

A-718-80

A-718-80

Evie Arghiri (Applicant)

v.

J. L. Manion, Chairman of the Canadian Employment and Immigration Commission, and the Deputy Attorney General of Canada (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Urie J. and Kerr D.J.—Ottawa, January 19 and February 5, 1981.

Practice — Motion to strike pleadings — Application to quash application for judicial review — Applicant was summarily dismissed from her position at the Canadian Embassy in Athens — Whether applicant's position was held during pleasure only — Whether respondent had a duty to act in a judicial or quasi-judicial manner — Motion is dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 22(1), 23(1).

The respondent applies to quash the application for judicial review for lack of jurisdiction. The applicant applied for judicial review of her summary dismissal from her position at the Canadian Embassy in Athens on the grounds that the respondent failed to observe the principles of natural justice, and that he was without jurisdiction to dismiss her and refuse her a pension. The Court record was not filed. The first question is whether the applicant's position was held during pleasure, and accordingly the applicant could be dismissed without a hearing. The second question is whether the respondent had a duty to exercise his authority to dismiss the applicant in a judicial or quasi-judicial manner, the answer to which depends upon whether the questions formulated in *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand* [1979] 1 S.C.R. 495 have been positively answered. Those questions are: (1) Is there anything in the language in which the function is conferred or in the general context in which it is exercised which suggests that a hearing is contemplated before a decision is reached? (2) Does the decision affect the rights and obligations of persons? (3) Is the adversary process involved? (4) Is there an obligation to apply substantive rules to many individual cases rather than the obligation to implement social and economic policy in a broad sense?

Held, the motion is dismissed.

Per Thurlow C.J.: With respect to the first question, there is not sufficient information in the material before the Court to determine the nature of the position held by the applicant and it is not clear that that position was one to which the respondent had appointed her or had authority to appoint her. With respect to the second question, this situation is a classic one for the implication that the decision to dismiss must be made on a judicial or quasi-judicial basis. The only ground for dismissal is misconduct. Accordingly, a quasi-judicial basis is indicated only because "misconduct" is not defined and no standards have been prescribed and that may admit of some flexibility and the application of policy considerations in the determina-

Evie Arghiri (Requérante)

c.

J. L. Manion, président de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, et le sous-procureur général du Canada (Intimés)

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, le juge Urie et le juge suppléant Kerr—Ottawa, 19 janvier et 5 février 1981.

Pratique — Requête en radiation des plaidoiries — Requête en annulation de la demande d'examen judiciaire — La requérante a été renvoyée sommairement de son poste à l'ambassade canadienne à Athènes — Il échet d'examiner si la requérante a été nommée à titre amovible — Il échet d'examiner si la décision de l'intimé est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — Requête rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 22(1), 23(1).

L'intimé oppose une exception d'incompétence à la demande d'examen judiciaire. La requérante demande l'examen judiciaire de son renvoi sommaire du poste qu'elle occupait à l'ambassade canadienne à Athènes, en soutenant que l'intimé n'a pas observé les principes de justice naturelle et qu'il n'avait compétence ni pour renvoyer la requérante ni pour lui refuser une pension. Le dossier de la demande n'a pas été produit. Il échet en premier lieu d'examiner si la requérante a été nommée à titre amovible et si, de ce fait, elle peut être renvoyée sans être entendue. Il échet en second lieu d'examiner si le droit de l'intimé de renvoyer la requérante est légalement soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Pour cela, il faut examiner les critères posés par l'arrêt *Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495. Ces critères sont: (1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise? (2) La décision porte-t-elle atteinte aux droits et obligations de quelqu'un? (3) S'agit-il d'une procédure contradictoire? (4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

Arrêt: la requête est rejetée.

Le juge en chef Thurlow: Quant à la première question, la Cour ne possède pas suffisamment d'éléments d'information pour déterminer la nature du poste occupé par la requérante. De plus, il n'est pas évident qu'il s'agisse du poste auquel l'intimé l'a nommée, ni d'un poste auquel il pouvait la nommer. Quant à la deuxième question, il s'agit d'une décision où il y a éminemment lieu d'inférer que la décision de renvoi est soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Le seul motif du renvoi est la mauvaise conduite. En conséquence, il y a lieu de soumettre cette décision à un processus quasi judiciaire, ne serait-ce qu'au motif que la notion de «mauvaise conduite» n'est pas définie et qu'aucune norme n'est prescrite, ce qui permet

tion. With respect to the first criterion enunciated by the Supreme Court of Canada, the existence of a power to dismiss for misconduct, and particularly one found in a general context where a power to suspend for misconduct and for negligence in the performance of duties is subject to procedural and judicial safeguards, suggests that the exercise of the greater power to dismiss for misconduct is also to be subject to judicial safeguards. As to (2), the decision to dismiss for misconduct directly and seriously affects the employee both in the loss of employment and in consequential effects on rights incidental to his employment. As to (3), whenever the assertion of misconduct is not admitted, there is an adversary process and a *lis*. With respect to (4), this is not a case of power to formulate or implement social or economic policy in a broad sense. It is a case of applying the concept to an individual case for the purpose of determining its existence or not. All four criteria point to the power of dismissal being one that is required by law to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis.

Per Urie J.: The motion is dismissed on the ground that the material before the Court is insufficient.

Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand [1979] 1 S.C.R. 495, applied. *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311, referred to. *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, referred to. *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180, referred to. *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* [1980] 1 S.C.R. 602, referred to.

APPLICATION.

COUNSEL:

J. Bruce Carr-Harris for applicant.
W. L. Nisbet, Q.C. for respondents.

SOLICITORS:

Scott & Ayles, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: This is an application by the respondent for an order quashing on the ground that the Court does not have jurisdiction to entertain it an application brought by the applicant, Evie Arghiri, under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside a decision made by the respondent on or about June 1, 1978, "wherein the

une certaine latitude et la possibilité de tenir compte de considérations d'intérêt public. En ce qui concerne le premier critère énoncé par la Cour suprême du Canada, l'existence d'un pouvoir de révocation pour mauvaise conduite, particulièrement lorsque celui-ci s'inscrit dans un ensemble où le pouvoir de suspension pour mauvaise conduite et pour négligence dans l'accomplissement des fonctions se trouve assujéti à des garanties tant de procédure que judiciaires, laisse supposer que l'exercice de ce pouvoir, quand même plus grand, est, lui aussi, soumis aux garanties judiciaires. Quant au deuxième critère, la décision de renvoi pour mauvaise conduite touche directement et gravement l'employé, tant par la perte de son emploi que par ses incidences sur les droits accessoires à l'emploi. Quant au troisième critère, chaque fois que la mauvaise conduite est contestée, une procédure contradictoire s'engage et un litige est né. Enfin, quant au quatrième critère, il ne s'agit pas du pouvoir d'élaborer ou d'appliquer une politique sociale ou économique au sens large. Il faut plutôt appliquer cette notion de mauvaise conduite dans un cas particulier afin de déterminer s'il y a eu mauvaise conduite. Les quatre critères indiquent que le pouvoir de renvoi est légalement soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Le juge Urie: La requête est rejetée par ce motif que la Cour ne dispose pas de tous les éléments qui lui permettraient d'y faire droit.

Arrêt appliqué: *Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495. Arrêts mentionnés: *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311; *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40; *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180; *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* [1980] 1 R.C.S. 602.

f REQUÊTE.

AVOCATS:

J. Bruce Carr-Harris pour la requérante.
W. L. Nisbet, c.r. pour les intimés.

g PROCUREURS:

Scott & Ayles, Ottawa, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: L'intimé sollicite le prononcé d'une ordonnance annulant, sur le fondement que la Cour n'a pas compétence pour en connaître, la demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, présentée par la requérante, Evie Arghiri. Cette demande tend à l'examen et à l'annulation de la décision, rendue le 1^{er} juin 1978 ou

applicant was dismissed from her position with the Canadian Embassy at Athens by virtue of section 6.48 of the Regulations for Locally-Engaged Staffs Abroad (1956) and wherein it was decided that she would not receive a pension by virtue of section 14(1)(g) of the Regulations Relating to Pensions for Locally-Engaged Employees published by the Treasury Board.”

The originating notice of application alleges as grounds:

(1) That the Respondent, Mr. Manion, failed to observe the principles of natural justice in refusing the Applicant an opportunity to hear the allegations made against her and to make some defence prior to dismissing the Applicant and denying her a pension;

(2) That the Respondent, Mr. Manion, was without jurisdiction to dismiss the Applicant and refuse her a pension after 24 years of satisfactory service.

The objection to the jurisdiction of the Court raised by the respondent is that the decision so attacked was an administrative decision that was not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis and accordingly was not a decision of the kind which the Court has jurisdiction to review under section 28 of the *Federal Court Act*¹.

On a motion to quash at this stage it is, I apprehend, incumbent on the party bringing the motion to put before the Court in an acceptable form the facts which show that the proceeding is not one of the kind the Court can properly entertain. In the present instance, the record required by Rule 1402(3) to be forwarded to the Court for the purpose of determining the section 28 application has not been filed and the material on which the motion must be decided is scanty. It appears to me to afford an incomplete and unsatisfactory basis for determining the validity of points raised by the respondent on which the jurisdiction of the Court depends.

¹ 28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal . . .

vers cette date par l'intimé, [TRADUCTION] «par laquelle la requérante fut, en application de l'article 6.48 du Règlement de 1956 concernant le personnel recruté sur place à l'étranger, renvoyée de son poste à l'ambassade canadienne à Athènes et par laquelle il fut décidé qu'en vertu de l'article 14(1)(g) du Règlement sur la pension des employés recrutés sur place à l'étranger du Conseil du Trésor, elle ne recevrait pas de pension de retraite.»

Il est allégué dans l'avis introductif de requête:

[TRADUCTION] (1) Que l'intimé, M. Manion, en déniait à la requérante, avant de la révoquer et de lui refuser une pension de retraite, l'occasion d'entendre les accusations portées contre elle et de se défendre, n'a pas observé les principes de la justice naturelle;

(2) Que l'intimé, M. Manion, n'avait pas compétence pour révoquer la requérante et lui refuser une pension de retraite après les 24 ans de service satisfaisant de cette dernière.

Le moyen déclinatoire soulevé par l'intimé est que la décision attaquée était une décision administrative non légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et que cette Cour n'a donc pas compétence pour l'examiner en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹.

A ce stade-ci d'une requête en annulation, si je ne m'abuse, il incombe à la partie qui présente la requête de faire connaître à la Cour, sous une forme acceptable, les faits propres à établir qu'il ne s'agit pas d'une procédure dont la Cour a le droit de connaître. En l'espèce, le dossier devant, aux termes de la Règle 1402(3), être envoyé à la Cour afin que celle-ci puisse statuer sur la demande fondée sur l'article 28, ne l'a pas été et la documentation à partir de laquelle la requête sera jugée est mince. Elle ne me semble constituer qu'une base incomplète et peu satisfaisante pour statuer sur la validité des moyens déclinatoires soulevés par l'intimé.

¹ 28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral . . .

The material consists of (1) several paragraphs contained in a memorandum of argument on the motion filed on behalf of the applicant, which were, for the purposes of this motion, adopted at the hearing by counsel for the respondent, and (2) an affidavit of Bernard Brodie, filed on behalf of the respondent in support of the motion to quash.

The paragraphs from the applicant's memorandum are as follows:

(a) The Applicant is a Greek citizen and was hired as an office secretary at the Canadian Embassy in Athens in February of 1954.

(b) More than 24 years later, the Applicant having been promoted to the level of Immigration Program Officer and having a work record described as "fully satisfactory", she was summarily dismissed on grounds of alleged misconduct relating to the "misuse of her position".

(c) The decision to dismiss the Applicant included extinguishment of her pension rights based upon her 24 years of employment.

(d) Both before and after the effective date of her dismissal, being July 7th, 1978, the Applicant consistently requested specification of the allegations against her and an opportunity to respond thereto but her requests were consistently refused.

(e) As a result of her dismissal the Applicant is only able to obtain casual employment in Greece as she is without a Work Certificate relating to her position of over 24 years with the Canadian Embassy. In addition the Applicant is considered by her National Insurance Fund Organization to have been a permanent member of the Canadian government service and as such has no right to receive a pension from the Greek authorities.

3. At the time of the Applicant's dismissal, the Applicant's employment was governed by the Regulations Governing Employment of Staffs Engaged Locally Outside Canada (1956).

The Brodie affidavit reads as follows:

I, BERNARD BRODIE, of the City of Ottawa, in the Province of Ontario, Public Servant, make oath and say as follows:

1. That in or about the month of October 1977 I assumed duties as the Special Projects Officer, Foreign Branch, Employment and Immigration Commission, Ottawa, and on or about June 28, 1978 I assumed the duties and responsibilities of the Chief, Personnel Administration, Foreign Branch, Employment and Immigration Commission, Ottawa, and while performing the duties of those positions I had complete access to the personnel records of the Foreign Branch, Employment and Immigration Commission, including those pertaining to the Applicant, and the facts hereinafter deposed to are based on my examination of those records.

Cette documentation consiste en (1) plusieurs paragraphes contenus dans le mémoire déposé pour le compte de la requérante à l'appui de la requête de celle-ci et qui, aux fins de la présente requête, ont été repris à l'audience par l'avocat de l'intimé et (2) l'affidavit de Bernard Brodie déposé pour le compte de l'intimé à l'appui de la requête en annulation.

Les paragraphes tirés du mémoire sont ainsi libellés:

[TRADUCTION] a) La requérante, citoyenne grecque, fut engagée en février 1954 comme secrétaire de bureau à l'ambassade canadienne à Athènes.

b) Plus de 24 ans plus tard la requérante, qui avait été promue agent de programme d'immigration et dont le rendement avait été reconnu «entièrement satisfaisant», fut sommairement révoquée au motif qu'elle s'était prétendument rendue coupable de mauvaise conduite en «abusant de ses fonctions».

c) La décision de révoquer la requérante comportait l'extinction de son droit à la pension de retraite basée sur ses 24 années de service.

d) La requérante, tant avant qu'après la date de révocation, soit le 7 juillet 1978, a demandé à maintes reprises, et toujours en vain, que soient précisées les accusations portées contre elle et qu'on lui permette de les contester.

e) La requérante, par suite de sa révocation, ne peut obtenir en Grèce que des emplois temporaires, car elle n'a pas de certificat de travail relatif au poste qu'elle a occupé pendant plus de 24 ans à l'ambassade canadienne. De plus, la requérante est considérée par l'Organisation du fonds national d'assurance de son pays comme ayant été une employée permanente de la Fonction publique canadienne, ce qui la prive du droit de recevoir une pension de retraite des autorité grecques.

3. Au moment de la révocation, l'emploi de la requérante était régi par le Règlement de 1956 concernant le personnel recruté sur place à l'étranger.

L'affidavit de Brodie est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] Je, BERNARD BRODIE, fonctionnaire résident de la ville d'Ottawa dans la province d'Ontario, déclare sous serment ce qui suit:

1. Au mois d'octobre 1977 ou vers cette date, j'ai assumé le poste d'Agent de projets spéciaux à la Direction extérieure de la Commission de l'emploi et de l'immigration à Ottawa et, le 28 juin 1978 ou vers cette date, je suis entré en fonctions comme Chef de la Division de l'administration du personnel à la Direction extérieure de la Commission de l'emploi et de l'immigration à Ottawa. Dans l'exercice des fonctions de ces postes, j'ai eu accès sans restriction aux dossiers du personnel de la Direction extérieure de ladite Commission, y compris celui de la requérante, et les faits faisant l'objet du présent affidavit ressortent de l'examen de ces dossiers.

2. The Respondent J.L. Manion, was Chairman of the Employment and Immigration Commission at all times relevant to these proceedings and remained Chairman until August 31, 1979. The Applicant commenced employment as a member of the locally engaged staff employed at the Canadian Embassy, Athens, Greece, on February 4, 1954. Her employment at that Embassy continued until July 7, 1978, on which date her dismissal became effective. At the time of her dismissal the Applicant was employed as an Immigration Program Assistant.

3. The Applicant was employed pursuant to the Regulations governing employment of staffs engaged locally outside Canada approved by the Treasury Board on April 12, 1956 and made pursuant to paragraph 7(c) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1952, c. 116. These Regulations are now produced and shown to me and marked Exhibit "A" to this my Affidavit. The Regulations marked Exhibit "A" to this my Affidavit were replaced by the Locally Engaged Staffs' Terms and Conditions Regulations approved by the Treasury Board on July 17, 1978 and made pursuant to paragraph 5(e) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10. Now produced and shown to me and marked Exhibit "B" to this my Affidavit is a copy of the Locally Engaged Staff Terms and Conditions Regulations.

4. The Respondent J.L. Manion, in the exercise of his authority as Chairman of the Employment and Immigration Commission (a position he held by virtue of his appointment as Deputy Minister of Employment and Immigration) decided on June 1, 1978 to discharge the Applicant. The Applicant was advised by letter dated June 20, 1978 that she would be discharged from her employment effective July 7, 1978. A copy of the letter of June 20, 1978 is now produced and shown to me and marked Exhibit "C" to this my Affidavit.

5. As a person employed pursuant to the Regulations governing employment of staffs engaged locally outside Canada (1956), the Applicant's terms and conditions of employment did not include the right to present a grievance concerning the interpretation of application in respect of her of any term or condition of her employment or concerning any termination of her employment by her superiors. Nor do these Regulations express any tenure of employment for the Applicant other than during pleasure only.

6. By Section 5.2.2, the Locally Engaged Staffs' Terms and Conditions Regulations (1978), provision is made for the presentation of grievances by persons to whom those Regulations apply concerning the termination of employment of such persons initiated by the relevant Head of Post Abroad. The grievance procedure so provided does not include the right to refer any grievance for review to a third party and the reply of the Deputy Head at the final level of the procedure is final and conclusive as against the aggrieved employee for all purposes. See subparagraph 5.2.2(5) of the Regulations.

7. The Locally Engaged Staffs' Terms and Conditions Regulations (1978) were not distributed to Canadian Posts abroad until approximately nine months after their approval by the Treasury Board on July 17, 1978.

8. The Applicant made no attempt to invoke the grievance procedure prescribed by Section 5.2.2 of the Locally Engaged Staffs' Terms and Conditions Regulations (1978) although she did complain in writing about the termination of her employment.

2. L'intimé J.L. Manion était, à l'époque visée aux présentes procédures, président de la Commission de l'emploi et de l'immigration, poste qu'il occupa jusqu'au 31 août 1979. C'est le 4 février 1954 que la requérante entra en fonctions comme employée recrutée sur place à l'ambassade canadienne située à Athènes en Grèce. Elle resta en fonctions jusqu'au 7 juillet 1978, date de sa révocation. Au moment de son congédiement, la requérante travaillait comme assistante de programme d'immigration.

3. La requérante était employée sous le régime du Règlement concernant le personnel recruté sur place à l'étranger, approuvé par le Conseil du Trésor le 12 avril 1956 et adopté en vertu de l'alinéa 7c) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1952, c. 116. Ce Règlement est devant moi et est annexé au présent affidavit comme pièce «A». Ce Règlement marqué pièce «A» fut remplacé par le Règlement régissant les conditions d'emploi du personnel recruté sur place, approuvé par le Conseil du Trésor le 17 juillet 1978 et adopté en vertu de l'alinéa 5e) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10. Copie dudit Règlement est devant moi et annexée au présent affidavit comme pièce «B».

4. L'intimé J.L. Manion a décidé, le 1^{er} juin 1978, en sa qualité de président de la Commission de l'emploi et de l'immigration (poste qu'il occupait du fait de sa nomination comme sous-ministre de l'Emploi et de l'Immigration), de révoquer la requérante. Par lettre datée du 20 juin 1978, la requérante fut avisée qu'elle était révoquée et que sa révocation prenait effet le 7 juillet 1978. Copie de ladite lettre est devant moi et annexée au présent affidavit comme pièce «C».

5. Comme elle avait été engagée sous le régime du Règlement de 1956 concernant le personnel recruté sur place à l'étranger, les conditions de travail de la requérante ne comportaient pas le droit pour cette dernière de présenter un grief relativement à l'interprétation ou à l'application faite dans son cas desdites conditions de travail ou relativement à son congédiement par ses supérieurs. Le Règlement ne prévoyait pas non plus que la requérante était employée autrement qu'à titre amovible.

6. L'article 5.2.2 du Règlement régissant les conditions d'emploi du personnel recruté sur place de 1978 prévoit la présentation, par les personnes visées dans le Règlement, de griefs relatifs à une cessation d'emploi décidée par le chef de mission concerné. Cette procédure des griefs ne comprend pas le droit de renvoyer un grief à l'examen d'une tierce partie et la décision rendue par le Sous-secrétaire en dernier ressort est sans appel à toutes fins que de droit à l'encontre de l'employé lésé. Voir le sous-alinéa 5.2.2(5) du Règlement.

7. Le Règlement régissant les conditions d'emploi du personnel recruté sur place de 1978 ne fut distribué aux missions canadiennes à l'étranger qu'environ neuf mois après son approbation par le Conseil du Trésor, le 17 juillet 1978.

8. La requérante, bien que s'étant plainte par écrit de sa révocation, n'a nullement tenté de se prévaloir de la procédure des griefs prescrite à l'article 5.2.2 du Règlement régissant les conditions d'emploi du personnel recruté sur place de 1978.

9. The Applicant's complaint was considered by the Respondent J.L. Manion and others then under his managerial authority and was rejected. In giving consideration to the Applicant's complaint the Respondent J.L. Manion was acting as a senior representative of one of the parties to the difference or dispute concerning the Applicant's termination of employment, i.e., the employer. He was not acting as a Judge or Adjudicator. In deciding to discharge the Applicant and to reject her complaint against her discharge the Respondent J.L. Manion was acting in a purely administrative capacity, and his decision was not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

10. The Applicant while employed at the Canadian Embassy in Athens was a "Public Officer" within the meaning of that expression as defined in sub-section 2(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23. As such a "Public Officer" she must be deemed to have been appointed to hold that office during pleasure only pursuant to sub-section 22(1) of the *Interpretation Act*, as no other tenure was expressed in her appointment.

11. During her period of employment at the Canadian Embassy at Athens, the Applicant was covered by a pension plan regulated by the Locally Engaged Employees Pension Regulations, a copy of which is now produced and shown to me and marked Exhibit "D" to this my Affidavit.

12. During the period of her employment from 1954 to 1974 the Applicant was not required to make any contribution to the cost of that Plan. During the period of her employment from January 1, 1975 to July 7, 1978 the Applicant was required to pay a contribution in part payment of the cost of her Pension Plan. The remaining part was paid by the Government of Canada.

13. At the time of the Applicant's termination of employment on July 7, 1978, she was entitled only to a return of the amount of her contributions with interest. The sum of 62,839 drachmas (Greek) was paid to the Applicant on or about August 2, 1978 representing the amount of the contributions she had made to the cost of her Pension Plan since January 1, 1975, plus interest at the rate of 4% per annum. A copy of a letter dated July 31, 1978 sent to the Applicant advising her of the amount of her pension contribution being returned to her is now produced and shown to me and marked Exhibit "E" to this my Affidavit.

14. Under the Locally Engaged Employees Pension Regulations, the Deputy Minister, by virtue of paragraph 7(2) thereof, has the unfettered discretion to grant, reduce, or withhold payment to an employee to whom those Regulations apply.

15. This Affidavit is sworn in support of an Application made by the Respondents pursuant to Rule 1100 of the General Rules and Orders of the Federal Court of Canada to quash these proceedings under paragraph 52(a) of the *Federal Court Act*.

It will be observed that this affidavit is more akin to a brief of argument than a statement of facts. It is replete with argumentation and conclusions of mixed fact and law, including interpretations of the effect of documents, none of which is admissible or entitled to weight. As a whole, the affidavit adds little if anything at all to the facts

9. La plainte de la requérante fut, après examen par l'intimé J. L. Manion et par d'autres personnes relevant alors de lui, rejetée. Manion, en se penchant sur la plainte portée par la requérante, agissait comme représentant supérieur de l'une des parties au différend ou conflit soulevé par la révocation de la requérante, soit l'employeur. Il n'agissait ni en qualité de juge ni en qualité d'arbitre. En prenant la décision de révoquer la requérante et de rejeter sa plainte contre la révocation, Manion a agi de façon purement administrative et sa décision n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

10. La requérante, pendant toute la durée de son emploi à l'ambassade canadienne à Athènes, était un «fonctionnaire public» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23. En tant que «fonctionnaire public» et aux termes du paragraphe 22(1) de la *Loi d'interprétation*, elle est obligatoirement réputée avoir été nommée à titre amovible seulement puisque, lors de sa nomination, rien d'autre ne fut convenu.

11. Pendant la période de son emploi à l'ambassade canadienne à Athènes, la requérante était couverte par un régime de pension régi par le Règlement sur la pension des employés recrutés sur place à l'étranger, dont copie est devant moi et annexée au présent affidavit comme pièce «D».

12. Pendant la période de 1954 à 1974, la requérante ne fut pas tenue de contribuer au régime. Pendant la période allant du 1^{er} janvier 1975 au 7 juillet 1978, la requérante a dû contribuer à ce régime de pension, avec le gouvernement du Canada.

13. La requérante, au moment de son congédiement, le 7 juillet 1978, n'avait droit qu'au remboursement, avec intérêts, du montant de ses contributions. La somme de 62,839 drachmes (en devises grecques), soit le montant de ses contributions au régime de pension depuis le 1^{er} janvier 1975 plus les intérêts au taux de 4% par an, lui fut versée le 2 août 1978 ou vers cette date. Copie de la lettre datée du 31 juillet 1978 informant la requérante du montant du remboursement des contributions est devant moi et annexée au présent affidavit comme pièce «E».

14. Le Sous-ministre, en vertu du paragraphe 7(2) du Règlement sur la pension des employés recrutés sur place à l'étranger, jouit d'un pouvoir discrétionnaire illimité d'accorder, de réduire ou de retenir tout paiement à l'employé visé dans ledit Règlement.

15. Le présent affidavit est établi à l'appui d'une demande, présentée par les intimés sur le fondement de la Règle 1100 des Règles de la Cour fédérale du Canada, tendant à faire mettre fin aux procédures conformément à l'alinéa 52a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

On remarquera que cet affidavit ressemble davantage à un exposé de moyens qu'à un exposé de faits. Il regorge non seulement d'arguments et de conclusions mélangées de fait et de droit, conclusions dont pas une seule n'est recevable ou ne peut être prise en considération, mais aussi d'interprétations quant à l'effet de certains documents.

recited in the applicant's memorandum save that it exhibits copies of the Regulations and letters referred to therein. It is particularly deficient in not exhibiting the documents relating to the applicant's engagement and promotion.

The first point put forward in support of the motion (though it was neither pressed nor abandoned) was that under subsection 22(1)² of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, the applicant's position was one held during pleasure and that under subsection 23(1) of the same Act, the applicant could be dismissed without a hearing by the respondent who, it was said, was authorized to exercise the power of subsection 23(1)³ because he was the person who had the power to appoint the applicant to her position.

It does not appear to me that there is sufficient information in the material before the Court, at this stage, to determine the nature of the position held by the applicant, and it is not clear that that position was one to which the respondent had appointed her or had authority to appoint her. Accordingly, in so far as the motion may be founded on the submission that the respondent had an unbridled discretion under subsection 23(1) of the *Interpretation Act* to dismiss the applicant for misconduct without informing her of the charge of misconduct or affording her a hearing, I do not think the facts that would support such a submission have been established with sufficient clarity to enable the Court to pass upon it at this stage of the proceedings. I add, however, that even if in exercising the power conferred by subsection 23(1)

² 22. (1) Every public officer appointed before, on or after the 1st day of September 1967, by or under the authority of an enactment or otherwise, shall be deemed to have been appointed to hold office during pleasure only, unless it is otherwise expressed in the enactment or in his commission or appointment.

³ 23. (1) Words authorizing the appointment of a public officer to hold office during pleasure include the power of

- (a) terminating his appointment or removing or suspending him,
- (b) re-appointing or reinstating him, and

(c) appointing another in his stead or to act in his stead,

in the discretion of the authority in whom the power of appointment is vested.

Sauf lorsqu'il fournit en annexe copie des Règlements et des lettres qu'il mentionne, l'affidavit, dans l'ensemble, n'ajoute guère aux faits exposés au mémoire de la requérante. Sa plus grave lacune est de n'être pas accompagné des documents ayant trait à l'engagement et à la promotion de la requérante.

Le premier moyen avancé à l'appui de la requête (bien qu'on n'ait ni insisté sur, ni abandonné, celui-ci) est que la requérante ayant, aux termes du paragraphe 22(1)² de la *Loi d'interprétation*, été nommée à titre amovible, elle pouvait, en vertu du paragraphe 23(1) de la même Loi, être révoquée sans audition par l'intimé, qui, a-t-on prétendu, du fait qu'il détenait le pouvoir de nommer la requérante à son poste, était autorisé à exercer celui conféré par le paragraphe 23(1)³.

J'estime que la Cour, à ce stade-ci, n'est pas en possession de suffisamment de renseignements pour déterminer la nature du poste occupé par la requérante. D'ailleurs, il n'est pas clair qu'il s'agisse d'un poste auquel l'intimé l'avait nommée ou auquel ce dernier avait le pouvoir de la nommer. Par conséquent, dans la mesure où la requête est fondée sur la prétention selon laquelle l'intimé jouissait, en vertu du paragraphe 23(1) de la *Loi d'interprétation*, d'un pouvoir discrétionnaire illimité de révoquer la requérante pour mauvaise conduite et ce, sans l'informer de l'accusation portée contre elle ou sans l'entendre, j'estime que les faits de nature à appuyer cette prétention n'ont pas été suffisamment établis pour permettre à la Cour de statuer sur cette dernière à ce moment-ci des procédures. J'ajouterai toutefois que même si

² 22. (1) Chaque fonctionnaire public nommé avant ou après le 1^{er} septembre 1967 ou à cette date, aux termes ou sous le régime d'un texte législatif ou autrement, est réputé avoir été nommé à titre amovible seulement, sauf disposition contraire dudit texte ou de sa commission ou nomination.

³ 23. (1) Les mots autorisant la nomination d'un fonctionnaire public à titre amovible comportent le pouvoir

- a) de mettre fin à sa charge, de le destituer ou de le suspendre de ses fonctions,
- b) de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions, et
- c) d'en nommer un autre qui le remplacera ou agira à sa place,

à la discrétion de l'autorité investie du pouvoir de faire la nomination.

there is no requirement that the person concerned be given a hearing, a point which is similar to one discussed in the judgment of the majority of the Supreme Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311 at page 322, the power does not appear to me to be more than a power to revoke the appointment and remove the incumbent from the position by terminating the pleasure at which the appointment is held. The subsection does not include the word "dismiss"⁴ or the expression "dismiss for misconduct". As I read it, while the subsection authorizes removal from office, it does not authorize a dismissal for misconduct with the consequences which such a dismissal entails in addition to the loss of the office itself.

Accordingly, I do not think the present motion can succeed on the ground so put forward, at least on the material presently before the Court.

The second point put forward, as I understood it, was that as the deputy head of the Department of Employment and Immigration, the respondent had authority under the Regulations for locally-engaged staffs abroad to dismiss the applicant, that his power to do so was purely administrative and that even if in exercising it fairly⁵ he would have been required to afford the applicant a hearing, the power was not one that was required by law to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. It would follow that review under section 28 of the *Federal Court Act* would not be open though *certiorari* under section 18 might be.

The Regulations referred to are said to have been made in 1956 under paragraph 7(c) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1952, c. 116, that is to say, some two years after the applicant was first employed. Whether the provisions of these Regulations which authorize employment and termination of employment by the persons therein mentioned had the force of law is not clear having regard to the provisions of the *Civil Service Act* then in force. However, both

⁴ Compare the wording used in the *Civil Service Act*, R.S.C. 1952, c. 48, s. 52.

⁵ Compare *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 S.C.R. 311 and *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* [1980] 1 S.C.R. 602.

l'exercice du pouvoir conféré par le paragraphe 23(1) n'est pas assorti de l'exigence d'entendre l'intéressé, question semblable à celle étudiée dans la décision majoritaire de la Cour suprême dans l'affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311, à la page 322, il ne me semble pas s'agir de plus qu'un pouvoir d'annuler à volonté la nomination de la requérante et de destituer celle-ci. Le paragraphe en question ne contient ni le mot «révoquer»⁴ ni l'expression «révoquer pour inconduite». Selon moi, bien qu'autorisant à enlever une personne d'un poste, il ne permet pas de la révoquer pour inconduite, avec tout ce que cela peut entraîner en sus de la perte du poste.

Je n'estime donc pas que le moyen soulevé, du moins sur la base des éléments dont dispose la Cour, permette d'accueillir la requête dont il s'agit.

Le second argument, si je comprends bien, est que l'intimé, en sa qualité de sous-chef de l'Emploi et de l'Immigration, était habilité par le Règlement concernant le personnel recruté sur place à l'étranger à révoquer la requérante, que ce pouvoir était purement administratif et que même si, pour l'exercer équitablement⁵, l'intimé eût dû entendre la requérante, il ne s'agit cependant pas d'un pouvoir légalement soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Dès lors, l'examen prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* serait exclu, bien qu'il puisse y avoir lieu de procéder par voie de *certiorari* en application de l'article 18.

Le Règlement précité aurait été adopté en 1956 en vertu de l'alinéa 7c) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1952, c. 116, c'est-à-dire quelque deux ans après l'engagement de la requérante. Il n'est pas certain, eu égard aux termes de la *Loi sur le service civil* alors en vigueur, que les dispositions de ce Règlement autorisant les personnes mentionnées à embaucher et à mettre fin aux emplois avaient force de loi. Les deux parties les ont cependant considérées comme régissant l'em-

⁴ A comparer aux termes de la *Loi sur le service civil*, S.R.C. 1952, c. 48, art. 52.

⁵ A comparer aux affaires *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* [1979] 1 R.C.S. 311 et *Martineau c. Le Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* [1980] 1 R.C.S. 602.

parties treated them as governing the applicant's employment. Assuming, as the parties have done, that the applicant's employment was governed by the Regulations it seems to me that any power the deputy head may have had to dismiss the applicant from the Public Service was that provided by the Regulations and that this would be the extent of his power to dismiss her even if, apart from such Regulations, the applicant's position or office would have fallen within the first class of employment described by Lord Reid in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40 at page 65.⁶

The Regulations provide in section 6.10 that, subject to certain specified conditions, appointments may be made by the deputy head of the department concerned. They say nothing about the tenure of such appointments. Part VII deals with suspension. It provides:

6.27 CONDITIONS TO BE MET IN CASES OF SUSPENSION

- (1) The Head of Post may suspend from the performance of his duties for such period as he deems warranted, any employee guilty of misconduct or negligence in the performance of his duties, and shall report all such suspensions to the deputy head.
- (2) An employee placed under suspension by the Head of Post has the right of appeal to the deputy head.
- (3) No salary shall be paid to an employee for any period during which he is under suspension, unless the deputy head is of opinion that the suspension was unjust or made in error or that the punishment inflicted was too severe.

It will be observed that provision is made for an appeal to the deputy head by an employee who has been suspended by the Head of Post because of misconduct or negligence in the performance of

⁶ The law regarding master and servant is not in doubt. There cannot be specific performance of a contract of service, and the master can terminate the contract with his servant at any time and for any reason or for none. But if he does so in a manner not warranted by the contract he must pay damages for breach of contract. So the question in a pure case of master and servant does not at all depend on whether the master has heard the servant in his own defence: it depends on whether the facts emerging at the trial prove breach of contract. But this kind of case can resemble dismissal from an office where the body employing the man is under some statutory or other restriction as to the kind of contract which it can make with its servants, or the grounds on which it can dismiss them. The present case does not fall within this class because a chief constable is not the servant of the watch committee or indeed of anyone else.

ploi de la requérante. En supposant, à l'instar des parties, que l'emploi de la requérante était effectivement régi par ce Règlement, il me semble que tout pouvoir de renvoyer la requérante de la Fonction publique que pouvait détenir le sous-chef se limitait à celui prévu par le Règlement et ce, même si, sans ledit Règlement, le poste ou la charge de la requérante serait tombé dans la première catégorie d'emplois décrite par lord Reid dans l'affaire *Ridge c. Baldwin* [1964] A.C. 40, à la page 65⁶.

Le Règlement prévoit à l'article 6.10 que, sous réserve de certaines conditions spécifiées, les nominations peuvent être faites par le sous-chef du ministère concerné. Mais rien n'est dit quant à la durée du mandat des personnes ainsi nommées. La Partie VII, qui traite de la suspension, prévoit notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] 6.27 CONDITIONS À REMPLIR DANS LES CAS DE SUSPENSION

- (1) Le chef de mission peut suspendre de l'exercice de ses fonctions, pour la période qu'il juge à propos, tout employé coupable de mauvaise conduite ou de négligence dans l'accomplissement de ses fonctions. Il doit signaler toute suspension au sous-chef.
- (2) L'employé suspendu par le chef de mission a le droit d'en appeler au sous-chef.
- (3) Nul traitement ne doit être versé à l'employé pour la période de suspension, à moins que le sous-chef ne soit d'avis que cette suspension était injuste ou a été faite par erreur ou que la sanction infligée était trop sévère.

On notera que l'employé qui a été suspendu par le chef de mission pour mauvaise conduite ou pour négligence dans l'accomplissement de ses fonctions peut en appeler au sous-chef, et que ce dernier,

⁶ [TRADUCTION] Le droit régissant les rapports entre employeurs et employés est clair. Il ne peut y avoir exécution intégrale d'un contrat de louage de services, et l'employeur peut mettre fin au contrat qui le lie à son employé en tout temps avec ou sans motif déterminé. Mais s'il ne respecte pas les termes du contrat, il doit payer des dommages-intérêts pour rupture de contrat. Ainsi, lorsqu'il s'agit strictement de rapports entre employeurs et employés, la question n'est pas de savoir si l'employeur a permis à l'employé de se défendre: il s'agit de voir si la preuve au procès établit une rupture de contrat. Mais ce genre d'affaire peut s'apparenter à un renvoi d'une charge publique lorsque l'organisme employeur est assujéti à une loi ou à d'autres restrictions quant à la nature des contrats qu'il peut passer avec ses employés ou aux motifs pour lesquels il peut les renvoyer. La présente affaire n'entre pas dans cette catégorie parce qu'un chef de police n'est ni l'employé du comité de surveillance ni celui de qui que ce soit.

duties and that under subparagraph (3) an opinion is to be formed by the deputy head as to whether the suspension was just or made in error or the punishment was too severe. That, to my mind, suggests that on an appeal by the employee under the provision a judicial, or perhaps a quasi-judicial, function is to be exercised by the deputy head.

Part IX is concerned with separations. It consists of a number of paragraphs, entitled respectively, "Resignation", "Release or Dismissal", "Abandonment of Position" and "Retirement on Account of Age". The paragraph entitled "Release or Dismissal" reads:

6.48 RELEASE OR DISMISSAL

- (1) The deputy head may terminate the employment of an employee or a maintenance employee by reason of reduction in strength, unsuitability, unsatisfactory service or inefficiency, or dismiss him on account of misconduct.
- (2) Any person who is dismissed for misconduct shall not be paid any remuneration in respect of any period after the day he ceased duty, except to the extent required by the law of the country in which the post is situated.

It will be seen that this provision distinguishes, both in its title and in its wording, between release or termination and dismissal and that while there are several grounds for release or termination the only ground for dismissal is misconduct. Moreover, the prohibition of subparagraph (2) applies only in the case of dismissal for misconduct. There is no provision for an appeal to the deputy head, as there is in the case of a suspension, the authority to dismiss being that of the deputy head himself. Nor is there any definition of what constitutes misconduct.

In my view, notwithstanding the lack of any provision in the paragraph for procedure to dismiss, this situation is a classic one for the implication that the decision to dismiss must be made on a judicial or a quasi-judicial basis. I say quasi-judicial only because "misconduct" is not defined and no standards have been prescribed and that may conceivably admit of some flexibility and the application of policy considerations in the determination. But in either case, the power to dismiss arises only when there has been misconduct and, as I see it, the determination of misconduct can be made only on a judicial or possibly, for the reason I have indicated, a quasi-judicial basis after

selon le sous-alinéa (3), doit décider s'il s'agissait d'une suspension juste ou faite par erreur ou si la sanction était trop sévère. Cela implique, à mon sens, que le sous-chef, lorsque l'employé interjette appel conformément à ces dispositions, est appelé à exercer des fonctions judiciaires ou peut-être quasi judiciaires.

La Partie IX, portant sur les départs, comprend plusieurs alinéas respectivement intitulés: [TRADUCTION] «Démission», «Renvoi ou révocation», «Abandon de poste» et «Retraite en raison d'âge». Celui intitulé «Renvoi ou révocation» est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 6.48 RENVOI OU RÉVOCATION

- (1) Le sous-chef peut licencier, en raison d'une réduction de l'effectif, pour inaptitude, pour service insatisfaisant ou pour inefficacité, ou révoquer, pour mauvaise conduite, tout employé ou tout préposé à l'entretien.
- (2) Sauf dans la mesure où les lois du pays où la mission se trouve l'exigent, il ne sera versé à la personne révoquée pour mauvaise conduite aucun traitement à l'égard d'une période quelconque postérieure au jour de la cessation d'emploi.

Il importe de noter que l'intitulé autant que le texte même de cette disposition font la distinction entre renvoi ou licenciement et révocation. Et alors qu'il est prévu plusieurs motifs de renvoi ou de licenciement, le seul motif de révocation est la mauvaise conduite. De plus, l'interdiction contenue dans le sous-alinéa (2) ne s'applique qu'en cas de révocation pour mauvaise conduite. Et, à la différence de la suspension, il n'est prévu aucun appel au sous-chef, le pouvoir de révocation appartenant à ce dernier. Il n'y a pas non plus de définition de «mauvaise conduite».

Malgré le manque, dans l'alinéa, de dispositions relatives à la procédure de révocation, j'estime qu'il y a éminemment lieu d'inférer que la décision de révoquer est soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Si je dis quasi judiciaire, c'est simplement que la notion de «mauvaise conduite» n'étant pas définie et qu'aucune norme n'étant prescrite, il y a sans doute, pour statuer, une certaine latitude et la possibilité de tenir compte de considérations d'intérêt public. Mais dans l'un et l'autre cas, il ne peut être question du pouvoir de révocation que par suite de mauvaise conduite et, selon moi, la constatation de la mauvaise conduite ne peut qu'être soumise à un processus judi-

exploring the facts considered to amount to misconduct and hearing both sides on the issue. The kind of hearing and the procedure to be followed in conducting it are not matters which for present purposes need be discussed.

The principle is an old one and, as it seems to me, is nowhere better expressed than in the judgment of Byles J. in *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180. In that case, the Board had authority in specified circumstances to demolish a privately owned building and did so without affording the owner a hearing. The statute did not expressly provide for a hearing by the Board before exercising the power. Byles J. said at pages 194-195:

It seems to me that the board are wrong whether they acted judicially or ministerially. I conceive they acted judicially, because they had to determine the offence, and they had to apportion the punishment as well as the remedy. That being so, a long course of decisions, beginning with *Dr. Bentley's case* (*Rex v. The Chancellor, &c. of Cambridge*, 1 Stra. 557; 2 Ld. Ray. 1334; 8 Mod. 148; Fortescue, 202), and ending with some very recent cases, establish, that, although there are no positive words in a statute requiring that the party shall be heard, yet the justice of the common law will supply the omission of the Legislature. The judgment of Mr. Justice FORTESCUE, in *Dr. Bentley's case*, is somewhat quaint, but it is very applicable, and has been the law from that time to the present. He says, "The objection for want of notice can never be got over. The laws of God and man both give the party an opportunity to make his defence, if he has any. I remember to have heard it observed by a very learned man, upon such an occasion, that even God himself did not pass sentence upon Adam before he was called upon to make his defence. 'Adam' (says God), 'where art thou? Hast thou not eaten of the tree whereof I commanded thee that thou shouldst not eat?' And the same question was put to Eve also." If, therefore, the board acted judicially, although there are no words in the statute to that effect, it is plain they acted wrongly.

In *M.N.R. v. Coopers and Lybrand*⁷ Dickson J. formulated four criteria for determining whether a decision or order is one required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis as follows:

(1) Is there anything in the language in which the function is conferred or in the general context in which it is exercised which suggests that a hearing is contemplated before a decision is reached?

⁷ [1979] 1 S.C.R. 495 at page 504.

ciaire ou peut-être, pour les raisons que je viens d'énoncer, quasi judiciaire, après examen de tous les faits prétendus constituer de la mauvaise conduite et après audition des deux parties. Il n'y a pas lieu, aux fins de la présente cause, de s'étendre sur le genre d'audition et sur la procédure à suivre lors de celle-ci.

Le principe applicable en l'espèce est fort ancien et n'a jamais été mieux défini que dans la décision du juge Byles dans l'affaire *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.N.S. 180. Dans cette cause, le Conseil avait le pouvoir, dans des circonstances précisées, de démolir un immeuble privé. Or, le Conseil avait exercé ce pouvoir sans donner au propriétaire l'occasion de se faire entendre. Bien que la loi ne prévît pas expressément la tenue d'une audition par le Conseil préalablement à l'exercice du pouvoir, le juge Byles a dit aux pages 194 et 195:

[TRADUCTION] Que le conseil ait agi à titre judiciaire ou dans l'exécution de son mandat, il me semble qu'il s'est trompé. Mais puisqu'il a eu à déterminer la nature de l'infraction et sa sanction ainsi que les remèdes qui s'imposaient, j'estime que le Conseil a agi judiciairement. Or, un grand nombre de décisions, depuis l'affaire du *D^r Bentley* (*Rex c. The Chancellor, &c. of Cambridge*, 1 Stra. 557; 2 Ld. Ray. 1334; 8 Mod. 148; Fortescue 202), jusqu'à des arrêts très récents, établissent que, même si la loi ne prévoit pas expressément que les parties doivent être entendues, les principes de justice de *common law* suppléent à cette omission du législateur. La décision du juge FORTESCUE dans l'affaire *D^r Bentley*, bien qu'un peu surannée n'en est pas moins applicable et constitue la loi encore aujourd'hui. Il dit, «L'opposition fondée sur ce que l'intéressé n'a pas été appelé ne peut être écartée. Aussi bien la loi divine que la loi humaine exigent que soit accordée à la partie l'occasion de se défendre, si elle le peut. Un homme très savant m'a déjà fait remarquer que même Dieu, dans une situation semblable, n'avait pas condamné Adam sans inviter celui-ci à présenter sa défense. 'Adam' (dit Dieu), 'où es-tu? N'as-tu pas mangé de l'arbre dont je t'avais défendu de manger?' Et la même question fut posée à Ève.» Il est donc évident que le conseil, s'il a agi judiciairement, a violé le principe bien que la loi ne dise rien en la matière.

Le juge Dickson, dans l'arrêt *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*⁷, a établi quatre critères permettant de déterminer si une décision ou ordonnance est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire:

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

⁷ [1979] 1 R.C.S. 495, à la page 504.

(2) Does the decision or order directly or indirectly affect the rights and obligations of persons?

(3) Is the adversary process involved?

(4) Is there an obligation to apply substantive rules to many individual cases rather than, for example, the obligation to implement social and economic policy in a broad sense?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

The list was not intended to be exhaustive. Adverting to the four criteria in turn, with respect to the first it seems to me that the existence of a power to dismiss for misconduct, and particularly one found in a general context where a power to suspend for misconduct and for negligence in the performance of duties is subject to procedural and judicial safeguards, suggests that the exercise of the greater power to dismiss for misconduct is also to be subject to judicial safeguards. As to (2), it is obvious that the decision to dismiss for misconduct directly and seriously affects the employee both in the loss of employment and in consequential effects on rights incidental to his employment as well as in his prospects for future employment. As to (3), it seems to me, that the determination of misconduct, which is a prerequisite of the exercise of the power to dismiss, must in the nature of things result from an assertion by someone of misconduct on the part of the employee which gives rise to an issue between that person or some other person who takes up and pursues or reports the assertion to the proper authority on the one hand and the employee on the other. In that sense, whenever the assertion of misconduct is not admitted, there is an adversary process and a *lis*. With respect to (4), this is not a case at all of a power to formulate or implement social or economic policy in a broad sense. But within the limits of an undefined but not hard to understand concept of misconduct, it is a case of applying the concept to an individual case for the purpose of determining its existence or not. All four criteria in my opinion point to the power of dismissal in question being one that is required by law to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis.

Cette liste ne prétend pas être exhaustive. Considérant à tour de rôle chacun des quatre critères, il me semble, pour ce qui est du premier, que l'existence d'un pouvoir de révocation pour mauvaise conduite, particulièrement lorsque celui-ci s'inscrit dans un ensemble où le pouvoir de suspension pour mauvaise conduite et pour négligence dans l'accomplissement des fonctions se trouve assujéti à des garanties tant de procédure que judiciaires, laisse supposer que l'exercice de ce pouvoir, quand même plus grand, est, lui aussi, soumis aux garanties judiciaires. Pour ce qui est du second critère, il est évident que la décision de révoquer pour mauvaise conduite touche directement et gravement l'employé, autant de par la perte d'emploi et les incidences de cela sur les droits accessoires à l'emploi, que de par ses effets sur les perspectives d'emploi pour l'avenir. Quant au troisième, il me semble que la constatation de la mauvaise conduite, sur laquelle repose l'exercice du pouvoir de destituer, doit, par la force des choses, découler d'une dénonciation. Cette dénonciation donne naissance à un litige entre, d'une part, le dénonciateur ou la personne qui s'intéresse à l'assertion de mauvaise conduite soit en y donnant suite, soit en la rapportant à l'autorité compétente, et l'employé d'autre part. En ce sens, à chaque fois que la mauvaise conduite n'est pas avouée, il y a une procédure contradictoire et, partant, un litige. Pour ce qui est du quatrième critère, il ne s'agit nullement, en l'espèce, d'un pouvoir d'établir ou d'appliquer une politique sociale ou économique au sens large. Mais à l'intérieur des limites du concept non défini mais facile à saisir de mauvaise conduite, il s'agit d'appliquer ledit concept au cas particulier afin de déterminer s'il y a eu ou non mauvaise conduite. D'après ces quatre critères, à mon avis, le pouvoir de révocation dont il s'agit en est un qui est légalement soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Accordingly, I would dismiss the motion.

Dès lors, j'estime qu'il y a lieu de rejeter la requête.

* * *

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: I agree with the Chief Justice that the motion to quash the within section 28 application should be dismissed. I would prefer not to express an opinion at this stage on the issue as to whether or not the decision to dismiss the applicant for misconduct is one which is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. I think that determination can, perhaps, best be decided when there is more factual material before the Court. I am content, therefore, to base my agreement on the disposition of the motion simply on the ground that the material presently before the Court is insufficient to permit the motion to succeed.

* * *

KERR D.J.: I agree.

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

LE JUGE URIE: Je me range à l'avis du juge en chef qu'il y a lieu de rejeter la requête en annulation de la demande fondée sur l'article 28 dont il s'agit. Je préfère, à ce stade-ci, ne pas me prononcer sur la question de savoir si la décision de révoquer la requérante pour mauvaise conduite est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. J'estime que cette question pourra être plus facilement tranchée lorsque la Cour connaîtra mieux les faits. Je me contenterai donc de fonder simplement mon adhésion à la décision rendue sur ce que les éléments dont la Cour dispose ne lui permettent pas de faire droit à la requête.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je souscris.