Labour Law and Social

répondre. Sa lettre indique qu'en raison de ses engagements existants en matière de voyages, de réunions et d'audiences, le délai du 17 octobre ne lui laissait que deux jours ouvrables pour préparer sa réponse. Le délai a été prolongé au 20 octobre 1997.

[29] Le demandeur a fourni une réponse écrite [aux pages 26-27 et 26-28], qui a été publiée dans le rapport. La partie de la réponse qui traite des dépenses de voyage et d'hébergement indique (non souligné dans l'original):

Dans le chapitre, [. . .] la «conclusion» indique que «le profil des dépenses de voyage et d'accueil du président n'est pas raisonnable». Je n'accepte pas que ces dépenses ne soient pas jugées raisonnables.

Je conviens que la norme à appliquer est le «caractère raisonnable». Il est certain qu'un administrateur général jouit d'une grande latitude. La loi et tous les règlements applicables l'indiquent clairement. Le chapitre reconnaît le statut particulier du poste d'administrateur général. Le caractère déraisonnable doit être déterminé en fonction des responsabilités et des fonctions du président du Conseil canadien des relations du travail.

Le travail du président comprend trois principaux aspects. Premièrement, il a la responsabilité de l'ensemble de la fonction décisionnelle du Conseil (dont l'étendue a suscité énormément de conflits), ainsi que la responsabilité des audiences et des décisions relatives à certaines affaires portées devant le Conseil. Les audiences des affaires ont exigé énormément de voyages, parfois longs, vu le champ d'intervention du Conseil qui couvre l'ensemble du Canada. Au Conseil, je suis un de ceux qui participent le plus aux audiences des affaires et aux décisions qui s'y rapportent. À certaines occasions (voir, par exemple, le paragraphe 26.106), des dépenses d'accueil peuvent être nécessaires.

Deuxièmement, en qualité de premier dirigeant et d'administrateur du Conseil, le président assume les fonctions administratives d'un ministère qui a des bureaux à Ottawa et cinq bureaux ailleurs au Canada. Ces responsabilités supposent également de nombreux déplacements et, dans une certaine mesure, des fonctions d'accueil.

Troisièmement, le président doit assurer plus généralement le leadership dans le milieu des relations de travail, tant au Canada qu'à l'étranger. Le président est, de façon officielle, un ambassadeur du Canada et représente le Canada à des congrès internationaux. Mes dépenses correspondaient à celles des autres participants qui assistaient à ces congrès.

Des congrès internationaux réciproques se sont tenus au Canada et ont beaucoup apporté sur le plan intellectuel et économique au Canada. Il y a eu notamment l'Hemispherical Conference de la Société internationale de droit du

Security held in Montreal in 1995, and two conferences of the National Academy of Arbitrators (in Ottawa in 1990 and in Toronto in 1996—when I was President of the Academy). The holding of the latter two in Canada has been primarily due to my efforts in this aspect of my work.

To state, as the [chapter] does, that expenses incurred in carrying out the duties of Chairman of the Board are unreasonable because they are substantially in excess of the Treasury Board regulations governing the expenses of public servants (regulations which clearly do not apply in the case of deputy heads), is wrong. The appropriate standard of comparison is not to public servants generally, but to public officials having the same status and performing the same or similar functions as the Chairman of the Board. The comparisons used in the report do not provide an appropriate basis for the assessment of my expenses, which in my view were appropriate to the circumstances.

[30] The underlined words summarize the applicant's argument that the Auditor General's conclusions with respect to his travel and hospitality expenses were not based on sound comparisons.

[31] The affidavit of Mr. Hefferon dated January 6, 1998 also refers, in paragraphs 13 to 19, to arguments that criticize the principles apparently adopted by the Auditor General. I have not attempted to determine the validity of those arguments, nor did counsel for the applicant suggest that I should do so. As I understand it, these points were made only to demonstrate that the applicant would have had arguments to make against removal for cause, if he had been allowed the kind of hearing he argues he was entitled to.

[32] On December 2, 1997, the same day as the Auditor General's Report was tabled in Parliament, Ms. Jauvin wrote to the applicant to advise him that the Governor in Council would be considering whether, in light of the Auditor General's Report, there was cause for his removal pursuant to subsection 10(2) of the *Canada Labour Code*.

[33] The letter explains that Ms. Jauvin had been asked by the Clerk of the Privy Council to review the

travail et de la sécurité sociale à Montréal, en 1995, et deux congrès de la National Academy of Arbitrators (à Ottawa en 1990 et à Toronto en 1996—quand je présidais l'Academy). La tenue de ces deux congrès au Canada est attribuable essentiellement aux efforts que j'ai déployés dans cet aspect de mon travail.

Il est erroné d'affirmer, comme le fait le chapitre, que les dépenses engagées dans l'exécution de mes fonctions de président du Conseil sont déraisonnables parce qu'elles dépassent de beaucoup les dépenses prévues dans les règlements du Conseil du Trésor qui régissent les dépenses de fonctionnaires (règlements qui ne s'appliquent certainement pas aux administrateurs généraux). La norme de comparaison appropriée n'est pas celle régissant les fonctionnaires en général, mais la norme retenue pour les hauts fonctionnaires qui ont le même statut et exécutent ou des fonctions identiques ou semblables à celles du président du Conseil. Les comparaisons utilisées dans le chapitre ne constituent pas une référence appropriée pour évaluer mes dépenses qui, à mon avis, étaient appropriées dans les circonstances.

[30] La partie soulignée résume l'argument du demandeur selon lequel les conclusions tirées par le vérificateur général relativement à ses dépenses de voyage et d'hébergement n'étaient pas fondées sur des comparaisons pertinentes.

[31] Les paragraphes 13 à 19 de l'affidavit du 6 janvier 1998 de M. Hefferon mentionnent des arguments à l'encontre des principes apparemment utilisés par le vérificateur général. Je ne me suis pas penchée sur la validité de ces arguments, et l'avocat du demandeur n'a pas non plus prétendu que je devais le faire. Si je comprends bien, ces questions ont été soulevées dans le seul but de démontrer que le demandeur aurait eu des arguments à faire valoir contre la révocation motivée si on lui avait permis d'avoir le genre d'audience à laquelle il prétend qu'il aurait eu droit.

[32] Le 2 décembre 1997, soit le jour du dépôt du rapport du vérificateur général devant le Parlement, M^{me} Jauvin a écrit au demandeur pour l'informer que le gouverneur en conseil déterminerait, à la lumière de ce rapport, s'il existait des motifs justifiant sa révocation aux termes du paragraphe 10(2) du *Code canadien du travail*.

[33] La lettre explique que le greffier du Conseil privé avait demandé à M^{me} Jauvin d'examiner ces

issues and provide a report. The letter identifies the specific statements in the Auditor General's Report that were of concern. The letter concludes with an invitation to the applicant to provide any information he considered relevant, or to otherwise comment on the accuracy of the Auditor General's Report. Ms. Jauvin also offered to meet with the applicant that week.

[34] On December 5, 1997, Mr. Hefferon met with Ms. Jauvin. The applicant did not attend that meeting. Mr. Hefferon says that he advised Ms. Jauvin that, contrary to her apparent understanding, the applicant had not been given sufficient time to respond to the draft Auditor General's Report. Mr. Hefferon also told Ms. Jauvin that he could not adequately respond to her December 2, 1997, letter without having access to the working papers and data collected or compiled by the Auditor General in forming his report, and sufficient time to analyse them.

[35] Ms. Jauvin advised Mr. Hefferon that the applicant's expense requisitions had been returned to the Canada Labour Relations Board and should be accessible to the applicant there. She arranged a meeting that same day with officials of the Office of the Auditor General. At that meeting Mr. Hefferon was given some information orally, but the officials wished to consider his request for documents. By letter to the Office of the Auditor General dated December 9, 1997, the applicant made a formal request for the documents. By letter dated December 10, 1997, the Office of the Auditor General provided the applicant with the working papers related to his expenses. However, they would not give him access to documents relating to the expense claims of other individuals or documents relating to agencies other than the Canada Labour Relations Board, nor would they identify the documents being withheld. They suggested that some of the material related to other government agencies might be obtainable from them under the *Access to Information Act*.

questions et de soumettre un rapport. La lettre mentionne les énoncés précis du rapport du vérificateur général qui posaient problème. La lettre se termine par une invitation au demandeur de fournir tout renseignement qu'il considère pertinent et de faire part de toute observation sur la précision du rapport du vérificateur général. M^{me} Jauvin a également offert au demandeur de le rencontrer au cours de la semaine.

[34] Le 5 décembre 1997, M. Hefferon a rencontré M^{me} Jauvin. Le demandeur n'a pas assisté à cette réunion. M. Hefferon prétend avoir informé M^{me} Jauvin que, contrairement à ce qu'elle paraissait croire, le demandeur n'avait pas eu un délai suffisant pour répondre au projet de rapport du vérificateur général. M. Hefferon a également dit à M^{me} Jauvin qu'il ne pouvait pas répondre adéquatement à sa lettre du 2 décembre 1997 sans avoir accès aux documents de travail et aux renseignements recueillis ou compilés par le vérificateur général dans le cadre de la préparation de son rapport et sans jouir d'un délai suffisant pour les analyser.

[35] M^{me} Jauvin a informé M. Hefferon que les demandes de dépenses présentées par le demandeur avaient été renvoyées au Conseil canadien des relations du travail et que le demandeur devrait pouvoir y avoir accès auprès de cet organisme. Elle a organisé une rencontre le même jour avec des représentants du Bureau du vérificateur général. Lors de cette rencontre, on a donné à M. Hefferon certains renseignements de façon verbale, mais les représentants désiraient examiner sa demande d'obtention de documents. Au moyen d'une lettre datée du 9 décembre 1997 et envoyée au Bureau du vérificateur général, le demandeur a requis les documents de façon formelle. Par lettre datée du 10 décembre 1997, le Bureau du vérificateur général a fourni au demandeur les documents de travail liés à ses dépenses. Par contre, les représentants du Bureau ont refusé de lui donner accès aux documents liés aux demandes de dépenses de tierces personnes et aux documents concernant tout autre organisme que le Conseil canadien des relations du travail, et ils ont également refusé de mentionner la nature des documents non divulgués. Ils ont indiqué que certains des documents concernant les autres organismes publics pouvaient peut-être être obtenus

[36] Ms. Jauvin, having been apprised of the situation, wrote to Mr. Hefferon on December 11, 1997, acknowledging that he would need more time to prepare. She proposed a meeting on December 17 or 18, and indicated that she would try to obtain some of the required documents directly from the other government agencies. She also indicated that the applicant would be afforded an opportunity to respond to her report in writing, and that she had been asked to conclude her report by Christmas.

[37] Ms. Jauvin provided Mr. Hefferon with copies of the travel and hospitality expense statements of policy from the Atomic Energy Control Board, the National Film Board, the National Parole Board, the International Centre for Human Rights and Democratic Development, the Public Service Staff Relations Board and the Veterans Review and Appeal Board. This was apparently done by approximately mid-December, 1997. It appears from Ms. Jauvin's report (referred to below) that these organizations were those considered by the Auditor General as comparable to the Canada Labour Relations Board. Mr. Hefferon says that Ms. Jauvin did not tell him that when the documents were provided.

[38] Mr. Hefferon says that in meeting with his client on December 13 and 14, 1997, he reached the conclusion that the process being undertaken was contrary to section 69 of the *Judges Act* [R.S.C., 1985, c. J-1 (as am. by S.C. 1992, c. 51, s. 28; 1993, c. 34, s. 89)], and would not result in a fair and impartial hearing. He wrote to Ms. Jauvin on December 14, 1997, to advise her of his position on this issue. At the same time he indicated that he still had not received the information he required as to the comparisons that were the basis of the Auditor General's Report.

auprès de ces derniers en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

[36] Ayant été mise au fait de la situation, M^{me} Jauvin a écrit à M. Hefferon le 11 décembre 1997 et a reconnu qu'il aurait besoin de plus de temps pour se préparer. Elle a suggéré la tenue d'une rencontre le 17 ou le 18 décembre, et elle a mentionné qu'elle tenterait d'obtenir certains des documents requis en s'adressant directement aux autres organismes publics en cause. Elle a également mentionné que le demandeur aurait l'occasion de répondre par écrit à son rapport et qu'on lui avait demandé de terminer ce rapport avant Noël.

[37] M^{me} Jauvin a fourni à M. Hefferon des copies des exposés de principe en matière de dépenses de voyage et d'hébergement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, de l'Office national du film, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, de la Commission des relations de travail dans la fonction publique et du Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Cela a apparemment été fait vers la mi-décembre 1997. Il ressort du rapport de M^{me} Jauvin (mentionné plus loin) que ces organismes étaient ceux que le vérificateur général considérerait comme étant comparables au Conseil canadien des relations du travail. M. Hefferon dit que M^{me} Jauvin ne lui a pas fait part de ce fait lorsque les documents ont été fournis.

[38] M. Hefferon dit qu'à l'occasion de la rencontre qu'il a eue avec son client les 13 et 14 décembre 1997, il a tiré la conclusion que le processus entrepris était contraire à l'article 69 de la *Loi sur les juges* [L.R.C. (1985), ch. J-1 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144; ch. 51, art. 28; 1993, ch. 34, art. 89)] et qu'il ne donnerait pas lieu à une audition équitable et impartiale. Le 14 décembre 1997, il a écrit à M^{me} Jauvin pour l'informer de sa position sur cette question. Par la même occasion, il a signalé qu'il n'avait toujours pas reçu les renseignements demandés relativement aux comparaisons ayant servi de fondement au rapport du vérificateur général.

[39] Ms. Jauvin replied to Mr. Hefferon on December 16, 1997, indicating that she did not agree with Mr. Hefferon's view of section 69 of the *Judges Act*. She repeated her proposal to meet on December 17 or 18, 1997.

[40] Mr. Hefferon wrote back to Ms. Jauvin on the same day. He indicated that he still did not have the information he required, and that as he was not in a position to make an appropriate response, he would not meet with her. He repeated his views as to the appropriate procedure. After a telephone conference that evening, Ms. Jauvin agreed to consult counsel on the procedural question.

[41] Between December 17 and December 19, 1997, telephone conferences were held between counsel, at the end of which there remained a disagreement with respect to the application of section 69 of the *Judges Act*.

[42] Apparently, the applicant received no further information and there were no further meetings between Ms. Jauvin and Mr. Hefferon or the applicant.

[43] Ms. Jauvin completed her report and a copy of it was delivered to the applicant on December 24, 1997, under cover of a letter from Mr. Michel Garneau, Assistant Clerk of the Privy Council. His letter indicates that the report was to be submitted to the Governor in Council. The applicant was told that any written reply he wished to make would be submitted to the Governor in Council as well, but that it should be received by January 16, 1998.

[44] The report itself is mostly factual. It includes information about the meetings and correspondence between Ms. Jauvin and Mr. Hefferon. The report makes it clear that Mr. Hefferon had advised Ms. Jauvin that he did not believe that he had sufficient information to make an appropriate response, and that this was the reason for the lack of any submission on behalf of the applicant.

[39] Le 16 décembre 1997, M^{me} Jauvin a répondu à M. Hefferon, lui indiquant qu'elle ne partageait pas l'interprétation de ce dernier quant à l'article 69 de la *Loi sur les juges*. Elle a réitéré sa proposition de tenir une rencontre le 17 ou le 18 décembre 1997.

[40] Le même jour, M. Hefferon a écrit de nouveau à M^{me} Jauvin. Il a indiqué qu'il n'avait toujours pas les renseignements demandés et qu'étant donné qu'il n'était pas en mesure de répondre de façon adéquate, il ne la rencontrerait pas. Il a réaffirmé sa position quant à la procédure appropriée. Par suite d'une conférence téléphonique en soirée, M^{me} Jauvin a convenu de consulter un avocat au sujet de la question de la procédure.

[41] Des conférences téléphoniques ont été tenues entre les avocats entre le 17 et le 19 décembre 1997, à la fin desquelles il existait toujours une mésentente relativement à l'application de l'article 69 de la *Loi sur les juges*.

[42] Le demandeur n'a apparemment pas reçu de renseignements supplémentaires, et il n'y a eu aucune rencontre ultérieure entre M^{me} Jauvin et M. Hefferon ni entre cette dernière et le demandeur.

[43] M^{me} Jauvin a achevé son rapport, et un exemplaire en a été transmis au demandeur le 24 décembre 1997 avec une lettre d'accompagnement de M. Michel Garneau, greffier adjoint du Conseil privé. Sa lettre indiquait que le rapport allait être soumis au gouverneur en conseil. Le demandeur a été informé que toute réponse écrite de sa part serait également soumise au gouverneur en conseil, dans la mesure où elle était reçue au plus tard le 16 janvier 1998.

[44] Le rapport lui-même est, en majeure partie, de nature factuelle. Il contient des renseignements au sujet des rencontres tenues et de la correspondance échangée entre M^{me} Jauvin et M. Hefferon. Le rapport expose clairement que M. Hefferon avait informé M^{me} Jauvin du fait qu'il ne croyait pas avoir suffisamment de renseignements pour répondre de façon adéquate et que cela expliquait l'absence d'observations faites au nom du demandeur.

[45] Apart from the facts, the report contains a discussion of some legal principles, including the meaning of “good behaviour” and the procedural requirements for the exercise of the power to terminate an appointment, as considered in *Wedge v. Canada (Attorney General)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 153 (F.C.T.D.).

[46] The report repeats the conclusions reached by the Auditor General as to the reasonableness of the applicant’s expenses but does not state any opinion by Ms. Jauvin on that point. The report expresses no opinion or recommendation as to whether there was cause for removal of the applicant as Chairman of the Canada Labour Relations Board, but advises that this is a determination to be made by the Governor in Council.

[47] The applicant made no submission to the Governor in Council in response to Ms. Jauvin’s report.

[48] On January 7, 1998, the applicant commenced this application for judicial review, seeking an order preventing the Governor in Council from considering the question of removal in the absence of an inquiry under section 69 of the *Judges Act*. At the same time an application was made for an interim injunction to prevent the Governor in Council from considering the question of removal until the completion of the judicial review.

[49] The interim injunction application was heard and denied by Joyal J. on Friday, January 23, 1998 [(1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137 (F.C.T.D.)].

[50] The applicant commenced an appeal on the following Monday, January 26, 1998, and sought an expedited hearing date.

[51] Meanwhile, on Monday, January 26, 1998, Mr. Garneau of the Privy Council Office wrote to the applicant, reminding him that the original deadline for his submission in response to Ms. Jauvin’s report was

[45] Outre les faits, le rapport aborde certains principes de droit, dont la signification de «inamovible» et les exigences procédurales en matière d’exercice du pouvoir de mettre fin à un mandat, à la lumière de la décision *Wedge c. Canada (Procureur général)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 153 (C.F. 1^{re} inst.).

[46] Le rapport répète les conclusions tirées par le vérificateur général quant au caractère raisonnable des dépenses du demandeur, mais il n’indique aucune opinion de la part de M^{me} Jauvin sur cette question. Le rapport n’exprime aucune opinion ni recommandation à l’égard de la question de savoir s’il existait des motifs de révocation du demandeur à titre de président du Conseil canadien sur les relations du travail, mais il indique qu’il s’agit d’une question qui doit être tranchée par le gouverneur en conseil.

[47] Le demandeur n’a fait part d’aucune observation au gouverneur en conseil en réaction au rapport de M^{me} Jauvin.

[48] Le 7 janvier 1998, le demandeur a institué la présente procédure de contrôle judiciaire, cherchant à obtenir une ordonnance empêchant le gouverneur en conseil d’examiner la question de la révocation avant la tenue d’une enquête faite en vertu de l’article 69 de la *Loi sur les juges*. Au même moment, il a déposé une demande d’injonction provisoire visant à empêcher le gouverneur en conseil d’examiner la question de la révocation avant la fin de l’instance en contrôle judiciaire.

[49] La demande d’injonction provisoire a été entendue et rejetée par le juge Joyal le vendredi 23 janvier 1998 [(1998), 6 Admin. L.R. (3d) 137 (C.F. 1^{re} inst.)].

[50] Le demandeur a interjeté appel le lundi suivant, soit le 26 janvier 1998, et a sollicité la fixation d’une date d’audition accélérée.

[51] Entre-temps, soit le lundi 26 janvier 1998, M. Garneau, du Bureau du Conseil privé, a écrit au demandeur pour lui rappeler que le délai initial pour la réception de ses observations en réponse au rapport

January 16, 1998. He indicated that matters had been deferred pending the result of the hearing of the interim injunction application, but as that application had been denied, the process would be resumed. Mr. Garneau requested the applicant's written submissions by 5:00 p.m. the following Wednesday, January 28, 1998.

[52] The hearing of the appeal was scheduled for Monday, February 2, 1998. On Tuesday, January 27, 1998, Mr. Hefferon wrote to Mr. Garneau at the Privy Council Office asking that the process be stopped pending the hearing of the appeal, and reminding him that the applicant still had not been given all the documents required to respond to the report. No further information was provided to the applicant.

[53] On the same day, Tuesday, January 27, 1998, the applicant applied to the Federal Court of Appeal for an interim injunction pending the hearing of the appeal the following Monday. That application was heard and denied by Pratte J.A. on Wednesday, January 28, 1998.

[54] On Thursday, January 29, 1998, counsel for the respondents wrote to counsel for the applicant, in reply to Mr. Hefferon's letter of January 27, 1998, to advise that the process would continue. On that same day, the Governor in Council made the removal order.

[55] The appeal of the order of Joyal J. with respect to the interim injunction was thus rendered moot and was never heard. The applicant, however, continued with the application for judicial review.

Analysis

[56] The applicant argues, first, that a person appointed pursuant to an Act of Parliament to hold office during good behaviour cannot be removed from office without an inquiry under section 69 of the *Judges Act*, and second, in this case, there was a denial of fundamental justice in the procedure that led

de M^{me} Jauvin était le 16 janvier 1998. Il a indiqué que le processus avait été suspendu dans l'attente de l'issue de l'audition de la demande d'injonction provisoire, mais que, vu le rejet de cette demande, il allait être repris. M. Garneau a requis du demandeur qu'il lui fasse parvenir ses observations écrites au plus tard à 17 h, le mercredi suivant, soit le 28 janvier 1998.

[52] L'audition de l'appel a été fixée pour le lundi 2 février 1998. Le mardi 27 janvier 1998, M. Hefferon a écrit à M. Garneau, au Bureau du Conseil privé, pour lui demander d'arrêter le processus dans l'attente de l'audition de l'appel et pour lui rappeler qu'on n'avait toujours pas donné au demandeur l'ensemble des documents requis pour répondre au rapport. Aucun renseignement supplémentaire n'a été fourni au demandeur.

[53] Le même jour, soit le mardi 27 janvier 1998, le demandeur s'est adressé à la Cour d'appel fédérale pour obtenir une injonction provisoire valide jusqu'à l'audition de l'appel le lundi suivant. Cette demande a été entendue et rejetée par le juge Pratte le mercredi 28 janvier 1998.

[54] Le jeudi 29 janvier 1998, l'avocat des défendeurs a écrit à celui du demandeur, en réponse à la lettre du 27 janvier 1998 de M. Hefferon, pour l'aviser que le processus se poursuivait. Le même jour, le gouverneur en conseil a prononcé le décret de révocation.

[55] L'appel de l'ordonnance rendue par le juge Joyal relativement à l'injonction provisoire est donc devenu caduc et n'a jamais été entendu. Le demandeur a cependant continué de solliciter le contrôle judiciaire.

Analyse

[56] Le demandeur prétend, premièrement, qu'une personne nommée en vertu d'une loi fédérale à un poste à titre inamovible ne peut faire l'objet de révocation avant la tenue de l'enquête prévue par l'article 69 de la *Loi sur les juges*, et que, deuxièmement, il y a eu en l'espèce négation de la justice

to the removal order.

[57] No issue is raised in this application as to whether or not there was cause for the removal of the applicant, or whether his travel and hospitality expenses were reasonable within the meaning of section 12 of the *Canada Labour Code*. I am asked to review only the process by which the Governor in Council's decision was made, not the merits of the decision itself.

Section 69 of the *Judges Act*

[58] The relevant part of subsection 69(1) of the *Judges Act* reads as follows:

69. (1) The Council [Canadian Judicial Council] shall, at the request of the Minister [of Justice], commence an inquiry to establish whether a person appointed pursuant to an enactment of Parliament to hold office during good behaviour other than

(a) a judge of a superior court or of the Tax Court of Canada, or

(b) a person to whom section 48 of the *Parliament of Canada Act* applies,

should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

[59] The reasons listed in paragraphs 65(2)(a) to (d) are:

65. (1) . . .

(2) . . .

(a) age or infirmity,

(b) having been guilty of misconduct,

(c) having failed in the due execution of that office, or

(d) having been placed, by his conduct or otherwise, in a position incompatible with the due execution of that office.

[60] Subsection 69(2) incorporates by reference certain provisions of the *Judges Act* relating to inquiries and investigations concerning judges, with necessary modifications. These are subsections 63(3)

fondamentale dans le cadre du processus qui a mené au décret de révocation.

[57] La présente demande ne soulève pas la question de savoir s'il existait des motifs justifiant la révocation du demandeur ni la question de savoir si ses dépenses de voyage et d'hébergement étaient raisonnables au sens de l'article 12 du *Code canadien du travail*. On ne me demande que d'examiner le processus suivi par le gouverneur en conseil pour rendre sa décision, et non pas d'évaluer le bien-fondé de la décision elle-même.

L'article 69 de la *Loi sur les juges*

[58] La partie pertinente du paragraphe 69(1) de la *Loi sur les juges* prévoit:

69. (1) Sur demande du ministre [de la Justice], le Conseil [le Conseil canadien de la magistrature] enquête aussi sur les cas de révocation—pour les motifs énoncés au paragraphe 65(2)—des titulaires de poste nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale, à l'exception des:

a) juges des juridictions supérieures ou de la Cour canadienne de l'impôt;

b) personnes visées par l'article 48 de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

[59] Les motifs énoncés aux alinéas 65(2)a) à d) sont:

65. (1) [. . .]

(2) [. . .]

a) âge ou invalidité;

b) manquement à l'honneur et à la dignité;

c) manquement aux devoirs de sa charge;

d) situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au juge ou à toute autre cause.

[60] Le paragraphe 69(2) intègre par renvoi certaines dispositions de la *Loi sur les juges* qui portent sur les enquêtes relatives aux juges, compte tenu des adaptations nécessaires. Il s'agit des paragraphes 63(3) à (6),

to (6), sections 64 and 65 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 27, s. 5], and subsection 66(2).

[61] By virtue of subsection 63(4), the Council when conducting an inquiry or investigation is deemed to be a superior court, with the power to summon witnesses, take evidence on oath or affirmation, and compel attendance and the production of documents. By virtue of section 64, the person who is the subject of an inquiry is entitled to reasonable notice of the subject-matter of the inquiry, and of the time and place of any hearing, and has the right to be heard at the hearing, to cross-examine witnesses and to adduce evidence on his own behalf. The result of an inquiry is a report to the Minister of Justice under subsection 65(1). Subsection 65(2) provides that the report may recommend the removal of the person from office.

[62] Subsection 69(3) provides that if there is a report to the Minister of Justice under subsection 65(1) in respect of a person referred to in subsection 69(1), the Governor in Council may, on the recommendation of the Minister, by order remove the person from office. It is clear that the Governor in Council, when considering the question of removal of a person in respect of whom there has been an inquiry under subsection 69(1), may make a removal order whether the report of the Council contains a recommendation for removal or not.

[63] Section 70 provides that if an appointment is terminated under subsection 69(3), the order and all related reports and evidence must be laid before Parliament within a specified time.

[64] It is undisputed that the office of Chairman of the Canada Labour Relations Board is an office held "during good behaviour". That is the implication of the requirement in section 10 of the *Canada Labour Code* that imposes a maximum term and permits removal "for cause".

des articles 64 et 65 [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 27, art. 5], et du paragraphe 66(2).

[61] En vertu du paragraphe 63(4), le Conseil, lorsqu'il mène une enquête, est réputé constituer une juridiction supérieure qui a le pouvoir de citer des témoins, de les obliger à déposer sous la foi du serment ou de l'affirmation solennelle et de les contraindre à comparaître et à produire des documents. En vertu de l'article 64, la personne faisant l'objet de l'enquête a le droit d'être informée suffisamment à l'avance de l'objet de l'enquête ainsi que de la date, de l'heure et du lieu de toute audition, et elle a le droit de contre-interroger les témoins et de présenter tout élément de preuve personnellement ou par l'entremise d'un procureur. Toute enquête aboutit à un rapport présenté au ministre de la Justice en vertu du paragraphe 65(1). Le paragraphe 65(2) prévoit que le rapport peut recommander la révocation de la personne.

[62] Le paragraphe 69(3) prévoit que lorsqu'un rapport a été présenté au ministre de la Justice en vertu du paragraphe 65(1) concernant une personne mentionnée au paragraphe 69(1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre, révoquer par décret la personne en cause. Il ressort que, lorsqu'il examine la question de la révocation d'une personne qui a fait l'objet d'une enquête en vertu du paragraphe 69(1), le gouverneur en conseil peut prononcer un décret de révocation, que le rapport du Conseil contienne ou non une recommandation en ce sens.

[63] L'article 70 prévoit que s'il y a révocation de mandat en vertu du paragraphe 69(3), le décret ainsi que tous les rapports et éléments de preuve à l'appui doivent être déposés devant le Parlement dans un délai prescrit.

[64] Il n'est pas contesté que le poste de président du Conseil canadien sur les relations du travail constitue un poste occupé «à titre inamovible». C'est ce que font ressortir les prescriptions de l'article 10 du *Code canadien du travail*, qui impose un mandat maximal et qui permet la révocation «motivée».

[65] It is also undisputed that in this case no inquiry was held under section 69 of the *Judges Act*. The applicant says that is a fatal flaw in the process. The respondent position is that section 69 affords an optional procedure, not a mandatory one.

[66] It is important to note that the language of subsection 69(1) is parallel to that of subsection 63(1) [as am. by S.C. 1992, c. 51, s. 27], which applies to superior court judges. I will quote those provisions for comparison [subsection 63(2) (as am. *idem*)]:

63. (1) The Council shall, at the request of the Minister or the attorney general of a province, commence an inquiry as to whether a judge of a superior court or of the Tax Court of Canada should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

(2) The Council may investigate any complaint or allegation made in respect of a judge of a superior court or of the Tax Court of Canada.

. . .

69. (1) The Council shall, at the request of the Minister, commence an inquiry to establish whether a person appointed pursuant to an enactment of Parliament to hold office during good behaviour other than

(a) a judge of a superior court or of the Tax Court of Canada, or

(b) a person to whom section 48 of the *Parliament of Canada Act* applies,

should be removed from office for any of the reasons set out in paragraphs 65(2)(a) to (d).

[67] The procedural protection in section 64 is afforded to any person who is the subject of an inquiry or investigation under any of these provisions. Subsection 65(1) says that any such inquiry or investigation must end in a report to the Minister. Under subsection 65(2) that report may contain a recommendation for removal, and thus may lead to removal.

[68] In the case of a superior court judge, removal would require a joint address of the House of Commons and the Senate. In the case of a person to whom section 69 applies, removal would require an

[65] Il n'est pas non plus contesté qu'aucune enquête n'a été tenue en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les juges* en l'espèce. Le demandeur prétend qu'il s'agit là d'un vice de procédure irrémédiable. La position des défendeurs est que la procédure prévue par l'article 69 est optionnelle, et non pas obligatoire.

[66] Il est important de souligner que la formulation du paragraphe 69(1) est identique à celle du paragraphe 63(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 51, art. 27], qui s'applique aux juges d'une juridiction supérieure. Je cite ces dispositions pour des fins de comparaison [paragraphe 63(2) (mod., *idem*)]:

63. (1) Le Conseil mène les enquêtes que lui confie le ministre ou le procureur général d'une province sur les cas de révocation au sein d'une juridiction supérieure ou de la Cour canadienne de l'impôt, pour tout motif énoncé aux alinéas 65(2)a) à d).

(2) Le Conseil peut en outre enquêter sur toute plainte ou accusation relative à un juge d'une juridiction supérieure ou de la Cour canadienne de l'impôt.

[. . .]

69. (1) Sur demande du ministre, le Conseil enquête aussi sur les cas de révocation—pour les motifs énoncés au paragraphe 65(2)—des titulaires de poste nommés à titre inamovible aux termes d'une loi fédérale, à l'exception des:

a) des juges des juridictions supérieures ou de la Cour canadienne de l'impôt;

b) personnes visées par l'article 48 de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

[67] La protection procédurale que contient l'article 64 est conférée à toute personne qui fait l'objet d'une enquête en vertu de ces dispositions. Le paragraphe 65(1) prévoit que toute enquête aboutit à un rapport au ministre. En vertu du paragraphe 65(2), ce rapport peut contenir une recommandation de révocation, de sorte qu'il est susceptible de mener à la révocation.

[68] Dans le cas d'un juge d'une juridiction supérieure, la révocation nécessite une adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat. Dans le cas d'une personne assujettie à l'application de l'arti-

order of the Governor in Council.

[69] The question, however, is whether an investigation or inquiry by the Canadian Judicial Council is an essential precondition for removal. It seems to me that as a matter of statutory interpretation, the answer must be the same for superior court judges and persons to whom section 69 applies. If the inquiry process in section 69 of the *Judges Act* is optional rather than mandatory, then so is the inquiry or investigation process in section 63. If that is so, then by necessary implication it is legally possible for a superior court judge to be removed from office by a joint address of the House of Commons and Senate that is not preceded by an inquiry or investigation by the Canadian Judicial Council.

[70] Given the necessary connection between section 63 and section 69, counsel for the applicant argues for a constitutional imperative that justifies reading both provisions as mandatory preconditions to removal. I summarize his argument as follows. The requirement of security of tenure for a person holding judicial or quasi-judicial office is a basic constitutional principle. Such security cannot be assured in the absence of a statute that precludes removal without a hearing with all the rights referred to in section 64 of the *Judges Act*. As sections 63 and 69 of the *Judges Act* are the only statutory provisions that afford an appropriate procedure, those provisions must be interpreted as mandatory.

[71] Respondents' counsel argues that the procedures in subsection 63(1) and 69(1) are not mandatory, but optional. He says they can be commenced only at the discretion of the Minister of Justice. He argues that the words of the statute cannot reasonably bear the applicant's interpretation, and that the applicant's argument would require reading into the *Judges Act* a provision to the effect that the Minister of Justice must make a request under section 69 if a removal

cle 69, la révocation nécessite un décret du gouverneur en conseil.

[69] La question est toutefois de savoir si l'enquête du Conseil canadien de la magistrature constitue une condition préalable essentielle à la révocation. Il me semble que, du point de vue de l'interprétation des lois, la réponse doit être la même tant pour les juges d'une juridiction supérieure que pour les personnes assujetties à l'application de l'article 69. Si le processus d'enquête prévu par l'article 69 de la *Loi sur les juges* est optionnel, et non pas obligatoire, il en est alors de même pour l'enquête prévue par l'article 63. Si tel est le cas, il faut donc conclure, par déduction nécessaire, que la loi permet qu'un juge d'une juridiction supérieure soit révoqué sur adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat sans que le Conseil canadien de la magistrature n'ait fait d'enquête.

[70] Compte tenu du lien nécessaire entre les articles 63 et 69, l'avocat du demandeur prétend qu'il existe un impératif d'ordre constitutionnel qui justifie que l'on interprète ces deux dispositions comme prescrivant les conditions préalables obligatoires à la révocation. Je résume ses argument de la façon suivante. L'exigence de l'inamovibilité de toute personne occupant un poste de nature judiciaire ou quasi-judiciaire constitue un principe constitutionnel essentiel. Cette inamovibilité ne peut pas être garantie en l'absence d'une loi qui empêche la révocation sans la tenue d'une audition et sans l'existence des droits mentionnés à l'article 64 de la *Loi sur les juges*. Étant donné que les articles 63 et 69 de la *Loi sur les juges* sont les seules dispositions qui prévoient une procédure appropriée, ces dispositions doivent être interprétées comme étant obligatoires.

[71] L'avocat des défendeurs prétend que les procédures prévues par les paragraphes 63(1) et 69(1) ne sont pas obligatoires, mais plutôt optionnelles. Il dit qu'elles ne peuvent être entamées que si le ministre de la Justice en décide ainsi. Il affirme que le texte de la loi ne peut pas raisonnablement soutenir l'interprétation avancée par le demandeur et que l'adoption de l'argument de ce dernier nécessiterait que la *Loi sur les juges* soit interprétée comme si elle contenait une

decision is under consideration.

[72] There is no question as to the importance of security of tenure as far as judges are concerned. The issue has been discussed extensively in cases dealing with the right of a person charged with an offence to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal as required by paragraph 11(d) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

[73] *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673 was such a case. The issue was whether an Ontario provincial court judge was a tribunal that met the standard of independence in paragraph 11(d). Le Dain J., speaking for the Court, said (at page 694):

Security of tenure, because of the importance that has traditionally been attached to it, must be regarded as the first of the essential conditions of judicial independence for purposes of s. 11(d) of the *Charter*.

[74] The provincial statute provided that he could be removed from office by the Lieutenant Governor in Council, but only for misbehaviour or for inability to perform his duties properly, and only after an inquiry by a superior court judge at which the provincial court judge was given a full opportunity to be heard. The report of the inquiry had to be laid before the Legislature, but the Lieutenant Governor in Council was not bound by its findings or recommendations. The Court's conclusion is stated at page 698:

In sum, I am of the opinion that while the provision concerning security of tenure . . . falls short of the ideal or highest degree of security, it reflects what may be reasonably perceived as the essentials of security of tenure for purposes of s. 11(d) of the *Charter*; that the judge be removable only for cause, and that cause be subject to independent review and determination by a process at which the affected judge is afforded a full opportunity to be heard. The essence of security of tenure for purposes of s. 11(d) is

disposition prévoyant que le ministre de la Justice est tenu de faire la demande prévue à l'article 69 s'il désire se prononcer en matière de révocation.

[72] L'importance de l'inamovibilité des juges ne fait aucun doute. Cette question a fait l'objet d'analyses exhaustives dans les affaires portant sur le droit de la personne accusée d'une infraction d'avoir un procès public et équitable devant un tribunal indépendant et impartial, conformément à l'alinéa 11d) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

[73] L'arrêt *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673, portait sur une affaire de cette nature. La question en litige était de savoir si un juge d'une cour provinciale de l'Ontario constituait un tribunal qui satisfaisait à la norme d'indépendance établie dans l'alinéa 11d). Le juge Le Dain, s'exprimant au nom de la Cour, a dit (à la page 694):

L'inamovibilité, de par l'importance qui y a été attachée traditionnellement, doit être considérée comme la première des conditions essentielles de l'indépendance judiciaire pour les fins de l'al. 11d) de la *Charte*.

[74] La loi provinciale prévoyait que le juge pouvait être révoqué par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais uniquement en cas de mauvaise conduite ou d'incapacité d'exercer ses fonctions de façon utile, et seulement après la tenue d'une enquête de la part d'un juge d'une cour supérieure, à l'occasion de laquelle le juge de la cour provinciale a eu l'entière possibilité de se faire entendre. Le rapport d'enquête devait être déposé devant l'assemblée législative, mais le lieutenant-gouverneur en conseil n'était pas lié par ses conclusions ni par ses recommandations. La conclusion tirée par la Cour est énoncée à la page 698:

En somme, je suis d'avis que si la disposition concernant l'inamovibilité [. . .] ne fournit une inamovibilité ni idéale ni parfaite, elle fait néanmoins ressortir ce qu'on peut raisonnablement percevoir comme les conditions essentielles de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11d) de la *Charte*: que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre. L'essence

a tenure, whether until an age of retirement, for a fixed term, or for a specific adjudicative task, that is secure against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner.

[75] With respect to the position of superior court judges, he said this at page 695:

There are, of course, a variety of ways in which the essentials of security of tenure may be provided by constitutional or legislative provision. As I have indicated, superior courts in Canada enjoy what is generally regarded as the highest degree of security of tenure in the constitutional guarantee of s. 99 of the *Constitution Act, 1867* that they shall hold office during good behaviour until the age of seventy-five, subject to removal by the Governor General on address of the Senate and House of Commons. The judges of this Court, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada also enjoy, under their respective governing statutes, a tenure during good behaviour until a specified age of retirement, subject to removal only on address of the Senate and House of Commons.

[76] Thus, there is more than one way to provide the security of tenure that is required by paragraph 11(d) of the Charter. In the case of a superior court judge, security of tenure is protected by the machinery of removal, the transparent and cumbersome procedure of joint address. In the case of a judge who can be removed by executive order, security of tenure is provided by the statutory requirement for cause and the existence of a legal right to a full hearing by an independent body. It is not suggested in *Valente* that these are the only permissible techniques for providing security of tenure.

[77] It is not clear to me whether the constitutional validity of decisions of the Canada Labour Relations Board requires the same degree of security of tenure for its members. Counsel for the applicant urges that the Canada Labour Relations Board is a quasi-judicial body with a broad jurisdiction. It is entrusted with very important decisions that are not subject to judicial scrutiny except in the most limited circumstances. I agree with that. But at the same time, respondents' counsel says, correctly, that the Canada Labour Relations Board is not a court. There is no scope for the application of paragraph 11(d) of the Charter in

de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11d), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.

[75] Relativement au poste de juge d'une cour supérieure, il a dit ceci à la page 695:

Il existe bien entendu diverses façons de prévoir les conditions essentielles de l'inamovibilité par une disposition constitutionnelle ou législative. Comme je l'ai indiqué, les juges de cour supérieure au Canada jouissent de ce qui est généralement considéré comme le plus haut degré d'inamovibilité qu'offre la garantie constitutionnelle de l'art. 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*: ils occupent leur charge à titre inamovible jusqu'à l'âge de soixante-quinze ans à moins d'être révoqués par le gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. En vertu des lois qui les régissent respectivement, les juges de cette Cour, ceux de la Cour fédérale du Canada et ceux de la Cour canadienne de l'impôt occupent également leur charge à titre inamovible jusqu'à un âge précis de mise à la retraite, à moins seulement d'être révoqués sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

[76] Il existe donc plus d'une manière d'assurer l'inamovibilité requise par l'alinéa 11d) de la Charte. Dans le cas d'un juge de juridiction supérieure, l'inamovibilité est protégée par le mécanisme de révocation, soit la procédure publique et lourde de l'adresse conjointe. Dans le cas d'un juge qui peut être révoqué par voie de décret, l'inamovibilité est assurée par l'exigence légale de motif et par la garantie juridique du droit à une audience complète devant un organisme indépendant. Dans l'arrêt *Valente*, on ne laisse pas entendre qu'il s'agit des seuls moyens permis pour conférer l'inamovibilité.

[77] Il ne m'est pas facile de déterminer si les membres du Conseil canadien sur les relations du travail doivent avoir le même degré d'inamovibilité pour que leurs décisions soient valides sur le plan constitutionnel. L'avocat du demandeur soutient que le Conseil canadien sur les relations du travail est un organisme quasi-judiciaire dont le champ de compétence est étendu. Il se voit confier la tâche de prendre des décisions très importantes qui ne font pas l'objet d'examen judiciaire, sauf dans les cas les plus restreints. Je partage cette opinion. Néanmoins, l'avocat des défendeurs prétend avec raison que le Conseil

matters heard by the Canada Labour Relations Board.

[78] Assuming there is some need for security of tenure for members of the Canada Labour Relations Board, what is the standard to be applied? Is it the same as for provincial court judges, or will something less suffice?

[79] In *Canada (Procureur général) c. Alex Couture inc.*, [1991] R.J.Q. 2534 (Fr.); (1991), 83 D.L.R. (4th) 577 (Eng.), an analogous question was considered by the Quebec Court of Appeal in the context of the Competition Tribunal established under the *Competition Tribunal Act* [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19]. Some members of that tribunal are judges of the Federal Court, Trial Division and others are lay members appointed by the Governor in Council on the recommendation of a Minister, who is required to consult with an advisory council. The constitutionality of the *Competition Act* [R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19)] and the Competition Tribunal were challenged on numerous grounds, including the lack of independence of the tribunal, on the basis that lay members did not enjoy security of tenure. On that point Rousseau-Houle J.A., speaking for the Court, said this at pages 665-666 (D.L.R.):

The lay members may be removed before the end of their appointment by the Governor in Council. Such removal must be for cause The Act does not specify the specific causes for removal but this is not required as an essential condition for judicial independence for the purposes of s. 11(d) of the Charter. As the lay members are appointed to hold office during good behaviour, the Governor in Council can only remove them for some cause related to the exercise of their function. In this regard, the method of removal would appear to be sufficient. As Le Dain J. wrote in *Valente*, at p. 179:

It may be that the requirement of an address of the legislature makes removal of a judge more difficult in practice because of the solemn, cumbersome and publicly visible nature of the process, but the requirement of cause,

canadien sur les relations du travail n'est pas une cour. L'alinéa 11d) de la Charte ne peut pas s'appliquer aux affaires entendues par le Conseil canadien sur les relations du travail.

[78] Si on tient pour acquis que les membres du Conseil canadien sur les relations du travail doivent jouir d'une certaine inamovibilité, quelle est la norme à appliquer? S'agit-il de la même norme que pour les juges des cours provinciales ou si une norme moins exigeante est suffisante?

[79] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Alex Couture inc.*, [1991] R.J.Q. 2534, une question analogue a été examinée par la Cour d'appel du Québec dans le contexte du Tribunal de la concurrence créé en vertu de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19]. Certains membres de ce tribunal sont des juges de la Section de première instance de la Cour fédérale tandis que d'autres sont des membres non juges nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation d'un ministre, qui est tenu de demander l'avis d'un conseil consultatif. La validité sur le plan constitutionnel de la *Loi sur la concurrence* [L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19, art. 19)] et du Tribunal de la concurrence a été contestée pour de nombreux motifs, notamment l'absence d'indépendance du tribunal en raison du fait que les membres non juges ne bénéficient pas de l'inamovibilité. Sur cette question, le juge d'appel Rousseau-Houle, s'exprimant au nom de la Cour, a dit, aux pages 2598 et 2599 (R.J.Q.):

Les membres non juges peuvent être révoqués avant la fin de leur mandat par le gouverneur en conseil. Une telle révocation doit être motivée [. . .] La loi ne prévoit pas les motifs spécifiques de révocation, mais une telle exigence n'est pas requise comme condition essentielle d'indépendance judiciaire pour les fins de l'article 11 d) de la charte. La charge des membres non juges étant déclarée inamovible, ce ne sera que pour des motifs se rattachant à l'exercice de la fonction de la personne en cause que le gouverneur en conseil pourra prononcer la révocation. À cet égard, le mode de révocation apparaît suffisant. Comme l'a exprimé le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente* [. . .]:

Il se peut que la nécessité d'une adresse au corps législatif rende la révocation d'un juge plus difficile en pratique à cause de la solennité, de la lourdeur et de la visibilité de la procédure, mais qu'un motif soit nécessaire, comme le

as defined by statute, together with a provision for judicial inquiry at which the judge affected is given a full opportunity to be heard, is in my opinion a sufficient restraint upon the power of removal for purposes of s. 11(d).

The *Competition Tribunal Act* does not specifically provide for the holding a prior hearing in a proceeding in which the person in question is given an opportunity to be heard. The rules of natural justice and s. 69 of the *Judges Act* . . . supplement the absence of a specific legislative provision in a satisfactory fashion. Should the Governor in Council be called upon to exercise his power to remove a lay member, he would be obliged to adopt a fair process which would provide the opportunity for the person in question to be heard . . . Moreover, s. 69 of the *Judges Act* provides that, at the request of the Minister of Justice for Canada, the Canadian Judicial Council shall hold an inquiry

If it were called upon to hold such inquiry concerning a lay member of the Competition Tribunal, the council would be required, pursuant to s. 64 of the *Judges Act*, to afford the member an opportunity to be heard and to adduce evidence that he considers relevant. The report of the inquiry is submitted to the Minister of Justice who may remove the person in question on the basis of this report. The fact that the commencement of this inquiry process is left to the discretion of the Minister of Justice does not permit, in my view, the conclusion that the minimum standard required by *Valente* has not been met.

The whole of these provisions and the rules of natural justice concerning security of tenure sufficiently demonstrate, in my view, that the office of the lay members of the tribunal is secure against interference in a discretionary or arbitrary manner by the Governor in Council, who is responsible for appointments. [Emphasis added.]

[80] From these comments, it appears to me that the requirement of security of tenure was met in this case by the combination of three elements. The first was the statutory requirement of “cause” as the ground for removal. The second was the obligation of the Governor in Council to observe the principles of natural justice when making a removal decision. The third was the potential for an independent inquiry under section 69 of the *Judges Act*, despite the fact that section 69 could not be engaged except at the discretion of the Minister of Justice.

[81] As I read this case, an inquiry under section 69 of the *Judges Act* was acknowledged to be a mere

définit la loi, et qu’une enquête judiciaire soit prévue au cours de laquelle le juge visé a pleinement l’occasion de se faire entendre, constituent à mon avis, une restriction suffisante du pouvoir de révocation pour les fins de l’al. 11 d).

La *Loi sur le Tribunal de la concurrence* ne prévoit pas expressément la tenue d’une audition préalable selon une procédure offrant à la personne visée la possibilité de se faire entendre. Les règles de la justice naturelle et l’article 69 de la *Loi sur les juges* [. . .] suppléent de façon satisfaisante à cette absence de disposition législative précise. Dans l’hypothèse où le gouverneur en conseil serait appelé à exercer son pouvoir de révocation d’un membre non juge, il serait tenu d’adopter une procédure équitable prévoyant la possibilité pour l’intéressé de se faire entendre [. . .] Par ailleurs, l’article 69 de la *Loi sur les juges* prévoit que, sur une demande à cet effet de la part du ministre de la Justice du Canada, le Conseil canadien de la magistrature se doit de tenir une enquête [. . .]

Dans le cas où il peut être appelé à tenir une telle enquête concernant un membre non juge du Tribunal de la concurrence, le Conseil est tenu, aux termes de l’article 64 de la *Loi sur les juges*, de fournir à l’intéressé la possibilité de se faire entendre et de soumettre les éléments de preuve qu’il estime pertinents. Le rapport d’enquête est ensuite présenté au ministre de la Justice, qui peut révoquer le titulaire en cause sur la base de ce rapport d’enquête. Le fait que ce processus d’enquête ne puisse être déclenché qu’à la discrétion du ministre de la Justice ne permet pas, à mon avis, de conclure que le standard minimum que commande l’arrêt *Valente* n’est pas respecté.

L’ensemble de ces dispositions et les règles de justice naturelle concernant l’inamovibilité font suffisamment ressortir, à mon avis, que la charge des membres non juges du Tribunal est à l’abri de toute révocation discrétionnaire ou arbitraire de la part du gouverneur en conseil responsable des nominations. [Non souligné dans l’original.]

[80] À la lumière de ces observations, il m’apparaît que l’exigence d’inamovibilité a été remplie en l’espèce au moyen de la combinaison de trois éléments. Le premier était l’exigence légale de l’existence d’une «cause» comme motif de révocation. Le deuxième était l’obligation faite au gouverneur en conseil d’appliquer les principes de la justice naturelle lorsqu’il prend une décision en matière de révocation. Le troisième était la possibilité de la tenue d’une enquête indépendante en vertu de l’article 69 de la *Loi sur les juges*, même si cet article ne s’applique que si le ministre de la Justice ne décide d’y recourir.

[81] Si je comprends bien cette affaire, il a été reconnu que l’enquête prévue par l’article 69 de la *Loi*

possibility while the application of the principles of natural justice are mandatory. In my view, that leads to the conclusion that if section 69 had never been enacted, the first two elements would suffice. The principles of natural justice are as binding on the Governor in Council, when considering whether to exercise a statutory power to remove a person from a position on a tribunal, as any procedural requirements in a statute. That is so even though the particular requirements of natural justice will necessarily vary from case to case. Therefore, a tribunal cannot be said to lack security of tenure merely because, in the event of a proposal to terminate an appointment, no procedural protections are mandated by statute.

[82] As stated above, the argument for the applicant is that security of tenure cannot be assured unless section 69 of the *Judges Act* is interpreted as a mandatory requirement, and therefore section 69 should be read as mandatory. My conclusion is that security of tenure does not require section 69. Therefore the applicant's argument on the interpretation of section 69 must fail for lack of a premise.

[83] My interpretation of subsection 69(1) is that it applies only at the discretion of the Minister of Justice.

[84] In my view, this interpretation is the one that is consistent with all the words of the statute. It is the only interpretation that gives effect to the words "at the request of the Minister" in a statute that requires the Council to act at her request but does not compel the Minister to make a request. It is also the only interpretation that is consistent with section 71 of the *Judges Act*, which reads as follows:

71. Nothing in, or done or omitted to be done under the authority of, any of sections 63 to 70 affects any power, right or duty of the House of Commons, the Senate or the Governor in Council in relation to the removal from office of a judge or any other person in relation to whom an inquiry may be conducted under any of those sections.

sur les juges n'était qu'une simple possibilité tandis que l'application des principes de la justice naturelle était obligatoire. J'estime que cela mène à la conclusion que si l'article 69 n'avait jamais été édicté, les deux premiers éléments seraient suffisants. Les principes de la justice naturelle lient le gouverneur en conseil, lorsqu'il examine la possibilité d'exercer le pouvoir que lui confère une loi de révoquer le titulaire d'une charge auprès d'un tribunal, de la même façon que toute exigence procédurale prévue par une loi. Il en est ainsi, même si les exigences particulières de justice naturelle varient nécessairement selon l'affaire en cause. On ne peut donc pas dire que les membres d'un tribunal ne jouissent pas de l'inamovibilité uniquement parce que la loi n'accorde aucune protection procédurale en cas de proposition de révocation de mandat.

[82] Comme je l'ai mentionné précédemment, le demandeur invoque l'argument que l'inamovibilité ne peut être garantie que si l'article 69 de la *Loi sur les juges* est interprété comme étant une exigence obligatoire, de sorte que cet article devrait être considéré comme étant obligatoire. Je conclus que l'article 69 n'est pas nécessaire pour les fins de l'inamovibilité. L'argument du demandeur à l'égard de l'interprétation de l'article 69 est donc insoutenable parce qu'il n'est fondé sur aucune prémisse.

[83] J'interprète le paragraphe 69(1) comme ne s'appliquant que si le ministre de la Justice y a recours.

[84] J'estime que cette interprétation est la seule qui soit compatible avec le texte de la loi. Il s'agit de la seule interprétation qui donne un sens à l'expression «que lui confie le ministre» dans une loi qui oblige le Conseil à agir sur demande de ce dernier mais qui ne contraint pas le ministre à faire la demande. Il s'agit également de la seule interprétation qui soit compatible avec l'article 71 de la *Loi sur les juges*, qui prévoit:

71. Les articles 63 à 70 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux attributions de la Chambre des communes, du Sénat ou du gouverneur en conseil en matière de révocation des juges ou des autres titulaires de poste susceptibles de faire l'objet des enquêtes qui y sont prévues.

[85] In this regard I refer to the comments of Strayer J. in *Gratton v. Canadian Judicial Council*, [1994] 2 F.C. 769 (T.D.), at pages 802-803:

It is for the Canadian Judicial Council to recommend removal, but Parliament has the ultimate responsibility to decide whether to use the only constitutional device for removal, namely the joint address. There is nothing in the *Judges Act* which precludes Parliament considering the removal of a judge without any recommendation from the Council. Indeed section 71 of the *Judges Act* specifically preserves Parliament's power in this respect.

[86] That is not to say that the decision to remove a superior court judge can be made without complying with the principles of fundamental justice. But I cannot justify the conclusion that an inquiry or investigation by the Council under the *Judges Act* is the only possible means of accomplishing that objective.

[87] Similarly, the removal of a person from an office held during good behaviour cannot be done without affording that person procedural protection. I do not accept, however, that a full hearing, with examination and cross-examination of witnesses, and full disclosure of documents, is essential to the fair exercise of the power of removal.

[88] In this regard, I agree with the following statements of MacKay J. in the *Wedge* case (*supra*) at page 161:

. . . the requirements of procedural fairness were satisfied in this case in that the applicant was apprised of the substance of the allegations against him, and of the investigation report and the final Report about those allegations, and he was accorded a fair opportunity to respond orally once . . . and twice thereafter in writing.

[89] The issue then becomes whether or not the procedure adopted by the Governor in Council in this case met those requirements.

Procedural fairness

[90] The applicant argues that he was denied procedural fairness. He argues that there was a reasonable

[85] À cet égard, je renvoie aux observations faites par le juge Strayer dans *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, [1994] 2 C.F. 769 (1^{re} inst.), à la page 803:

Il appartient au Conseil canadien de la magistrature de recommander la révocation, mais c'est au Parlement, finalement, de décider s'il y a lieu de recourir au seul mécanisme de révocation que prévoit la Constitution, à savoir l'adresse des Chambres du Parlement. Rien dans la *Loi sur les juges* n'empêche le Parlement d'envisager la révocation d'un juge sans recommandation émanant du Conseil. De fait, l'article 71 de la *Loi sur les juges* conserve explicitement le pouvoir du Parlement dans ce domaine.

[86] Cela ne signifie pas qu'on peut prendre la décision de révoquer un juge d'une juridiction supérieure sans se conformer aux principes de la justice fondamentale. Mais je ne peux voir aucune justification au soutien de la conclusion qu'une enquête faite par le Conseil en vertu de la *Loi sur les juges* est le seul moyen possible d'atteindre cet objectif.

[87] De la même façon, la révocation du titulaire d'un poste occupé à titre inamovible ne peut avoir lieu sans qu'une protection procédurale ne lui soit accordée. Je suis toutefois d'avis qu'une audition complète, comportant l'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins ainsi que la divulgation totale des documents, n'est pas essentielle pour l'exercice équitable du pouvoir de révocation.

[88] À cet égard, je suis d'accord avec les commentaires émis par le juge MacKay dans l'affaire *Wedge* (précitée), à la page 161:

[. . .] les exigences de l'équité procédurale ont été remplies en l'espèce, en ce sens que le requérant a été mis au courant du fond des allégations formulées contre lui, ainsi que du rapport d'enquête et du rapport final concernant ces allégations, et il a eu une occasion équitable d'y répondre de vive voix, une fois [. . .] et deux fois par la suite par écrit.

[89] La question en litige se résume alors à la question de savoir si la procédure adoptée par le gouverneur en conseil dans la présente affaire a satisfait à ces exigences.

L'équité procédurale

[90] Le demandeur prétend qu'on n'a pas fait preuve d'équité procédurale à son endroit. Il soutient qu'il

apprehension of bias, as demonstrated by press reports to the effect that members of Parliament, including the Prime Minister, applauded when the Minister of Labour announced his intention to commence proceedings for the applicant's removal. He argues also that he should have been given better access to the documents relied on by the Auditor General, and more time to respond to the report of Ms. Jauvin.

[91] I am not persuaded that the press reports are sufficient to establish a reasonable apprehension of bias. First, there is no evidence before me as to whether the facts as reported are true. Secondly, if they are true, I can see no basis for distinguishing this case from that of *Mohammad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 2 F.C. 363 (C.A.). Nor do I accept that the applicant was denied a fair opportunity to respond to the allegations against him, or that he was unfairly treated. I accept the submissions of the respondents' counsel that the applicant in this case was afforded substantially the same information and substantially the same opportunity to be heard as the applicant in the *Wedge* case.

[92] The applicant initially was asked to provide written submissions to Ms. Jauvin and meet with her on December 17 or 18, 1997. He did not do so, and his reasons for not doing so were fairly stated in Ms. Jauvin's report for consideration by the Governor in Council.

[93] When Ms. Jauvin's report was provided to him on December 24, 1997, he was asked to provide a written reply to the Governor in Council by January 16, 1998, later extended to January 28, 1998. He did not do so.

[94] I do not accept that his decision to make no submissions to Ms. Jauvin or the Governor in Council was due to a lack of time or knowledge. From October of 1997, he knew in general terms the factual foundation for the Auditor General's Report. He knew

existait une crainte raisonnable de partialité, comme le démontrent les articles de journaux indiquant que les députés, dont le Premier ministre, avaient applaudi lorsque le ministre du Travail avait annoncé son intention d'entamer le processus de révocation du demandeur. Il soutient également qu'on aurait dû lui donner un meilleur accès aux documents utilisés par le vérificateur général et plus de temps pour répondre au rapport de M^{me} Jauvin.

[91] Je ne suis pas convaincue que les articles de journaux soient suffisants pour établir l'existence d'une crainte raisonnable de partialité. Premièrement, rien dans la preuve dont je suis saisie n'indique que les faits racontés soient vrais. Deuxièmement, s'ils sont vrais, je ne vois aucune raison de distinguer la présente affaire de l'affaire *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 2 C.F. 363 (C.A.). Je suis également d'avis que le demandeur n'a pas été privé d'une possibilité raisonnable de répondre aux allégations faites contre lui et qu'il n'a pas été traité de façon inéquitable. J'accepte l'argument de l'avocat des défendeurs selon lequel le demandeur en l'espèce a bénéficié, essentiellement, des mêmes renseignements et de la même possibilité de se faire entendre que le demandeur dans l'affaire *Wedge*.

[92] On a d'abord requis du demandeur qu'il fournisse des observations écrites à M^{me} Jauvin et qu'il la rencontre le 17 ou le 18 décembre 1997. Il ne l'a pas fait pour des raisons qui ont été bien exposées dans le rapport préparé par M^{me} Jauvin à l'attention du gouverneur en conseil.

[93] Lorsqu'on lui a fourni une copie du rapport de M^{me} Jauvin le 24 décembre 1997, on lui a demandé de faire parvenir une réponse écrite au gouverneur en conseil au plus tard le 16 janvier 1998, délai qui a par la suite été prolongé au 28 janvier 1998. Il ne l'a pas fait.

[94] Je suis d'avis que sa décision de ne faire aucune observation à M^{me} Jauvin et au gouverneur en conseil n'était pas due à un manque de temps ou de renseignements. Dès octobre 1997, il connaissait, de façon générale, le fondement factuel du rapport du

that the Auditor General had considered the expense guidelines applicable to other public officials, though he did not have access to their actual claims. He knew, from December 2, 1997, the substance of the allegations that were under consideration with respect to the decision as to whether he should be removed.

[95] In early December, he had the opportunity to discuss the Auditor General's Report with the auditors who worked on it. With some effort, he obtained by approximately mid-December of 1997 the expense guidelines applicable to organizations thought to be comparable to the Canada Labour Relations Board. Ms. Jauvin's report, which he had on December 24, 1997, says that these were the same organizations considered by the Auditor General.

[96] The Governor in Council delayed its decision while the applicant's initial application for an interim injunction was pending. The applicant failed to take advantage of even that delay to prepare a written reply to the Governor in Council, in case the interim injunction was not granted. In my view the Governor in Council did not act unfairly in refusing further delay after the decision of Joyal J.

Conclusion

[97] This application for judicial review is dismissed with costs.

vérificateur général. Il savait que le vérificateur général avait examiné les lignes directrices, en matière de dépenses, qui s'appliquaient aux autres fonctionnaires, même s'il n'avait pas accès à leurs demandes de dépenses. Il connaissait, dès le 2 décembre 1997, l'essentiel des allégations qui étaient examinées dans le cadre de la prise de décision de le révoquer ou non.

[95] Au début de décembre, il a eu la possibilité de discuter du rapport du vérificateur général avec les vérificateurs qui ont travaillé à sa préparation. Malgré certaines difficultés, il a obtenu vers la mi-décembre 1997 les lignes directrices, en matière de dépenses, qui s'appliquent aux organismes qui avaient été estimés comparables au Conseil canadien sur les relations du travail. Le rapport de M^{me} Jauvin, qu'il avait en sa possession le 24 décembre 1997, indique qu'il s'agissait des mêmes organismes qui avaient été examinés par le vérificateur général.

[96] Le gouverneur en conseil a retardé sa décision pendant que la demande initiale d'injonction provisoire était en cours. Le demandeur n'a même pas profité de ce délai pour préparer une réponse écrite à l'endroit du gouverneur en conseil, dans l'éventualité où l'injonction provisoire n'était pas accordée. J'estime que le gouverneur en conseil n'a pas agi de façon inéquitable en refusant d'accorder un délai supplémentaire à la suite de la décision rendue par le juge Joyal.

Conclusion

[97] La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens.