

A-528-05
2006 FCA 358

A-528-05
2006 CAF 358

Attorney General of Canada (*Appellant*)

Procureur général du Canada (*appelant*)

v.

c.

Daniel Israel Assh (*Respondent*)

Daniel Israel Assh (*intimé*)

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

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

Federal Court of Appeal, Linden, Nadon and Evans JJ.A.—Ottawa, September 19 and November 3, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Nadon et Evans, J.C.A.—Ottawa, 19 septembre et 3 novembre 2006.

Public Service — Conflict of Interest — Appeal from Federal Court decision allowing application for judicial review of Veterans Affairs Canada's direction to respondent employee to refuse, return \$5000 legacy bequeathed to him by former client — Respondent successfully assisting testator (veteran, widow of veteran) to obtain pension benefits — Whether acceptance of legacy contrary to Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service issued by Treasury Board — Interpretation of Code, ss. 6(e), 27, 28 — Code's object to enhance public's confidence in integrity of public service — Non-trivial personal rewards for services rendered having no place in professional relationship between public servants, clients — Realistic possibility acceptance of legacy by pensions advocate could influence future performance of latter's official duties — Appeal allowed, Nadon J.A. dissenting.

Fonction publique — Conflit d'intérêts — Appel d'une décision de la Cour fédérale qui a accueilli la demande de contrôle judiciaire d'une directive donnée par le ministère des Affaires des anciens combattants à l'intimé, son employé, de refuser ou de rendre le legs de 5 000 \$ que lui avait fait une ancienne cliente — L'intimé avait aidé la testatrice (ancienne combattante et veuve d'un ancien combattant) à obtenir une pension — L'acceptation du legs contrevenait-elle au Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandats s'appliquant à la fonction publique publié par le Conseil du Trésor? — Interprétation des art. 6e), 27, 28 du Code — L'objet du Code est d'accroître la confiance du public dans l'intégrité de la fonction publique — Les récompenses personnelles d'une certaine importance pour les services rendus n'ont pas leur place dans les relations professionnelles entre les fonctionnaires et leurs clients — Il y a une possibilité réelle que l'acceptation d'un legs par l'avocat-conseil spécialisé en pensions nuise à l'exercice de ses fonctions officielles — Appel accueilli, dissidence du juge Nadon, J.C.A.

Veterans — Respondent employed by Veterans Affairs Canada as pensions advocate to assist veterans, surviving spouses with pension claims — Former client bequeathing \$5000 to him as mark of gratitude for having helped her to obtain pension benefits — In context of Conflict of Interest Code, perspective of reasonable, informed client of Veterans Affairs pertinent — Duty of employees under Veterans Affairs' Directive to report legacies enabling management to decide whether acceptance may give rise to perception it could influence future performance of employee's duties to clients — Realistic possibility acceptance of legacy by pensions advocate could influence future performance of latter's official duties, weaken client's confidence in impartiality of Veterans Affairs' employees.

Anciens combattants — L'intimé est employé par le ministère des Affaires des anciens combattants en tant qu'avocat-conseil spécialisé en pensions chargé d'aider les anciens combattants et leurs conjoints survivants à obtenir une pension — Une ancienne cliente lui a fait un legs de 5 000 \$ comme marque de gratitude pour l'avoir aidée à obtenir sa pension — Vu le Code régissant les conflits d'intérêts, la notion du client raisonnable et bien informé du ministère des Affaires des anciens combattants est pertinente — L'obligation des employés de signaler les legs prévue dans la directive des Affaires des anciens combattants permet à la direction de décider si l'acceptation d'un legs pourrait donner l'impression que cela puisse avoir une influence sur la manière dont l'employé s'acquittera à l'avenir de ses obligations à l'égard de ses clients — Il y a une possibilité réelle que l'acceptation d'un legs par l'avocat-conseil spécialisé en pensions nuise à l'exercice de ses fonctions

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Respondent pensions advocate employed by Veterans Affairs Canada — Former client bequeathing \$5000 to him as mark of gratitude for helping her to obtain pension benefits — Federal Court allowing application for judicial review of Veterans Affairs Canada's direction to refuse, return legacy in accordance with Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service — On basis of pragmatic and functional considerations, correctness appropriate standard for reviewing decision respecting interpretation of relevant sections of Code, application of provision respecting possible influence — Code effectively incorporated into contract of employment, administrative decision maker responsible for interpretation, application not independent of employer — Test for determining existence of apparent conflict of interest reasonable apprehension of bias applied to decision makers subject to duty of fairness, strict principle fiduciaries may not normally retain benefits obtained where any potential conflict between private interests, legal duties.

This was an appeal from a Federal Court decision allowing an application for judicial review of Veterans Affairs Canada's direction to the respondent to refuse or return a legacy left to him by a former client. The respondent is a lawyer employed by Veterans Affairs Canada as a pensions advocate to assist veterans and surviving spouses with their pension claims. From 1993 to 1996, he successfully assisted Maria Adrienne Orn, a veteran and widow of a veteran, to obtain her pension benefits. Five years later, when very ill in hospital, Ms. Orn changed her will and included a \$5000 legacy to the respondent. After her death and upon learning of the bequest, the respondent immediately informed his supervisor, saying that he had had no previous knowledge of Ms. Orn's will, that his acceptance of the legacy could not give rise to a conflict of interest and consequently, that he intended to accept the legacy. The Director General of Human Resources, Veterans Affairs, advised the respondent that acceptance of the legacy would contravene the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service* (Conflict of Interest Code), and directed him to decline it or, if he had already accepted it, to repay the sum to the estate. The respondent grieved that decision through the first and final levels of the internal grievance process, pursuant to section 91 of the

officielles et porte atteinte à la confiance qu'ont les clients dans l'impartialité des employés des Affaires des anciens combattants.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — L'intimé, avocat-conseil spécialisé en pensions, est employé par le ministère des Affaires des anciens combattants — Une ancienne cliente lui a fait un legs de 5 000 \$ comme marque de gratitude pour l'avoir aidée à obtenir sa pension — La Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire de la directive donnée par le ministère des Affaires des anciens combattants de refuser ou de rendre le legs conformément au Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique — Au regard des considérations pragmatiques et fonctionnelles, la décision correcte est la norme de contrôle appropriée à l'égard de la décision concernant l'interprétation des articles pertinents du Code et l'application de la disposition concernant un éventuel abus d'influence — Le Code est en fait incorporé au contrat de travail et les décideurs administratifs responsables de son interprétation et de son application ne sont pas indépendants de l'employeur — Le critère pertinent quant à l'existence d'un conflit d'intérêts apparent est semblable au concept de la crainte raisonnable de partialité concernant les décideurs soumis à l'obligation d'agir équitablement et au strict principe selon lequel les fiduciaires ne peuvent normalement pas conserver les avantages obtenus dans les circonstances où il y a un conflit potentiel entre leurs intérêts personnels et leurs obligations légales.

Il s'agissait d'un appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a accueilli la demande de contrôle judiciaire de la directive donnée à l'intimé par le ministère des Affaires des anciens combattants de refuser ou de rendre le legs que lui avait fait une ancienne cliente. L'intimé est un avocat qui est employé par le ministère des Affaires des anciens combattants en tant qu'avocat-conseil spécialisé en pensions chargé d'aider les anciens combattants et leurs conjoints survivants à obtenir leur pension. De 1993 à 1996, il a aidé Maria Adrienne Orn, veuve d'un ancien combattant et elle-même ancienne combattante, à obtenir une pension. Cinq ans plus tard, alors qu'elle était hospitalisée et très malade, M^{me} Orn a modifié son testament et y a ajouté un legs de 5 000 \$ à l'intimé. Après le décès de M^{me} Orn et après avoir été mis au courant du legs, l'intimé en a immédiatement informé son superviseur, affirmant qu'il n'était nullement au courant du testament de M^{me} Orn, que l'acceptation de ce legs ne pouvait créer de risque de conflit d'intérêts et, partant, qu'il avait l'intention d'accepter le legs. Le directeur général des Ressources humaines, Affaires des anciens combattants, l'a informé que l'acceptation du legs contreviendrait au *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (Code régissant les conflits d'intérêts) et lui a

Public Service Staff Relations Act. At both levels, the decision was upheld and the grievance dismissed. The respondent grieved the final level grievance decision to an Adjudicator who allowed the grievance. The Federal Court set aside that decision on the ground of lack of jurisdiction, but adopted the findings that the facts did not give rise to a conflict of interest and set aside the decision of the final level grievance.

The issue was whether the respondent could accept a legacy of \$5,000 left to him by a former client as a mark of gratitude for having helped her to obtain her pension benefits.

Held (Nadon J.A. dissenting), the appeal should be allowed.

Per Evans J.A. (Linden J.A. concurring): There is no legislation governing a federal public servant's right to accept a legacy from a client. The Conflict of Interest Code in force at the relevant time was a Treasury Board Directive tabled in the House of Commons on September 8, 1985. Federal public servants are required by section 7 of the Code to comply with its provisions as a condition of their employment. Even if the Conflict of Interest Code lacks the quality of "law", many of its provisions impose quite specific obligations on employees and compliance is a condition of their employment. In these circumstances, it is appropriate for standard of review purposes to treat the Conflict of Interest Code as if it were a law. The test for determining whether a public servant's conduct gives rise to an apparent conflict of interest is somewhat analogous to that for a reasonable apprehension of bias. The Conflict of Interest Code, including the provisions in dispute, is designed to maintain the highest professional standards in the federal public service, the integrity of government, and the public's confidence in the objectivity and even-handedness of the public servants on whom it relies. On the basis of pragmatic and functional considerations, correctness is the appropriate standard for reviewing the final level grievance decision respecting the interpretation of the relevant sections the Code, and the application of the provision respecting possible influence.

Two interpretative questions arose. First, paragraph 6(e) of the Code provides that "employees shall not . . . accept

ordonné de le refuser ou, s'il l'avait déjà accepté, de remettre la somme à la succession. L'intimé a contesté cette décision aux premier et dernier paliers de la procédure interne de grief, conformément à l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. La décision a été confirmée, et le grief rejeté, devant ces deux instances. L'intimé a alors contesté la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief devant un arbitre, qui a accueilli le grief. La Cour fédérale a infirmé la décision de l'arbitre qui, selon elle Cour, n'avait pas compétence en la matière, mais a fait siennes les conclusions indiquant que ces faits ne donnaient lieu à aucun conflit d'intérêts et a infirmé la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief.

La question soulevée dans le présent appel était de savoir si l'intimé pouvait accepter un legs de 5 000 \$ que lui avait fait une ancienne cliente comme marque de gratitude pour l'avoir aidée à obtenir sa pension.

Arrêt (le juge Nadon, J.C.A., dissident) : l'appel doit être accueilli.

Le juge Evans, J.C.A. (avec l'accord du juge Linden, J.C.A.) : Aucune loi ne régit le droit d'un fonctionnaire fédéral d'accepter un legs d'un client. Le Code régissant les conflits d'intérêts en vigueur à l'époque pertinente était une directive du Conseil du Trésor déposée à la Chambre des communes le 8 septembre 1985. L'article 7 du Code oblige, les fonctionnaires fédéraux à se conformer à ses dispositions car il fait partie de leurs conditions d'emploi. Le Code régissant les conflits d'intérêts n'a pas la qualité d'une « règle de droit », mais bon nombre de ses dispositions imposent des obligations très précises aux employés et le respect du Code est une condition d'emploi. Dans ces circonstances, il convient, afin de décider quelle est la norme de contrôle applicable, d'assimiler le Code régissant les conflits d'intérêts à une loi. Le critère à suivre pour savoir si la conduite du fonctionnaire donne lieu à un conflit d'intérêts apparent est assez semblable à celui qui est suivi pour savoir s'il y a crainte raisonnable de partialité. Le Code régissant les conflits d'intérêts, y compris les dispositions en litige, est conçu pour assurer le maintien des normes professionnelles les plus élevées au sein de la fonction publique, l'intégrité du gouvernement et la confiance du public dans l'objectivité et l'impartialité des fonctionnaires auxquels il s'adresse. Au regard des considérations pragmatiques et fonctionnelles, la décision correcte est la norme de contrôle appropriée à l'égard de la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief concernant l'interprétation des articles pertinents du Code et l'application de la disposition concernant un éventuel abus d'influence.

Deux questions d'interprétation se posaient. Premièrement, l'alinéa 6e) du Code dispose qu'il « est interdit [à l'employé]

transfers of economic benefit. . . . unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the employee". The phrase "transfers of economic benefit" is very broad. The exclusion of economic benefits transferred "pursuant to an enforceable contract or property right of the employee" permits benefits acquired as a result of a right that is unrelated to the employee's performance of official duties. The respondent's interpretation, that paragraph 6(e) does not extend to testamentary gifts because he was entitled to receive and retain the bequest by reason of his right as a beneficiary to compel the executor to administer the estate, elevated form over substance by splitting the receipt of a legacy from the legatee's legal right to compel the executor to administer the estate in accordance with the will. Such technical distinctions have no place in the interpretation of what is intended to be a general principle to guide employee conduct. Paragraph 6(e) must be read with those provisions setting out specific measures to ensure compliance with the guiding principles. Section 27 of the Code provides that "Gifts, hospitality or other benefits that could influence employees in their judgment and performance of official duties and responsibilities must be declined". Section 27 is not limited to benefits which could influence the manner in which employees perform their official duties to the person providing the disputed gift. It also requires consideration of whether a reasonable person would think that, if pensions advocates were permitted to accept a legacy left to them in circumstances similar to this case, this could influence the performance of their official duties to other clients and conflict with their duty to do their best to assist all their clients with their pension claims. As a matter of interpretation, whether a reasonable person might have these concerns is within the scope of section 27. Finally, the interpretation of section 28 of the Code must take into account a significant difference between the English and French versions of its text. According to the English version, a public servant may accept "incidental gifts, hospitality or other benefits" arising from the performance of official duties, if the conditions set out in paragraphs (a), (b) and (c) are satisfied. However, the French version limits the application of section 28 to gifts, hospitality and other benefits of insignificant value ("*d'une valeur peu importante*"). No such limitation is found in the English text. The French text is to be preferred, mainly because it makes structural sense and avoids confusing duplication and inconsistencies between sections 27 and 28. Consequently, section 28 does not apply to the present case since a legacy of \$5,000 is of more than insignificant value.

[. . .] d'accepter les transferts de valeurs économiques, [. . .] sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un marché exécutoire ou d'un droit de propriété. » L'expression « transferts de valeurs économiques » est très large. Grâce à l'exclusion des transferts de valeurs économiques « résultant d'un marché exécutoire ou d'un droit de propriété », sont autorisés les avantages acquis par suite d'un droit qui n'est pas lié à l'exercice des fonctions officielles de l'employé. L'interprétation de l'intimé, selon laquelle l'alinéa 6e) ne s'applique pas aux legs testamentaires parce qu'il avait le droit de recevoir et de conserver le legs du fait de son droit en tant que bénéficiaire d'exiger que l'exécuteur administre la succession, fait passer la forme avant le fond en faisant une distinction entre la réception d'un legs et le droit légal du bénéficiaire d'exiger de l'exécuteur qu'il administre la succession conformément aux clauses du testament. De telles aguties n'ont pas de place dans l'interprétation de ce qui doit être considéré comme un principe général visant à guider la conduite des employés. L'alinéa 6e) doit être lu de concert avec les dispositions qui énoncent des mesures plus précises conçues pour assurer le respect de ces principes. Suivant l'article 27 du Code, « [l]es employés doivent refuser tout cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage qui risque d'avoir une influence sur leur jugement ou l'exercice de leurs fonctions officielles. » L'article 27 n'est pas limité aux avantages qui pourraient influencer la manière dont les employés s'acquittent de leurs fonctions officielles à l'égard de la personne qui fait le cadeau contesté. Il faut également se demander si la personne raisonnable penserait que, au cas où les avocats-conseils spécialisés en pensions étaient autorisés à accepter un legs qui leur est fait dans des circonstances semblables à celles de l'espèce, cela pourrait les influencer dans la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions officielles à l'égard d'autres clients et entrer en conflit avec leur obligation de faire de leur mieux pour aider tous leurs clients à avoir gain de cause dans leurs demandes de pension. Sur le plan de l'interprétation, la question de savoir si une personne raisonnable pourrait se poser ces questions est visée par l'article 27. Enfin, l'interprétation de l'application de l'article 28 du Code doit tenir compte d'une différence importante qui existe entre les versions française et anglaise du texte. Selon la version anglaise, un fonctionnaire peut accepter des « *incidental gifts, hospitality or other benefits* » à l'occasion d'activités liées à ses fonctions officielles, si les conditions énoncées aux alinéas a), b) et c) sont respectées. Toutefois, la version française limite l'application de l'article 28 aux cadeaux, marques d'hospitalité ou autres avantages « d'une valeur peu importante ». Il n'y a pas de telle restriction dans le texte anglais. C'est le texte français qu'il faut retenir, principalement parce que cette version respecte la structure du texte et évite qu'il y ait double emploi et incompatibilité entre les articles 27 et 28. Par conséquent, l'article 28 ne s'applique pas à l'espèce, étant donné qu'un legs de 5 000 \$ a plus qu'une valeur minime.

The application of section 27 must take account of the Code's object of enhancing the public's confidence in the integrity of the public service and should be relatively risk-averse in this respect. Non-trivial personal rewards for services rendered have no place in the professional relationship between public servants and those they serve. To conclude that a reasonable person would think that there was a realistic possibility that a pensions advocate's acceptance of a \$5,000 legacy could influence the performance of his duties to other clients is also consistent with the broad principle in paragraph 6(e) of the Code. The duty of employees under the Veterans Affairs' Directive to report legacies enables management to decide whether, in all the circumstances, acceptance may give rise to a perception that it could influence the future performance of the employee's duties to clients. By providing in paragraph 6(b) that employees must "act in a manner that will bear the closest public scrutiny", the Code also makes it clear that being subject to a rigorous conflict of interest standard is a condition of public service. A reasonable person would think that there was a realistic possibility that acceptance of this legacy by a pensions advocate could influence the future performance of official duties by that person, and weaken clients' confidence in the impartiality of the employees of Veterans Affairs on whom they rely. Nor could it be said that to deny the respondent the legacy imposed a great hardship on him. Precluding him from accepting the legacy did not adversely impact his constitutional rights, reputation or career.

Per Nadon J.A. (dissenting): Veterans Affairs Canada has not prohibited the acceptance of unsolicited bequests, but has directed its employees to report the matter, so that "[T]he appropriate conflict of interest process will be followed". Since Veterans Affairs has not yet prohibited its employees from accepting such legacies, there was no basis on which to conclude that a "relatively risk-averse" approach to the application of section 27 is warranted. The question was therefore whether the informed person would believe that the respondent's dealings with his present and future clients could be affected in such a way as to give rise to concerns that he might favour some clients over others because of the possibility that they might leave him a legacy. On the facts of this case, the informed person would answer such a question in the negative. If the legacy has any influence upon the respondent, the likelihood is that it will create an incentive for him to perform excellent work for all of his clients. The better solution may be for a total edict preventing public servants from accepting legacies in

L'application de l'article 27 doit tenir compte de l'objet du Code qui est d'accroître la confiance du public dans l'intégrité de la fonction publique et il faut donc à cet égard éviter autant que possible les risques. Les récompenses personnelles d'une certaine importance pour les services rendus n'ont pas leur place dans les relations professionnelles entre les fonctionnaires et leurs clients. Conclure qu'une personne raisonnable penserait qu'il y a une possibilité réelle que l'acceptation par l'avocat-conseil spécialisé en pensions d'un legs de 5 000 \$ pourrait l'influencer dans l'exécution de ses obligations à l'égard d'autres clients est également compatible avec le principe général énoncé à l'alinéa 6e) du Code. L'obligation des employés, selon la directive des Affaires des anciens combattants, de signaler les legs permet à la direction de décider si, compte tenu de toutes les circonstances, l'acceptation du legs pourrait donner l'impression que cela pourrait avoir une influence sur la manière dont l'employé s'acquittera à l'avenir de ses obligations à l'égard de ses clients. En disposant à l'alinéa 6b) que les employés doivent « avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux », le Code fait aussi clairement ressortir que le respect d'une norme rigoureuse en matière de conflit d'intérêts est une condition d'emploi dans la fonction publique. Une personne raisonnable croirait qu'il y a une possibilité réaliste que l'acceptation de ce legs par l'avocat-conseil spécialisé en pensions pourrait influencer l'exercice futur de ses fonctions officielles et diminuerait la confiance qu'ont les clients dans l'impartialité des employés des Affaires des anciens combattants sur lesquels ils comptent. On ne pourrait pas dire non plus que de refuser le legs à l'intimé lui impose un lourd fardeau. Lui refuser d'accepter le legs n'a pas eu d'effet négatif sur ses droits constitutionnels, sa réputation ou sa carrière.

Le juge Nadon, J.C.A. (dissent) : Le ministère des Affaires des anciens combattants n'a pas interdit l'acceptation de legs non sollicités, mais il a donné ordre à ses employés de signaler la chose, de sorte que « [L]a procédure relative aux conflits d'intérêts puisse s'appliquer. » Puisque le ministère n'a pas encore interdit à ses employés d'accepter de tels legs, il n'y avait pas de fondement à la conclusion qu'il était justifié d'adopter une démarche visant à « éviter autant que possible les risques » pour l'application de l'article 27. La question était donc de savoir si la personne bien renseignée penserait que les relations de l'intimé avec ses clients actuels et futurs pourraient être touchées de telle manière qu'elles soulèvent des inquiétudes quant à savoir s'il est susceptible de favoriser certains clients par rapport à d'autres en raison de la possibilité que ceux-ci puissent lui laisser un legs. Vu les faits en l'espèce, la personne bien renseignée répondrait à la question par la négative. Si ce legs a une influence sur l'intimé, il est probable qu'il l'incitera à offrir de meilleurs services à l'ensemble de ses clients. La meilleure solution

circumstances similar to those in this case.

pourrait être d'interdire totalement aux fonctionnaires d'accepter des legs dans des circonstances semblables à celles de l'espèce.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 91, 92 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 91, 92 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Canada (Attorney General) v. Assh (2005), 272 F.T.R. 314; 2005 FC 734; *Vaughan v. Canada*, [2003] 3 F.C. 645; (2003), 224 D.L.R. (4th) 640; 238 F.T.R. 311; 306 N.R. 366; 2003 FCA 76; *Endicott v. Canada (Treasury Board)* (2005), 270 F.T.R. 220; 2005 FC 253; *Threader v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 1 F.C. 41; (1986), 68 N.R. 143 (C.A.).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Procureur général) c. Assh, 2005 CF 734; *Vaughan c. Canada*, [2003] 3 C.F. 645; 2003 CAF 76; *Endicott c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2005 CF 253; *Threader c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 1 C.F. 41 (C.A.).

REFERRED TO:

Assh v. Treasury Board (Veterans Affairs), 204 PSSRB 111; *Peet v. Canada (Attorney General)*, [1994] 3 F.C. 128; (1994), 78 F.T.R. 44 (T.D.); *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

DÉCISIONS CITÉES :

Assh c. Conseil du Trésor (Anciens Combattants), 2004 CRTFP 111; *Peet c. Canada (Procureur général)*, [1994] 3 C.F. 128 (1^{re} inst.); *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369.

AUTHORS CITED

Treasury Board of Canada. *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service*. Ottawa: Supply and Services, 1985, revised 1987.
 Treasury Board of Canada. *Values and Ethics Code for the Public Service*. Ottawa: Department of Supply and Services, 2003.

DOCTRINE CITÉE

Conseil du Trésor du Canada. *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services, 2003.
 Conseil du Trésor du Canada. *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*. Ottawa : Approvisionnement et Services, 1985, rév. 1987.

APPEAL from a Federal Court decision ((2005), 39 Admin. L.R. (4th)137; 281 F.T.R. 277; 2005 FC 1411) allowing an application for judicial review of a direction by Veterans Affairs Canada directing the respondent employee to refuse or return a legacy of \$5,000 bequeathed to him by a former client as a mark of gratitude for having helped her to obtain her pension benefits. Appeal allowed.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2005 CF 1411) qui a accueilli la demande de contrôle judiciaire d'une directive donnée par le ministère des Affaires des anciens combattants à l'intimé, son employé, de refuser ou de rendre le legs de 5 000 \$ que lui avait fait son ancienne cliente comme marque de gratitude pour l'avoir aidée à obtenir sa pension. Appel accueilli.

APPEARANCES:

Michel W. LeFrançois for appellant.
Steven J. Welchner for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Welchner Law Office, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Daniel Israel Assh is a lawyer employed by Veterans Affairs Canada as a pensions advocate to assist veterans and their surviving spouses with their pension claims. The question raised by this appeal is whether he may accept a legacy of \$5,000 left to him by a former client as a mark of gratitude for having helped her to obtain her pensions.

[2] The Department says that acceptance of the legacy would be contrary to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1985) (Conflict of Interest Code or Code) issued by the Treasury Board.

[3] Mr. Assh disagrees, saying that no reasonable person, who was informed of the unusual circumstances of this case, would think that accepting the legacy would place him in a position where he might advance his own personal interest at the expense of his duty to his client. He argues that accepting the legacy cannot give rise to even an apparent conflict of interest and duty, since a legacy does not take effect until the death of the donor, after which he could render the client-donor no further professional services.

ONT COMPARU :

Michel W. LeFrançois pour l'appellant.
Steven J. Welchner pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Welchner Law Office, Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Daniel Israel Assh est avocat; il est employé par le ministère des Affaires des anciens combattants en tant qu'avocat-conseil spécialisé en pensions chargé d'aider les anciens combattants et leurs conjoints survivants à obtenir leur pension. La question soulevée dans le présent appel est de savoir s'il peut accepter un legs de 5 000 \$ que lui a fait une ancienne cliente comme marque de gratitude pour l'avoir aidée à obtenir sa pension.

[2] Le ministère soutient que l'acceptation de ce legs serait contraire au *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1985) (le Code régissant les conflits d'intérêts ou le Code) publié par le Conseil du Trésor.

[3] M. Assh soutient, au contraire, qu'aucune personne raisonnable, au courant des circonstances inhabituelles de cette affaire, ne pourrait croire que l'acceptation de ce legs le placerait dans une position où il pourrait faire passer ses intérêts personnels avant ses obligations envers son client. Il prétend que même s'il accepte ce legs, il n'y a même pas l'apparence d'un conflit d'intérêts et d'obligations, étant donné qu'un legs ne prend effet qu'après la mort du donateur, c'est-à-dire à une date à laquelle M. Assh ne peut plus fournir de services professionnels au client donateur.

[4] Mr. Assh sought judicial review of Veterans Affairs' direction to him to refuse or return the legacy in accordance with the Code. A Judge of the Federal Court allowed the application and set aside the final level grievance upholding the original decision: *Assh v. Canada (Attorney General)* (2005), 39 Admin. L.R. (4th) 137. In my respectful opinion, the Judge erred in his conclusion. I would allow the appeal, dismiss the application for judicial review, and restore the decision made at the final level grievance.

B. FACTUAL BACKGROUND

[5] Mr. Assh is the Edmonton District Pensions Advocate for the Bureau of Pensions Advocates, Veterans Affairs Canada. From 1993 to 1996, he successfully assisted Maria Adrienne Orn, a veteran and the widow of a veteran, to obtain her pension benefits. In July 2001, when Ms. Orn was very ill in hospital, she changed her will, with the help of her lawyer, James Odishaw, and included the legacy to Mr. Assh. She left specific legacies totalling more than \$100,000 and divided the residue of her estate among various named persons and a charity. Three weeks later, she died.

[6] In August 2001, Mr. Assh received a voice mail message from Mr. Odishaw's secretary, informing him that Ms. Orn had left him a legacy of \$5,000. Mr. Assh immediately told his supervisor, Evan Elkin, of the bequest, saying that he had had no previous knowledge of Ms. Orn's will and that his acceptance of the legacy could not give rise to a conflict of interest because she was obviously not expecting further services from him. Further, since Ms. Orn died leaving no children, she could not have left him the legacy in the expectation that he would give them special assistance. Consequently, he intended to accept the legacy. Mr. Elkin responded that Mr. Assh should "hold off" accepting it, "until it has been cleared through the appropriate departmental channels".

[4] M. Assh a demandé le contrôle judiciaire de la directive qui lui a été donnée par le ministère des Affaires des anciens combattants de refuser ou de rendre le legs conformément au Code. Un juge de la Cour fédérale a accueilli cette demande et annulé la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief qui avait maintenu la décision originale : *Assh c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1411. En toute déférence, je crois que le juge a commis une erreur dans sa conclusion. Je suis d'avis d'accueillir l'appel, de rejeter la demande de contrôle judiciaire et de rétablir la décision qui a été rendue au dernier palier de la procédure de grief.

B. LE CONTEXTE FACTUEL

[5] M. Assh est avocat-conseil spécialisé en pensions au district d'Edmonton du Bureau des avocats-conseils des pensions, ministère des Affaires des anciens combattants. De 1993 à 1996, il a aidé Maria Adrienne Orn, veuve d'un ancien combattant et elle-même ancienne combattante, et elle a ainsi réussi à obtenir une pension. En juillet 2001, alors qu'elle était hospitalisée et très malade, M^{me} Orn a modifié son testament, avec l'aide de son avocat, James Odishaw, et y a ajouté le legs destiné à M. Assh. Elle a fait des legs particuliers d'une valeur de plus de 100 000 \$ et légué le reste de ses biens à plusieurs héritiers désignés et à un organisme de charité. Son décès est survenu trois semaines plus tard.

[6] En août 2001, M. Assh a reçu un message de la secrétaire de M. Odishaw, l'informant que M^{me} Orn lui avait fait un legs de 5 000 \$. M. Assh a immédiatement informé son superviseur, Evan Elkin, de ce don, affirmant qu'il n'était nullement au courant du testament de M^{me} Orn et que l'acceptation de ce legs ne pouvait créer de risque de conflit d'intérêts parce que, manifestement, elle ne s'attendait plus à ce qu'il puisse lui offrir d'autres services. En outre, comme M^{me} Orn est décédée sans laisser d'enfant, elle ne pouvait pas lui avoir fait ce legs dans l'espoir qu'il puisse leur offrir une aide spéciale. Par conséquent, il avait l'intention d'accepter le legs. M. Elkin a répondu à M. Assh qu'il devait [TRADUCTION] « attendre un peu » et ce [TRADUCTION] « jusqu'à ce que les autorités ministérielles indiquées se soient prononcées sur la question ».

[7] In September 2001, Mr. Assh filed a confidential report with Mr. Fenety, the Director General of Human Resources, Veterans Affairs, describing both the legacy, which he stated that he intended to accept, and the circumstances in which he had represented Ms. Orn.

[8] Mr. Assh said that he had never suggested, encouraged or requested Ms. Orn to transfer any economic benefit to him, either during her lifetime or on her death, and that he had had no knowledge of the legacy prior to the telephone call from Mr. Odishaw's office in August 2001. In addition, he stated that he had not acted for Ms. Orn since 1996.

[9] In a two-page letter dated January 11, 2002, Mr. Fenety explained to Mr. Assh that acceptance of Ms. Orn's legacy would contravene the Conflict of Interest Code, and directed him to decline it or, if he had already accepted it, to repay the sum to the estate.

[10] On February 11, 2002, Mr. Odishaw sent Mr. Assh a cheque for \$5,000, having formally notified him of the legacy in a letter dated December 21, 2001. On February 15, 2002, Mr. Assh returned an uncashed cheque for \$5,000 to Mr. Odishaw, who agreed to hold the funds for him, pending the resolution of his dispute with Veterans Affairs over the legacy.

[11] In response to correspondence from Mr. Assh, Mr. Odishaw advised him in March 2002 that he had not been mentioned in Ms. Orn's will before the will was amended three weeks before her death. Mr. Odishaw also stated that Ms. Orn had told him that she was leaving the bequest to Mr. Assh because he had been so helpful to her in obtaining her pension.

[12] Mr. Assh grieved Mr. Fenety's decision through the first and final levels of the internal grievance process, pursuant to section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 (PSSRA). At both levels, Mr. Fenety's decision was upheld and the grievance dismissed. Mr. Assh applied for judicial review of the decision of the final level grievance board.

[7] En septembre 2001, M. Assh a déposé un rapport confidentiel auprès de M. Fenety, directeur général des Ressources humaines, Affaires des anciens combattants, dans lequel il décrivait le legs, en précisant qu'il avait l'intention de l'accepter, et les circonstances dans lesquelles il avait représenté M^{me} Orn.

[8] M. Assh a déclaré qu'il n'avait jamais proposé, de manière indirecte ou impérative, à M^{me} Orn de lui accorder un avantage pécuniaire, ni de son vivant ni sur son lit de mort, et qu'il n'était absolument pas au courant du legs avant que le bureau de M. Odishaw l'en informe par téléphone en août 2001. En outre, il a déclaré qu'il n'avait pas agi pour le compte de M^{me} Orn depuis 1996.

[9] Dans la lettre de deux pages datée du 11 janvier 2002, M. Fenety a expliqué à M. Assh que l'acceptation du legs fait par M^{me} Orn contreviendrait au Code régissant les conflits d'intérêts, et il lui a ordonné de le refuser ou, s'il l'avait déjà accepté, de remettre la somme à la succession.

[10] Le 11 février 2002, M. Odishaw a fait parvenir à M. Assh un chèque de 5 000 \$, l'ayant formellement avisé du legs dans une lettre en date du 21 décembre 2001. Le 15 février 2002, M. Assh a rendu le chèque de 5 000 \$ non encaissé à M. Odishaw, qui a accepté de détenir les fonds pour lui, jusqu'à ce que ce conflit concernant le legs soit résolu avec le Ministère.

[11] En réponse à la lettre de M. Assh, M. Odishaw l'a informé en mars 2002 que son nom n'avait jamais figuré dans le testament de M^{me} Orn avant qu'elle le modifie trois semaines avant son décès. M. Odishaw a également déclaré que M^{me} Orn lui avait dit qu'elle faisait ce legs parce que M. Assh l'avait beaucoup aidée à obtenir sa pension.

[12] M. Assh a contesté la décision de M. Fenety aux premier et dernier paliers de la procédure interne de grief, conformément à l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 (LRTFP). La décision de M. Fenety a été maintenue et le grief rejeté devant ces deux instances. M. Assh a demandé le contrôle judiciaire de

la décision du comité du dernier palier de la procédure de grief.

C. REGULATORY FRAMEWORK

[13] There is no legislation governing a federal public servant's right to accept a legacy from a client. The Conflict of Interest Code in force at the relevant time is a Treasury Board Directive, which was tabled by the Prime Minister in the House of Commons on September 8, 1985. Federal public servants are required by section 7 of the Code to comply with its provisions as a condition of their employment.

[14] The first part of the Code is entitled "Principles and Administration"; the provisions most relevant to this appeal are as follows.

Objects

4. The objects of the Code are to enhance public confidence in the integrity of employees and the Public Service:

...

- (c) by establishing clear rules of conduct respecting conflict of interest for, and post-employment practices applicable to, all employees; and
- (d) by minimizing the possibility of conflicts arising between the private interests and public service duties of employees and providing for the resolution of such conflicts in the public interest should they arise.

...

Principles

6. Every employee shall conform to the following principles:
- (a) employees shall perform their official duties and arrange their private affairs in such a manner that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced;

C. LE RÉGIME LÉGISLATIF

[13] Aucune loi ne régit le droit d'un fonctionnaire fédéral d'accepter un legs d'un client. Le Code régissant les conflits d'intérêts qui était en vigueur à l'époque pertinente est une directive du Conseil du Trésor, qui a été déposée par le Premier ministre à la Chambre des communes le 8 septembre 1985. L'article 7 du Code oblige, les fonctionnaires fédéraux à se conformer à ses dispositions car il fait partie de leurs conditions d'emploi.

[14] La première partie du Code est intitulée « Principes et administration »; les dispositions les plus pertinentes au présent appel sont reproduites ci-dessous.

Objet

4. Le présent code a pour objet d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des employés et dans l'administration publique fédérale :

[...]

- c) en établissant à l'intention de tous les employés des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat; et
- d) en réduisant au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels des employés et leurs fonctions officielles, et en prévoyant les moyens de régler de tels conflits, le cas échéant, dans l'intérêt public.

[...]

Principes

6. Chaque employé doit se conformer aux principes suivants :
- a) il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles de façon à préserver et à faire accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;

(b) employees have an obligation to act in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law;

...

(e) employees shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the employee;

...

Certification Document

7. Before or upon appointment, employees must sign a document certifying that they have read and understood this Code and that, as a condition of employment, they will observe this Code.

...

Supplementary Compliance Measures

11. The deputy head of a department may augment the compliance measures set out in Parts II and III with supplementary procedures and guidance:

- respecting conflict of interest and post-employment situations peculiar to the unique and special responsibilities of the department; and

...

These measures require Treasury Board approval before coming into force.

[15] Part II is entitled “Conflict of Interest Compliance Measures” and, as relevant to this appeal, provides as follows.

Objects

14. The compliance measures set out the procedural and administrative requirements to be observed by public servants in order to minimize the risk of conflict of

b) il doit avoir une conduite si irréprochable qu’elle puisse résister à l’examen public le plus minutieux; pour s’acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d’observer la loi;

[. . .]

e) mis à part les cadeaux, les marques d’hospitalité et les autres avantages d’une valeur minimale, il lui est interdit de solliciter ou d’accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s’il s’agit de transferts résultant d’un marché exécutoire ou d’un droit de propriété;

[. . .]

Document d’attestation

7. Avant ou au moment d’assumer leurs fonctions officielles, les employés doivent signer un document attestant qu’ils ont lu et compris le code et qu’ils s’engagent, comme condition d’emploi, à l’observer. [. . .]

[. . .]

Mesures d’observation supplémentaires

11. L’administrateur général d’un ministère peut ajouter aux mesures d’observation figurant aux parties II et III des procédures et des directives supplémentaires :

- à l’égard de situations qui, sur le plan des conflits d’intérêts ou de l’après-mandat, sont particulières aux responsabilités uniques ou spéciales du ministère; et

[. . .]

Ces mesures doivent être approuvées par le Conseil du Trésor avant d’être mises en vigueur.

[15] La Partie II est intitulée « Mesures d’observation régissant les conflits d’intérêts » et, celles qui sont pertinentes quant au présent appel sont reproduites ci-dessous.

Objet

14. Les mesures d’observation énoncent les procédures et les modalités administratives que les fonctionnaires sont tenus d’observer afin de réduire au minimum les risques

interest and to permit the resolution of such conflicts of interest in favour of the public interest, should any arise.

de conflits d'intérêts et de permettre le règlement, dans l'intérêt public, de tout conflit d'intérêts qui pourrait se produire.

...

[...]

Gifts, Hospitality and Other Benefits

27. Gifts, hospitality or other benefits that could influence employees in their judgement and performance of official duties and responsibilities must be declined. Employees must not accept, directly or indirectly, any gifts, hospitality or other benefits that are offered by persons, groups or organizations having dealings with the government.
28. Notwithstanding, acceptance of offers of incidental gifts, hospitality or other benefits arising out of activities associated with the performance of their official duties and responsibilities is not prohibited if such gifts, hospitality or other benefits:
- are within the bounds of propriety, a normal expression of courtesy or within the normal standards of hospitality;
 - are not such as to bring suspicion on the employee's objectivity and impartiality; and
 - would not compromise the integrity of the government.
29. Where it is impossible to decline *unauthorized gifts, hospitality or other benefits*, employees must immediately report the matter to the designated official. The designated official may require that a gift of this nature be retained by the department or be disposed of for charitable purposes. [Emphasis added.]

[16] Section 11 of the Conflict of Interest Code authorizes the deputy head of a department to augment the compliance measures contained in Part II of the Code. Veterans Affairs has issued a supplementary Directive to employees respecting wills and estates. The Directive emphasizes that many of Veterans Affairs' clients are elderly and sometimes vulnerable, and may feel particularly grateful to those who have assisted them, and

Cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages

27. Les employés doivent refuser tout cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage qui risque d'avoir une influence sur leur jugement ou l'exercice de leurs fonctions officielles. Il est interdit aux employés d'accepter directement ou indirectement un cadeau, une marque d'hospitalité ou un avantage, offert par une personne, un groupe ou un organisme qui entretient des rapports avec le gouvernement.
28. Cependant, les employés peuvent, à l'occasion d'activités liées à leurs fonctions officielles, accepter des cadeaux, des marques d'hospitalité ou d'autres avantages d'une valeur peu importante, si ceux-ci :
- sont conformes aux règles de la bienséance, de la courtoisie ou de l'hospitalité;
 - ne sont pas de nature à laisser planer des doutes quant à leur objectivité ou à leur impartialité;
 - ne compromettent aucunement l'intégrité du gouvernement.
29. Lorsque les employés se voient dans l'impossibilité de refuser *un cadeau, une marque d'hospitalité ou un autre avantage non autorisé*, ils doivent le signaler immédiatement à l'administrateur désigné. Ce dernier peut exiger qu'un cadeau de ce genre soit conservé par le ministère ou soit cédé à des fins charitables. [Non souligné dans l'original.]

[16] L'article 11 du Code régissant les conflits d'intérêts autorise l'administrateur général d'un ministère à étoffer les mesures qui figurent dans la Partie II du Code. Le ministère des Affaires des anciens combattants a émis à l'intention de ses employés une directive supplémentaire concernant les testaments et les successions. La directive met l'accent sur le fait que de nombreux clients de ce ministère sont des personnes âgées, parfois vulnérables, et qu'elles peuvent se sentir particulièrement reconnaissantes envers les personnes qui les ont aidées et :

... the need to reward excellent service through the offer of a gift, bequest or special trust through the Department. Such gifts or bequests, although offered with the best intentions, may be perceived as serving the interests of employees or the Department over those of the client or their families.

[17] The Directive provides that employees must carry out their official duties and responsibilities with “integrity, objectivity and impartiality”, and not engage in conduct which may be perceived

... to permit gain for the employees (i.e. using their position with the department to ingratiate themselves to a client for personal benefit).

[18] In addition, the Directive forbids employees from soliciting bequests of money for themselves. Otherwise, it does not address the circumstances in which employees may accept bequests. However, it does provide that, when an employee has been named as the beneficiary in a client’s will, the employee must report the matter to the “designated official” stipulated in the Conflict of Interest Code, and “[t]he appropriate Conflict of Interest process will be followed.” Mr. Assh complied with this provision by notifying Mr. Elkin in August 2001, as soon as he learned of the legacy.

D. ADMINISTRATIVE DECISION UNDER REVIEW

[19] The decision under review is the final level grievance decision. However, since this and the first level grievance decision were made by employees of Veterans Affairs, and concurred with the original decision by Mr. Fenety, it is appropriate to consider the reasons given at all three levels in order to obtain a complete picture of the basis of the decision under review.

[20] In addition, a fourth administrative decision was rendered in this case by an Adjudicator of the Public Service Staff Relations Board (as it then was), pursuant to section 92 [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68] of the PSSRA. After receiving the final level grievance decision, Mr. Assh grieved to the Board the Department’s refusal to permit him to accept the legacy. Unlike

[...] sentir le besoin de récompenser l’excellence du service en faisant un cadeau ou un don, ou en établissant une fiducie spéciale pour le Ministère. Ces cadeaux ou dons, même s’ils sont offerts avec les meilleures intentions, peuvent être perçus comme étant davantage dans l’intérêt des employés ou du Ministère que dans l’intérêt des clients ou de leurs familles.

[17] La directive stipule que les employés doivent remplir leurs devoirs et fonctions en toute « intégrité, objectivité et impartialité », et qu’ils ne doivent pas avoir une conduite qui pourrait être perçue

[...] comme leur permettant de retirer un gain (p. ex. profiter de leur poste au ministère pour rechercher les bonnes grâces d’un client à des fins personnelles).

[18] En outre, la directive interdit aux employés de solliciter des legs d’argent en leur faveur. Par ailleurs, elle ne prévoit pas les cas dans lesquels les employés peuvent accepter des dons. Toutefois, elle stipule que, lorsque l’employé est institué légataire par un client, il doit le signaler au « fonctionnaire compétent » qui est nommé ou désigné dans le Code régissant les conflits d’intérêts, et que « la procédure relative aux conflits d’intérêts s’applique ». M. Assh s’est conformé à cette disposition en avisant M. Elkin en août 2001, dès qu’il a été informé du legs.

D. LA DÉCISION ADMINISTRATIVE VISÉE PAR LA DEMANDE DE CONTRÔLE

[19] La décision contestée est celle qui a été rendue au dernier palier de la procédure de grief. Toutefois, puisque cette décision et celle qui a été rendue au premier palier de la procédure de grief ont été prises par des employés du ministère des Affaires des anciens combattants, et qu’elles ont confirmé la décision initiale de M. Fenety, il convient d’examiner les motifs exposés aux trois paliers afin de bien comprendre le fondement de la décision contestée en l’espèce.

[20] En outre, une quatrième décision administrative a été rendue en l’espèce par un arbitre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (telle était alors son nom), en vertu de l’article 92 [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68] de la LRTFP. Après avoir reçu la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief, M. Assh s’est adressé à la Commission afin de

the first and final levels of the grievance process, the Adjudicator is independent of the employer. The Adjudicator allowed the grievance and set aside Veterans Affairs' refusal to permit him to accept the legacy: *Assh v. Treasury Board (Veterans Affairs)*, 2004 PSSRB 111.

[21] However, the Adjudicator's decision was in turn set aside by Strayer D.J. of the Federal Court on an application for judicial review, on the ground that, since Veterans Affairs' decision was not disciplinary in nature, it was not within the jurisdiction conferred on Adjudicators by section 92: *Canada (Attorney General) v. Assh* (2005), 272 F.T.R. 314 (F.C.). Strayer D.J. said (at paragraph 11) that it was not sufficient for this purpose that Mr. Assh could potentially be disciplined for breach of his contract of employment if he accepted the legacy in defiance of Mr. Fenety's decision. However, the Judge made no comment on the merits of the Adjudicator's decision and its supporting reasons.

(i) Mr. Fenety's decision

[22] After referring to paragraphs 6(a) and (b) of the Conflict of Interest Code, Mr. Fenety stated in his letter of decision:

In light of these provisions, if the public becomes aware that a bequest was accepted, public perception for the integrity of the Public Service may be tarnished and its confidence in the Public Service diminished. Consequently, employees must not only, in fact, act with integrity, the public perception must be that they acted with integrity.

[23] He noted that paragraph 6(e) prohibits the acceptance of gifts of more than nominal value, such as Ms. Orn's legacy of \$5,000. He relied also on paragraphs 28(b) and (c) for the following conclusions:

Accepting a bequest of \$5000 cannot reasonably be considered as a normal expression of courtesy. Acceptance by Public Servants of gifts or bequests from clients may raise some suspicion and result in the public view that preferential services may be available for a price, thus compromising the

contester le refus du Ministère de lui permettre d'accepter le legs. Contrairement aux comités des premier et dernier paliers de la procédure de grief, l'arbitre est indépendant de l'employeur. L'arbitre a accueilli le grief et a annulé le refus du ministère des Affaires des anciens combattants de l'autoriser à accepter le legs : *Assh c. Conseil du Trésor (Anciens Combattants)*, 2004 CRTFP 111.

[21] Toutefois, la décision de l'arbitre a à son tour été infirmée par le juge suppléant Strayer de la Cour fédérale, au terme d'une instance en contrôle judiciaire, au motif que, puisque la décision du ministère des Affaires des anciens combattants n'était pas de nature disciplinaire, elle ne relevait pas de la compétence conférée aux arbitres par l'article 92 : *Canada (Procureur général) c. Assh*, 2005 CF 734. Le juge Strayer a dit (au paragraphe 11) qu'il n'était pas suffisant que M. Assh eût pu être l'objet d'une mesure disciplinaire parce qu'il aurait manqué à son contrat de travail s'il avait accepté le legs malgré la décision de M. Fenety. Toutefois, le juge n'a fait aucune observation sur le bien-fondé de la décision de l'arbitre et les motifs donnés à l'appui de celle-ci.

i) La décision de M. Fenety

[22] Après avoir examiné les alinéas 6a) et b) du Code régissant les conflits d'intérêts, M. Fenety a déclaré dans sa lettre communiquant la décision :

[TRADUCTION] Au vu de ces dispositions, si le public apprend qu'un legs a été accepté, cela peut ternir la perception qu'il a de l'intégrité de la fonction publique et diminuer la confiance qu'il entretient dans la fonction publique. Par conséquent, les employés doivent non seulement agir avec intégrité concrètement, mais le public doit le percevoir ainsi.

[23] Il a signalé que l'alinéa 6e) interdit l'acceptation de cadeaux autres que ceux d'une valeur minime, comme le legs de 5 000 \$ de M^{me} Orn. Il s'est appuyé sur les alinéas 28b) et c) pour tirer les conclusions suivantes :

[TRADUCTION] Accepter un legs de 5 000 \$ ne peut raisonnablement être considéré comme étant conforme aux règles de la courtoisie. L'acceptation par les fonctionnaires de cadeaux et de legs offerts par des clients risque de laisser planer des doutes et de faire croire au public qu'il y a un prix

integrity of the Government. The public must accept that a Public Servant will provide equal services to all.

[24] Consequently, he concluded, Mr. Assh was unable to accept or retain the legacy. Mr. Fenety ended his decision letter by commending Mr. Assh for his “honesty, integrity and professionalism for reporting this bequest to me.”

(ii) First level grievance decision

[25] Mr. Elkin, the Regional Director Pensions Advocacy for the Western Region, heard Mr. Assh’s first level grievance. Mr. Elkin found that the legacy came within paragraph 6(e) of the Code on the following grounds: the only relationship between Mr. Assh and Ms. Orn was that of solicitor and client; the legacy was intended as a token of her appreciation for his efforts in securing her pension; it was “substantial” in value; and it was not excluded from paragraph 6(e) as “an enforceable contract or property right of the employee”.

[26] Turning to the other provisions of the Conflict of Interest Code, Mr. Elkin stated that section 27 requires the refusal of gifts which could influence employees in their performance of official duties. Section 28 only permits a public servant to accept a gift which is “within the bounds of propriety, a normal expression of courtesy or within the normal standards of hospitality”. A legacy of \$5,000 is none of these.

[27] Like Mr. Fenety, Mr. Elkin complimented Mr. Assh on the “high level of integrity” that he had shown in reporting the legacy to him at the earliest opportunity. Nonetheless, in his decision of August 19, 2002, he “regrettably” concurred with Mr. Fenety’s decision and dismissed the grievance.

(iii) Final level grievance decision

[28] At the final level grievance, Mr. Assh was represented by a lawyer with the Professional Institute

à payer pour obtenir un traitement de faveur, ce qui compromet l’intégrité du gouvernement. Le public doit être convaincu qu’un fonctionnaire offre les mêmes services à tous.

[24] Par conséquent, il a conclu que M. Assh ne pouvait accepter ni conserver le legs. M. Fenety conclut sa lettre de décision en félicitant M. Assh [TRADUCTION] « de m’avoir informé de ce legs, ce qui montre son honnêteté, son intégrité et son professionnalisme ».

ii) La décision au premier palier de la procédure de grief

[25] M. Elkin, le directeur régional des avocats-conseils des pensions pour la région de l’Ouest, a entendu le grief de M. Assh au premier palier. Il a conclu que le legs était visé par l’alinéa 6e) du Code pour les motifs suivants : la seule relation entre M. Assh et M^{me} Orn était la relation avocat-client; le legs a été fait par M^{me} Orn en guise de reconnaissance pour les efforts de M. Assh qui l’a aidée à obtenir sa pension; il est d’une valeur « substantielle »; et il n’est pas exclu de l’alinéa 6e) au titre de « marché exécutoire ou droit de propriété ».

[26] Se penchant sur les autres dispositions du Code régissant les conflits d’intérêts, M. Elkin a déclaré que, aux termes de l’article 27, les employés doivent refuser les cadeaux qui risquent de les influencer dans l’exercice de leurs fonctions officielles. L’article 28 autorise uniquement les cadeaux qui sont « conformes aux règles de la bienséance, de la courtoisie ou de l’hospitalité ». Le legs de 5 000 \$ n’est pas visé par cette expression.

[27] Comme M. Fenety, M. Elkin a félicité M. Assh pour la [TRADUCTION] « grande intégrité » dont il avait fait preuve en signalant le legs dès qu’il en avait été informé. Néanmoins, dans sa décision du 19 août 2002, il conclut qu’il doit [TRADUCTION] « malheureusement » souscrire à la décision de M. Fenety et rejeter le grief.

iii) La décision au dernier palier de la procédure de grief

[28] Au dernier palier de la procédure applicable, M. Assh était représenté par un avocat de l’Institut

of the Public Service of Canada, Mr. Assh's union. The focus of Mr. Assh's submissions was that the relevant provisions in the Conflict of Interest Code apply only to gifts by living persons, not to bequests, since a bequest cannot influence a public servant's performance of his or her duties for the donor.

[29] In his reasons for decision, dated November 6, 2002, Mr. MacLeod, the Chief Pensions Advocate, stated that he regarded Mr. Assh's reading of section 27 as unduly narrow and with no regard for its context. In his opinion,

[T]he intent of the various provisions of the Code is to prevent and to avoid a real or potential conflict of interest in the eyes of the public resulting from your official duties and responsibilities in respect to other present and future clients.

[30] Whether a benefit takes the form of a testamentary or *inter vivos* gift is not determinative. While supporting the decision that Mr. Assh could not accept the legacy since it exceeded the value described in paragraph 6(e) and section 28 of the Conflict of Interest Code, Mr. MacLeod also commended Mr. Assh on his integrity in promptly disclosing the legacy.

E. DECISION OF THE FEDERAL COURT

[31] After reviewing the history of this matter, the relevant provisions in the Conflict of Interest Code, and some pertinent jurisprudence, the applications Judge stated (at paragraph 21) his approach as follows:

The application of this Code should be made in an informed and purposive manner, the decision maker should be apprised of and take into account all the relevant facts and not come to a superficial decision. The approach should be guided by the test set out by the Federal Court of Appeal in *Threader [v. Canada (Treasury Board)]*, [1987] 1 F.C. 41 (C.A.) at paragraph 27:

Would an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, think it more likely than not that the

professionnel de la fonction publique du Canada, syndicat dont il est membre. Dans ses observations, M. Assh a mis l'accent sur le fait que les dispositions pertinentes du Code régissant les conflits d'intérêts ne s'appliquaient qu'aux cadeaux faits par des personnes vivantes, et ne s'appliquaient donc pas aux legs, puisqu'un legs ne peut avoir influencé le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions à l'égard du donateur.

[29] Dans les motifs de sa décision, en date du 6 novembre 2002, M. MacLeod, avocat-conseil en chef du Bureau de services juridiques des pensions, a déclaré qu'à son avis l'interprétation que M. Assh donnait de l'article 27 est trop restrictive et ne tenait pas compte du contexte. À son avis :

[TRADUCTION] L'objet des différentes dispositions du Code [...] est d'empêcher qu'il y ait aux yeux du public un conflit d'intérêts réel ou potentiel du fait de l'exercice de vos fonctions officielles à l'endroit de clients actuels ou futurs.

[30] Qu'un avantage prenne la forme d'un legs testamentaire ou d'un don entre vifs n'est pas décisif. Tout en approuvant la décision selon laquelle M. Assh ne pouvait accepter le legs puisque celui-ci dépassait la valeur prévue à l'alinéa 6e) et à l'article 28 du Code régissant les conflits d'intérêts, M. MacLeod a également félicité M. Assh pour l'intégrité dont il a fait preuve en signalant rapidement le legs en question.

E. LA DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[31] Après avoir examiné le contexte de cette affaire, les dispositions pertinentes du Code régissant les conflits d'intérêts, et une partie de la jurisprudence pertinente, le juge saisi de la demande a énoncé (au paragraphe 21) la démarche qu'il entendait suivre :

Il convient d'appliquer le Code d'une manière éclairée et en fonction de son objet, et le décideur doit être informé de tous les faits pertinents et en tenir compte, de même qu'il ne doit pas rendre une décision superficielle. L'approche à suivre devrait s'inspirer du critère formulé par la Cour d'appel fédérale dans *Threader [c. Canada (Conseil du Trésor)]*, [1987] 1 C.F. 41 (C.A.) au paragraphe 23 :

Est-ce qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait que, selon toute vraisemblance, le fonctionnaire,

public servant, whether consciously or unconsciously, will be influenced in the performance of his official duties by considerations having to do with his private interests?

consciemment ou non, sera influencé par les considérations d'intérêt personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles?

[32] The applications Judge concluded that the question in dispute in the final level grievance involved the application to the facts of the Conflict of Interest Code and was reviewable on the reasonableness *simpliciter* standard.

[32] Le juge a conclu que la question en litige au dernier palier de la procédure de grief supposait qu'on applique les règles du Code aux faits de l'espèce, et qu'elle pouvait faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

[33] He stated (at paragraph 23) that the reasons for decision of the final level grievance stopped at a "superficial level" and that the case "required a more probing analysis". The applications Judge regarded the Adjudicator's analysis as "more probing" (at paragraph 24), accepted and adopted her findings that these facts gave rise to no conflict of interest, either actual or apparent, and set aside the decision of the final level grievance.

[33] Il a déclaré (au paragraphe 23) que le comité des griefs de dernier palier en était resté à un « niveau superficiel » quand il a apprécié les faits et que ceux-ci « auraient requis une analyse plus approfondie ». Il a estimé que l'analyse de l'arbitre était « plus approfondie » (au paragraphe 24), et il a admis et fait siennes les conclusions indiquant que ces faits ne donnaient lieu à aucun conflit d'intérêts, réel ou apparent, et il a infirmé la décision du comité des griefs de dernier palier.

F. ISSUES AND ANALYSIS

F. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Issue 1: Standard of review

Question n° 1 : Norme de contrôle

(i) Presence of a privative clause or a right of appeal

i) Existence d'une clause privative ou d'un droit d'appel

[34] Mr. Assh grieved, under section 91 the PSSRA, Mr. Fenety's decision that the Conflict of Interest Code precluded his accepting Ms. Orn's legacy. Subsection 96(3) of that Act provided:

[34] En vertu de l'article 91 de la LRTFP, M. Assh a contesté la décision de M. Fenety selon laquelle le Code régissant les conflits d'intérêts l'empêchait d'accepter le legs de M^{me} Orn. Le paragraphe 96(3) de cette Loi dispose :

96. . . .

96. [. . .]

(3) Where a grievance has been presented up to and including the final level in the grievance process . . . , the decision on the grievance taken at the final level in the grievance process is final and binding for all purposes of this Act and no further action under this Act may be taken thereon. [Underlining added.]

(3) [. . .] la décision rendue au dernier palier de la procédure applicable en la matière est finale et obligatoire, et aucune autre mesure ne peut être prise sous le régime de la présente loi à l'égard du grief ainsi tranché. [Soulignement ajouté.]

[35] This is a relatively weak privative clause, suggesting only that the decision maker is to be afforded some deference: see *Vaughan v. Canada*, [2003] 3 F.C. 645 (C.A.), at paragraphs 125-130.

[35] Il s'agit d'une clause privative assez faible, ce qui suggère simplement qu'il faut faire preuve d'une certaine retenue à l'égard de la décision du décideur : voir l'arrêt *Vaughan c. Canada*, [2003] 3 C.F. 645 (C.A.), aux paragraphes 125 à 130.

(ii) The question in dispute

[36] There are no findings of primary fact or factual inferences in dispute in this appeal. The disputed questions involve the interpretation and application of aspects of the Conflict of Interest Code to the facts as found.

[37] Courts generally tend to be deferential to administrative agencies' application of law to facts, but are more apt to regard the interpretation of the law as a question on which they are at least as expert as the tribunal under review.

[38] The legal status of the Conflict of Interest Code is not clear-cut. It lacks the quality of "law" in that it is neither contained in legislation, issued pursuant to a discrete statutory power, nor promulgated as an order in council. On the other hand, many of its provisions impose quite specific obligations on employees and compliance is a condition of their employment.

[39] Further, section 91 of the PSSRA permits an employee to grieve a decision of the employer involving the interpretation or application of an instrument issued by the employer dealing with the terms and conditions of employment. A party may make an application for judicial review of an internal grievance board decision under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], for, among other things, error of law: *Vaughan*, at paragraph 136.

[40] In these circumstances, it is appropriate for standard of review purposes to treat the Conflict of Interest Code as if it were a law. Thus, in *Endicott v. Canada (Treasury Board)* (2005), 270 F.T.R. 220 (F.C.), at paragraph 9, Strayer D.J. agreed with counsel for both parties that the grievance board's interpretation of the words "formal notification" in a Treasury Board Policy was reviewable on the correctness standard. On the legal status of the Code, see further, *Peet v. Canada*

ii) Les questions en litige

[36] Le présent appel ne porte sur aucune conclusion se rapportant à des faits essentiels ou à des déductions de fait. Les questions en litige portent sur l'interprétation et l'application de certains aspects du Code régissant les conflits d'intérêts aux faits constatés.

[37] Les tribunaux ont généralement tendance à faire preuve de retenue à l'égard des organismes administratifs quand ceux-ci appliquent la loi aux faits, mais ils sont plus disposés à considérer l'interprétation de la loi comme étant une question sur laquelle ils ont au moins autant d'expertise que le tribunal qui fait l'objet du contrôle.

[38] Le statut juridique du Code régissant les conflits d'intérêts n'est pas clairement établi. Il n'a pas la qualité d'une « règle de droit » étant donné qu'il n'est pas contenu dans une loi, il n'a pas été adopté en vertu d'un pouvoir légal distinct, et qu'il n'a pas été promulgué dans le cadre d'un décret. Par ailleurs, bon nombre de ses dispositions imposent des obligations très précises aux employés et le respect du Code est une condition d'emploi.

[39] En outre, l'article 91 de la LRTFP autorise l'employé à déposer un grief à l'encontre d'une décision de l'employeur portant sur l'interprétation ou l'application d'un acte pris par l'employeur concernant les conditions d'emploi. Une partie peut présenter une demande de contrôle judiciaire d'une décision d'un comité interne de griefs en vertu de l'article 18.1 [édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], pour une erreur de droit, entre autres motifs : arrêt *Vaughan*, au paragraphe 136.

[40] Dans ces circonstances, il convient, afin de décider quelle est la norme de contrôle applicable, d'assimiler le Code régissant les conflits d'intérêts à une loi. Ainsi, dans la décision *Endicott c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2005 CF 253, au paragraphe 9, le juge suppléant Strayer a convenu avec les avocats des parties que l'interprétation par le comité des griefs de l'expression « avis officiel » dans une politique du Conseil du Trésor pouvait faire l'objet d'un contrôle

(*Attorney General*), [1994] 3 F.C. 128 (T.D.), at pages 133-137.

[41] The test for determining whether a public servant's conduct gives rise to an apparent conflict of interest is somewhat analogous to that for a reasonable apprehension of bias: see *Threader* [*Threader v. Canada (Treasury Board)*], [1987] 1 F.C. 41 (C.A.), at paragraph 31 of these reasons. Courts do not defer to tribunals on questions of procedural fairness. The courts are also familiar with the concept of conflict of interest and duty in the context of fiduciaries. The similarity between the Code and related common-law concepts suggests that correctness may be the appropriate standard for reviewing the application of this aspect of the Code to the facts.

(iii) Relative expertise of the decision maker and the Court

[42] Here, the question is whether the Court is as well equipped as the administrative decision maker to decide the questions raised by the application for judicial review. The questions in dispute in this appeal concern the interpretation and application of the relevant aspects of the Conflict of Interest Code.

[43] Counsel for the Crown acknowledged that the decision under review is, as a matter of form, the final grievance level, an adjudicative decision. However, he argued that the substantive decision, namely that acceptance of the legacy would give rise to an apparent conflict of interest, is an institutional decision of Veterans Affairs. The decision is informed by the Department's knowledge of the vulnerability and feelings of gratitude of its clients, and its appreciation of the relationship of trust between the clients and the employees serving them. For standard of review purposes, it is argued, this institutional understanding should be factored into an assessment of the relevant administrative expertise. Hence, the Court should defer to the Department's view of whether Mr. Assh's

suisant la norme de la décision correcte. Pour ce qui est du statut juridique du Code, voir également la décision *Peet c. Canada (Procureur général)*, [1994] 3 C.F. 128 (1^{re} inst.), aux pages 133 à 137.

[41] Le critère à suivre pour savoir si la conduite du fonctionnaire donne lieu à un conflit d'intérêts apparent est assez semblable à celui qui est suivi pour savoir s'il y a crainte raisonnable de partialité : voir l'arrêt *Threader* [*Threader c. Canada (Conseil du Trésor)*], [1987] 1 C.F. 41 (C.A.), au paragraphe 31 des présents motifs. Les cours ne font pas preuve de déférence à l'égard des tribunaux administratifs sur des questions d'équité procédurale. De plus, elles connaissent bien le concept de conflit d'intérêts et d'obligations en rapport avec les fiduciaires. La similitude entre le Code et les notions connexes de common law donne à penser que la norme de la décision correcte peut être la norme de contrôle applicable au contrôle de l'application de cet aspect du Code aux faits de l'espèce.

iii) L'expertise relative du décideur et de la Cour

[42] En l'espèce, la question est de savoir si la Cour est aussi compétente que le décideur administratif pour trancher les questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire. Les questions en litige dans le présent appel portent sur l'interprétation et l'application des aspects pertinents du Code régissant les conflits d'intérêts.

[43] L'avocat de la Couronne convient que la décision en cause est, sur le plan de la forme, une décision d'arbitrage rendue au dernier palier de la procédure de grief. Toutefois, il fait valoir que la décision au fond, c'est-à-dire que l'acceptation du legs donnerait lieu à un conflit d'intérêts apparent, est une décision institutionnelle du ministère des Affaires des anciens combattants. La décision tient compte du fait que le ministère connaît la vulnérabilité et les sentiments de gratitude de ses clients, de même que le lien de confiance qui existe entre les clients et les employés qui leur offrent leurs services. Pour décider quelle est la norme de contrôle applicable, on fait valoir que cette connaissance institutionnelle doit être prise en compte dans l'appréciation de l'expertise administrative pertinente. Par conséquent, la

acceptance of the legacy would give rise to an apparent conflict of interest.

[44] I do not entirely agree. I said in *Vaughan* (at paragraph 139) that the informal nature of the grievance process under section 91, and the fact that it is not independent of the employer, suggest that a court should not afford much deference to internal grievance boards' decisions on questions that are not purely factual in nature. As already noted, Mr. Assh had no right to refer his grievance to an independent Adjudicator under section 92.

[45] On the other hand, it is appropriate, in my opinion, for the Court to give due consideration to the Department's factual assessment of the characteristics of their clientele and the nature of the relationship that they have with Veterans Affairs' employees.

[46] On balance, this factor suggests that correctness is the appropriate standard of review on the interpretation of the Code's apparent conflict of interest provisions and, subject to the point made in the previous paragraph, their application to the facts of a particular case.

(iv) Purpose of the Code

[47] The Conflict of Interest Code, including the provisions in dispute in this appeal, are designed to maintain the highest professional standards in the federal public service, the integrity of government, and the public's confidence in the objectivity and evenhandedness of the public servants on whom it relies. For this latter reason, public perceptions of conflicts of interest and duty in federal civil servants are of great importance. The Code seeks to achieve these objects through a series of principles, and measures to implement them in particular contexts.

[48] By putting these provisions in the Code, rather than in a collective agreement, the employer must be

Cour doit faire preuve de déférence à l'égard de l'opinion du ministère quant à savoir si l'acceptation du legs par M. Assh donnerait lieu à un conflit d'intérêts apparent.

[44] Je ne suis pas tout à fait d'accord avec cette observation. J'ai déjà dit dans l'arrêt *Vaughan* (au paragraphe 139) qu'en raison de la nature informelle de la procédure de grief prévue à l'article 91, et du fait qu'il ne s'agit pas d'une procédure indépendante de l'employeur, il semble qu'une cour n'est pas tenue d'accorder une grande déférence au comité interne de règlement des griefs en ce qui a trait aux questions qui ne sont pas de pur fait. Comme on l'a déjà signalé, M. Assh n'avait nullement le droit de saisir un arbitre indépendant de son grief en vertu de l'article 92.

[45] Par ailleurs, à mon avis, il est approprié que la Cour donne toute l'importance qui convient à l'évaluation factuelle qu'a faite le Ministère des caractéristiques de sa clientèle et de la nature des rapports qu'elle a avec les employés des Affaires des anciens combattants.

[46] Tout bien pondéré, vu ce facteur, la décision correcte est la norme de contrôle appropriée quant à l'interprétation des dispositions du Code relatives au conflit d'intérêts apparent et, sous réserve de la précision apportée au paragraphe précédant, quant à leur application aux faits d'une cause donnée.

iv) L'objet du Code

[47] Le Code régissant les conflits d'intérêts, y compris les dispositions en litige dans le présent appel, est conçu pour assurer le maintien des normes professionnelles les plus élevées au sein de la fonction publique, l'intégrité du gouvernement, et la confiance du public dans l'objectivité et l'impartialité des fonctionnaires auxquels il s'adresse. Pour cette dernière raison, la perception qu'a le public des conflits d'intérêts et d'obligations chez les fonctionnaires fédéraux est d'une grande importance. Le Code vise à concrétiser ces objectifs par la mise en œuvre d'une série de principes et de mesures dans des cas précis.

[48] En plaçant ces dispositions dans le Code, plutôt que dans une convention collective, l'employeur avait

taken to have intended that disputes arising from them should be determined informally and on the basis of the Department's knowledge, without the need to resort to an external, independent Adjudicator.

[49] On balance, these considerations suggest that judicial deference to administrative decisions respecting the application and interpretation of the Code may be appropriate.

(v) Conclusion

[50] On the basis of the pragmatic and functional considerations discussed above, I am of the opinion that correctness is the appropriate standard for reviewing the final level grievance decision respecting the interpretation of the relevant sections of the Code, and the application of the provision respecting possible influence.

[51] In reaching this conclusion, I have attached particular weight to two factors. First, and more important, the Code is effectively incorporated into Mr. Assh's contract of employment, and the administrative decision makers responsible for its interpretation and application are not independent of the employer. In my opinion, Parliament should not be taken to have intended that, subject only to judicial review for unreasonableness, the employer may determine unilaterally whether, by accepting this legacy, an employee would be in breach of contract.

[52] It is true that breaches of the Code may be punished by the employer through discipline, more serious disciplinary measures may ultimately be referred to an Adjudicator under paragraph 92(1)(b) or (c) of the PSSRA, and Adjudicators' decisions on such matters are normally reviewable for patent unreasonableness. However, this is not true of all disciplinary action. Moreover, in my view, federal public service employees should be able to obtain an independent determination of the scope of their contractual obligations without first having to expose themselves to disciplinary action by disregarding a grievance board's decision.

manifestement l'intention de faire en sorte que les conflits auxquels elles pouvaient donner naissance soient tranchés d'une façon informelle et sur la base des connaissances du ministère, sans qu'il soit besoin d'avoir recours à un arbitre externe et indépendant.

[49] À tout prendre, vu ces considérations, il peut être indiqué que la Cour fasse preuve de retenue à l'égard de décisions administratives portant sur l'application et l'interprétation du Code.

v) Conclusion

[50] Au regard des considérations pragmatiques et fonctionnelles que nous avons analysées ci-dessus, je suis d'avis que la décision correcte est la norme de contrôle appropriée à l'égard de la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief concernant l'interprétation des articles pertinents du Code et l'application de la disposition concernant l'éventuel abus d'influence.

[51] Pour tirer cette conclusion, j'ai attaché une importance particulière à deux facteurs. Tout d'abord, et c'est le facteur le plus important, le Code est en fait incorporé au contrat d'emploi de M. Assh et les décideurs administratifs responsables de son interprétation et de son application ne sont pas indépendants de l'employeur. À mon avis, il n'était pas dans l'intention du législateur d'accorder à l'employeur le pouvoir de décider unilatéralement si, en acceptant un legs, un employé viole son contrat, sous réserve uniquement du contrôle judiciaire d'une décision déraisonnable.

[52] Il est vrai que les contraventions au Code peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires de la part de l'employeur, que des mesures disciplinaires encore plus rigoureuses peuvent en fin de compte être déferées à l'arbitre en vertu des alinéas 92(1)b) ou c) de la LRTFP, et que les décisions des arbitres sur ces questions peuvent normalement faire l'objet d'un recours en contrôle judiciaire si elles sont manifestement déraisonnables. Toutefois, cela n'est pas vrai de toutes les mesures disciplinaires. Qui plus est, à mon avis, les fonctionnaires fédéraux doivent être en mesure de saisir un décideur indépendant quant à l'étendue de leurs

[53] Second, the test for determining the existence of an apparent conflict of interest is somewhat similar to common-law concepts: the reasonable apprehension of bias applied to decision makers subject to the duty of fairness, and the strict principle that fiduciaries may normally not retain benefits obtained in circumstances where there is any potential conflict between their private interests and their legal duties as fiduciaries.

Issue 2: Interpretation of the Code

[54] I shall deal with a number of discrete interpretative issues under this broad umbrella; all are subject to review for correctness.

(i) Paragraph 6(e)

[55] For ease of reference, I set out below the section of the Code prescribing the principle most relevant to this appeal.

6. . . .

- (e) employees shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the employee;

[56] Two interpretative questions about this provision arise from the present facts.

[57] First, Mr. Assh says that paragraph 6(e) does not extend to testamentary gifts, because it excludes a transfer “pursuant to a property right of the employee”. He submits that he was entitled to receive, and retain, the \$5,000 bequest by virtue of his right, as a beneficiary of Ms. Orn’s will, to require the executor to administer

obligations contractuelles sans avoir d’abord à s’exposer à des mesures disciplinaires parce qu’ils sont allés à l’encontre de la décision d’un comité de griefs.

[53] Deuxièmement, le critère pertinent quant à l’existence d’un conflit d’intérêts apparent est assez semblable aux concepts consacrés par la common law : la crainte raisonnable de partialité concernant les décideurs soumis à l’obligation d’agir équitablement, et le strict principe selon lequel les fiduciaires ne peuvent normalement pas conserver les avantages obtenus dans des circonstances où il y a un conflit potentiel entre leurs intérêts personnels et leurs obligations légales à titre de fiduciaires.

Question 2 : L’interprétation du Code

[54] Je vais me pencher sur un certain nombre de questions d’interprétation distinctes sous cette rubrique générale; dans tous les cas, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

i) L’alinéa 6e)

[55] Pour en faciliter la lecture, je reprends ci-dessous l’article du Code qui prescrit le principe le plus pertinent quant au présent appel.

6. [. . .]

- e) mis à part les cadeaux, les marques d’hospitalité et les autres avantages d’une valeur minime, il lui est interdit de solliciter ou d’accepter les transferts de valeurs économiques, sauf s’il s’agit de transferts résultant d’un marché exécutoire ou d’un droit de propriété;

[56] Deux questions d’interprétation se posent concernant l’application de cette disposition aux faits de l’espèce.

[57] Tout d’abord, M. Assh prétend que l’alinéa 6e) ne s’applique pas aux legs testamentaires, parce qu’il exclut un transfert « résultant d’un droit de propriété ». Il soutient qu’il avait le droit de recevoir et de conserver le legs de 5 000 \$ du fait de son droit, en tant que bénéficiaire du testament de M^{me} Orn, d’exiger que

her estate in accordance with the terms of the will.

[58] I disagree. The phrase “transfers of economic benefit” is very broad. The exclusion of economic benefits transferred “pursuant to an enforceable contract or property right of the employee” is, in my opinion, better interpreted as permitting benefits acquired as a result of a right that is unrelated to the employee’s performance of official duties. For example, if the employee and the client are lessor and lessee respectively of an apartment, rent paid to the employee by the client would be the transfer of an economic benefit pursuant to the employee’s property and contract rights as lessor. Paragraph 6(e) is not otherwise limited to benefits transferred in connection with a public servant’s performance of official duties.

[59] In contrast, Mr. Assh’s interpretation elevates form over substance by splitting the receipt of a legacy from the legatee’s legal right to compel the executor to administer the estate in accordance with the will. If he were right, an *inter vivos* gift made by a client by declaring herself trustee of a sum of money for the employee would also be excluded from paragraph 6(e), since the employee would be paid the money pursuant to his or her equitable rights as the beneficiary of a trust. In my opinion, such technical distinctions have no place in the interpretation of what is intended to be a general principle to guide employee conduct.

[60] Counsel for the Crown submitted that, once the transfer of a benefit is found to fall within paragraph 6(e), it is unnecessary to consider other provisions of the Code: accepting a benefit in breach of paragraph 6(e) is itself a proscribed conflict of interest. Thus, he argued, Ms. Orn’s legacy was not a benefit of nominal value, and paragraph 6(e) applies equally to testamentary and *inter vivos* gifts given to an employee by a former client as a token of appreciation for professional services rendered.

[61] I disagree. Paragraph 6(e) is in the Part of the Code dealing with principles. Its provisions must be

l’exécuteur administre sa succession conformément au testament.

[58] Je ne suis pas d’accord. L’expression « transferts de valeurs économiques » est très large. À mon avis, il est préférable d’interpréter l’exclusion des transferts de valeurs économiques « résultant d’un marché exécutoire ou d’un droit de propriété » comme signifiant que seuls sont autorisés les avantages acquis par suite d’un droit qui n’est pas lié à l’exercice des fonctions officielles de l’employé. Par exemple, si l’employé et son client sont, respectivement, propriétaire et locataire d’un appartement, le loyer payé à l’employé par le client serait le transfert d’une valeur économique résultant d’un droit de propriété de l’employé et d’un marché exécutoire à titre de locateur. L’alinéa 6e) n’est pas autrement limité à des transferts de valeurs liés à l’exécution de ses fonctions officielles par le fonctionnaire.

[59] Par ailleurs, l’interprétation de M. Assh fait passer la forme avant le fond en faisant une distinction entre la réception d’un legs et le droit légal du bénéficiaire d’exiger de l’exécuteur qu’il administre la succession conformément aux clauses du testament. S’il a raison, le don entre vifs fait par la cliente qui se déclarerait elle-même fiduciaire d’une somme d’argent pour l’employé serait également exclu de l’alinéa 6e), puisque l’employé recevrait l’argent à titre de bénéficiaire d’une fiducie. À mon avis, de telles arguties n’ont pas de place dans l’interprétation de ce qui doit être considéré comme un principe général visant à guider la conduite des employés.

[60] L’avocat de la Couronne fait valoir que lorsque le transfert d’un avantage tombe sous le coup de l’alinéa 6e), il n’est pas nécessaire d’examiner les autres dispositions du Code : l’acceptation d’un avantage en contravention de l’alinéa 6e) est en soi un conflit d’intérêts qui est interdit. Il fait ainsi valoir que le legs de M^{me} Orn n’est pas un avantage d’une valeur minime, et que l’alinéa 6e) s’applique de la même façon aux legs testamentaires et aux dons entre vifs faits à un employé par un ancien client en témoignage de son appréciation pour les services professionnels rendus.

[61] Je ne peux pas souscrire à cette prétention. L’alinéa 6e) se trouve dans la partie du Code exposant

read with those setting out more specific measures designed to ensure compliance with the principles. Sections 27 and 28 perform this function with respect to “Gifts, Hospitality and Other Benefits”. Hence, whether Mr. Assh may accept the benefit in question in this case cannot be decided solely on the basis of the general principle in paragraph 6(e), without regard to the provisions implementing it.

[62] If the Crown’s view were right, much of sections 27 and 28 would be redundant. However, without these provisions, the broad wording of paragraph 6(e) would catch gifts made for reasons unconnected with the performance of official duties: birthday presents to federal public service employees’ from their family and friends, for example.

(ii) Section 27

[63] For ease of reference, I reproduce the sentence in section 27 relevant to this appeal.

27. Gifts, hospitality or other benefits that could influence employees in their judgment and performance of official duties and responsibilities must be declined.

[64] Whether gifts could influence employees in the performance of official duties is to be determined from the standpoint of the reasonable person who is informed of the facts and has thought the matter through in a practical manner. In the context of the Code and its objects, the perspective of the reasonable, informed client of Veterans Affairs is particularly pertinent.

[65] Mr. Assh argues that section 27 cannot apply to the facts of this case. The legacy could not influence the performance of his duties because he only received a benefit on the death of Ms. Orn, after which he could render her no services, and she left no dependants whom he could be asked to assist. In my view, this is too

les principes généraux applicables. Ses dispositions doivent être lues de concert avec celles qui énoncent des mesures plus précises conçues pour assurer le respect de ces principes. Les articles 27 et 28 jouent ce rôle à l’égard des « Cadeaux, marques d’hospitalité et autres avantages ». Donc, la question de savoir si M. Assh peut accepter l’avantage en question ne peut être tranchée uniquement en fonction du principe général énoncé à l’alinéa 6e), sans tenir compte des dispositions d’application.

[62] Si l’avocat de la Couronne avait raison, les articles 27 et 28 seraient en grande partie redondants. Toutefois, sans ces dispositions, vu la formulation large de l’alinéa 6e), il engloberait des cadeaux faits pour des raisons non liées à l’exercice des fonctions officielles : des cadeaux d’anniversaire faits à des fonctionnaires fédéraux par leur famille et leurs amis, par exemple.

ii) L’article 27

[63] Pour en faciliter la lecture, je reprends ci-dessous la portion de l’article 27 qui est pertinente quant au présent appel.

27. Les employés doivent refuser tout cadeau, marque d’hospitalité ou autre avantage qui risque d’avoir une influence sur leur jugement ou l’exercice de leurs fonctions officielles.

[64] La question de savoir si des cadeaux peuvent nuire à l’impartialité des employés dans l’exercice de leurs fonctions officielles doit être tranchée en tenant compte du point de vue de la personne raisonnable qui est informée des faits et qui a étudié la question en profondeur de façon pratique. Vu le Code et ses objets, la notion du client raisonnable et bien informé du ministère des Affaires des anciens combattants est particulièrement pertinente.

[65] M. Assh fait valoir que l’article 27 ne peut s’appliquer en l’espèce. Le legs ne peut l’avoir influencé dans l’exercice de ses fonctions parce qu’il ne l’a reçu qu’au décès de M^{me} Orn, alors qu’il ne pouvait plus lui rendre de services, et qu’elle n’a laissé aucune personne à charge qu’il pourrait être appelé à aider. À mon avis,

narrow a view of the harm at which section 27 is aimed.

[66] Section 27 is not limited to benefits which could influence the manner in which employees perform their official duties to the person providing the disputed gift. Section 27 also requires consideration of whether a reasonable person would think that, if pensions advocates were permitted to accept a legacy left to them in circumstances similar to those in which Ms. Orn made a bequest to Mr. Assh, this could influence the performance of their official duties to other clients.

[67] For example, if pensions advocates were permitted to accept a legacy of \$5,000 left to them by a client in circumstances similar to those in this case, might they suggest or hint to clients that, if they wanted first-class service, they should leave their pensions advocate a legacy? Or, might they assess whether a client was likely to leave a legacy and reserve their best efforts for those whom they thought might benefit them in their will? In other words, could the possibility of receiving a legacy conflict with the duty of a pensions advocate to do his best to assist all his clients with their pension claims? As a matter of interpretation, whether a reasonable person might have these concerns is, in my opinion, within the scope of section 27.

(iii) Section 28

[68] Section 28 provides as follows:

28. Notwithstanding, acceptance of offers of incidental gifts, hospitality or other benefits arising out of activities associated with the performance of their official duties and responsibilities is not prohibited if such gifts, hospitality or other benefits:

- (a) are within the bounds of propriety, a normal expression of courtesy or within the normal standards of hospitality;

cette conception du préjudice que vise à prévenir l'article 27 est trop étroite.

[66] L'article 27 n'est pas limité aux avantages qui pourraient influencer la manière dont les employés s'acquittent de leurs fonctions officielles à l'égard de la personne qui fait le cadeau contesté. Selon l'article 27, il faut également se demander si la personne raisonnable penserait que, au cas où les avocats-conseils spécialisés en pensions étaient autorisés à accepter un legs qui leur est fait dans des circonstances semblables à celles dans lesquelles M^{me} Orn a fait son legs à M. Assh, cela pourrait les influencer dans la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions officielles à l'égard d'autres clients.

[67] Par exemple, si les avocats-conseils spécialisés en pensions étaient autorisés à accepter un legs de 5 000 \$ d'un client dans des circonstances semblables à celles de l'espèce, cela donnerait-il à penser à leurs clients que, s'ils veulent des services de premier ordre, ils devraient faire un legs à leur avocat-conseil? Ces avocats pourraient-ils vérifier lesquels, parmi leurs clients, seraient susceptibles de leur laisser un legs et réserver leur zèle à ceux qui, à leur avis, pourraient les avantager dans leur testament? Autrement dit, la possibilité de recevoir un legs pourrait-elle entrer en conflit avec l'obligation de l'avocat-conseil spécialisé en pensions de faire de son mieux pour aider tous ses clients à avoir gain de cause dans les demandes de pension? Sur le plan de l'interprétation, la question de savoir si la personne raisonnable pourrait se poser ces questions est, à mon avis, visée par l'article 27.

iii) L'article 28

[68] L'article 28 stipule ce qui suit :

28. Cependant, les employés peuvent, à l'occasion d'activités liées à leurs fonctions officielles, accepter des cadeaux, des marques d'hospitalité ou d'autres avantages d'une valeur peu importante, si ceux-ci :

- a) sont conformes aux règles de la bienséance, de la courtoisie ou de l'hospitalité;

- | | |
|--|--|
| (b) are not such as to bring suspicion on the employee's objectivity and impartiality; and | b) ne sont pas de nature à laisser planer des doutes quant à leur objectivité ou à leur impartialité; et |
| (c) would not compromise the integrity of the government. | c) ne compromettent aucunement l'intégrité du gouvernement. [Non souligné dans l'original.] |

[69] The linking word “notwithstanding”/ “*cependant*” indicates that section 28 is intended to modify section 27. However, a significant difference between the English and French versions of the text obscures the extent of the modification.

[69] La conjonction « *cependant* » / « *notwithstanding* » indique que l'article 28 modifie l'article 27. Toutefois, une différence importante qui existe entre les versions française et anglaise du texte obscurcit la portée de la modification.

[70] According to the English version of section 28, a public servant may accept “incidental gifts, hospitality or other benefits” arising from the performance of official duties, if the conditions set out in paragraphs (a), (b) and (c) are satisfied. However, the French version limits the application of section 28 to gifts, hospitality and other benefits “*d'une valeur peu importante*”. Thus, according to the French text, section 28 only permits public servants to accept benefits in the circumstances described in paragraphs (a), (b) and (c) that are of insignificant value. No such limitation is found in the English text.

[70] Selon la version anglaise de l'article 28, un fonctionnaire peut accepter des « *incidental gifts, hospitality or other benefits* » à l'occasion d'activités liées à ses fonctions officielles, si les conditions énoncées aux alinéas a), b) et c) sont respectées. Toutefois, la version française limite l'article 28 aux cadeaux, marques d'hospitalité ou autres avantages « *d'une valeur peu importante* ». Ainsi, selon la version française, l'article 28 autorise seulement les fonctionnaires à accepter des avantages dans les circonstances décrites aux alinéas a), b) et c), qui sont d'une valeur peu importante. Il n'y a pas de telle restriction dans le texte anglais.

[71] In my opinion, the French text is to be preferred. Not only does it represent the common meaning, but also, by removing small gifts that meet certain criteria from the broad sweep of section 27, it makes structural sense and avoids confusing duplication and inconsistencies between the two sections. In addition, in the corresponding provision in the current code, *Values and Ethics Code for the Public Service* (Ottawa: Supply and Services Canada, 2003), the English version, like the French (“*la valeur est minime*”), now makes it clear that it does not apply to gifts of more than “minimal value”: chapter 2, subheading “Gifts, Hospitality and Other Benefits”.

[71] À mon avis, c'est le texte français qu'il faut retenir. Non seulement, cela correspond au simple bon sens, mais en outre, en supprimant les petits cadeaux qui respectent certains critères de l'interdiction très large posée à l'article 27, on respecte la structure du texte et on évite qu'il y ait double emploi et incompatibilité entre les deux articles. De plus, dans la disposition correspondante du Code actuel, *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 2003), la version anglaise, comme la version française (« *la valeur est minime* »), indique maintenant clairement que cela ne s'applique pas à des cadeaux qui n'ont que peu de valeur : chapitre 2, rubrique « Cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages ».

[72] Consequently, since a legacy of \$5,000 is of more than insignificant value, section 28 does not apply to the present case.

[72] Par conséquent, étant donné qu'un legs de 5 000 \$ a plus qu'une valeur minime, l'article 28 ne s'applique pas à l'espèce.

Issue 3: Could the legacy influence the performance of a pensions advocate's official duties?

[73] As already indicated, the relevant legal test is whether a reasonable person, who was informed of the facts of a given case, and had thought the matter through in a practical manner, would think that a pensions advocate's acceptance of a legacy could influence the advocate to give preferential treatment to clients whom she or he believed might leave a legacy as a reward for professional services rendered.

[74] The application of the "perception of conflict" test to particular facts is a question of mixed fact and law. It involves a factual assessment, which can only be made on the basis of practical judgments and inferences, rather than direct evidence. The application of a legal test also includes a normative element involving striking an appropriate balance. In the present case, the factors to be balanced are, on the one hand, permitting a pensions advocate like other legatees, to benefit from a client's desire to make a gift, and, on the other, enhancing public confidence in the integrity and even-handedness of the public service by removing inducements from civil servants to take into account, whether deliberately or subconsciously, their own interests when performing official duties.

[75] Fanciful speculation about the influence that acceptance of the legacy could theoretically have on employees' conduct is not sufficient to engage section 27. However, since the section speaks of the influence that a gift could, not would have, a balance of probability is too high a standard. In this respect, the test is different from that for a reasonable apprehension of bias, where the question is whether a reasonable person would think it more likely than not that, consciously or unconsciously, the decision maker would be biased: *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, at page 394.

Question 3 : Le legs pourrait-il nuire à la manière dont l'avocat-conseil spécialisé en pensions s'acquitte de ses fonctions officielles?

[73] Comme je l'ai déjà indiqué, le critère juridique pertinent est le suivant : la personne raisonnable, qui a été informée des faits d'une situation donnée, et qui a étudié la question en profondeur et de façon pratique, penserait-elle que l'acceptation d'un legs par un avocat-conseil spécialisé en pensions pourrait amener ce dernier à accorder un traitement préférentiel à des clients qui, à son avis, pourraient lui faire un legs en remerciement des services professionnels rendus?

[74] L'application du critère de la « perception d'un conflit » à des faits particuliers est une question mixte de fait et de droit. Ce critère suppose l'appréciation des faits, qui ne peut être faite que sur la base de conclusions et de déductions pratiques plutôt que d'une preuve directe. L'application d'un critère juridique comprend également un élément normatif qui suppose une pondération appropriée. En l'espèce, il s'agit de soupeser les deux objectifs suivants : d'une part, on devrait théoriquement autoriser l'avocat-conseil spécialisé en pensions à profiter, au même titre que d'autres légataires, du désir d'un client de lui faire un cadeau; d'autre part, on veut accroître la confiance du public dans l'intégrité et l'impartialité de la fonction publique en supprimant toute forme d'incitation pour les fonctionnaires à tenir compte, soit délibérément, soit inconsciemment, de leurs propres intérêts quand ils s'acquittent de leurs fonctions officielles.

[75] Des conjectures farfelues quant à l'effet que pourrait théoriquement avoir l'acceptation du legs sur la conduite des employés ne sont pas suffisantes pour faire jouer l'article 27. Toutefois, étant donné que cette disposition vise l'influence qu'un cadeau pourrait avoir, et non pas aurait, la prépondérance de la preuve est une norme trop élevée. À cet égard, le critère est différent de celui de la crainte raisonnable de partialité, à l'égard duquel la question est de savoir si la personne raisonnable penserait que selon toute vraisemblance, le décideur, consciemment ou non, fera preuve de partialité : *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394.

[76] In my opinion, the relevant question to ask under section 27 in this case is whether a reasonable person would think that there was a realistic possibility that acceptance of the legacy could influence the employee's future performance of official duties. A relatively low standard of proof is also consistent with the context from which the issue arises: a solicitor-client relationship. As a fiduciary, a pensions advocate is in a position of confidence and influence. There will rarely be independent evidence of what passed between them, or of the dynamics of the particular relationship.

[77] Counsel correctly submitted that there is no suggestion in this case that Mr. Assh in any way attempted to influence Ms. Orn to name him in her will, or otherwise acted improperly in his professional relationship with her. That Ms. Orn only included Mr. Assh in her will five years after he had assisted her tends to support this.

[78] In my view, however, the five-year lapse of time is not determinative of whether acceptance of the legacy would create a perception of conflict. It is not sufficient to prevent future clients of Veterans Affairs from reasonably believing that, if permitted to accept a legacy in these circumstances, a pensions advocate could be influenced in the performance of professional duties on the basis of whether he thought that a legacy might be forthcoming in gratitude for services rendered.

[79] It is also appropriate to have regard to the factual assessment of senior officials in Veterans Affairs respecting the characteristics of their clientele. Of particular importance are clients' often advanced age, the vulnerability of some, and their feelings of gratitude and indebtedness to those who assist them, often in difficult circumstances, such as the recent death of a spouse. Pensions advocates may also acquire knowledge of their clients' financial circumstances. In view of these considerations, it is immaterial that, once the services are rendered, there is nothing to compel a client to

[76] À mon avis, la question pertinente à poser quant à l'application de l'article 27 en l'espèce est de savoir si la personne raisonnable penserait qu'il y a une possibilité réaliste que l'acceptation du legs puisse influencer l'exercice futur des fonctions officielles de l'employé. Cette norme de preuve relativement peu exigeante correspond également au contexte dans lequel se pose la question : il s'agit de la relation avocat-client. À titre de fiduciaire, l'avocat-conseil spécialisé en pensions a la confiance de son client et occupe une position d'influence. On pourra rarement produire une preuve indépendante de ce qui s'est passé entre les deux ou de la dynamique de cette relation particulière.

[77] Les avocats ont indiqué avec raison que rien ne laisse supposer, en l'espèce, que M. Assh a essayé d'une quelconque façon d'encourager M^{me} Orn à le désigner dans son testament, ou qu'il a agi de toute autre manière inconvenante dans le cadre des relations professionnelles qu'il a eues avec elle. Le fait que M^{me} Orn n'a ajouté le nom de M. Assh dans son testament que cinq ans après la prestation de services tend à étayer cette affirmation.

[78] Toutefois, à mon avis, cet intervalle de cinq ans ne permet pas de trancher la question de savoir si l'acceptation du legs donnerait lieu à une perception de conflit. Il n'est pas suffisant d'empêcher les futurs clients du ministère des Affaires des anciens combattants d'avoir des raisons de croire que, s'il était autorisé à accepter un legs dans ces circonstances, l'avocat-conseil spécialisé en pensions pourrait être influencé dans l'exercice de ses fonctions professionnelles s'il en venait à penser qu'un legs pourrait lui être laissé en témoignage de gratitude pour les services rendus.

[79] Il convient également de tenir compte de l'appréciation factuelle des hauts dirigeants des Affaires des anciens combattants concernant les caractéristiques de leur clientèle. Parmi les caractéristiques qui revêtent une importance particulière, mentionnons l'âge souvent avancé des clients, la vulnérabilité de certains d'entre eux, et leurs sentiments de gratitude et de dette à l'égard de ceux qui les ont aidés, souvent dans des circonstances difficiles, comme lors du décès récent d'un conjoint. Les avocats-conseils spécialisés en pensions peuvent également être informés de la situation financière de

include a pensions advocate in her will, or to prevent her from altering her will to exclude him or her from it.

[80] The application of the law to particular facts inevitably requires consideration of its purposes. Accordingly, the application of section 27 must take account of the Code's object of enhancing the public's confidence in the integrity of the public service (section 4) and should be relatively risk-averse in this respect. In my opinion, non-trivial personal rewards for services rendered simply have no place in the professional relationship between public servants and those they serve. To conclude that a reasonable person would think that there was a realistic possibility that a pensions advocate's acceptance of a \$5,000 legacy could influence the performance of her or his duties to other clients is also consistent with the broad principle in paragraph 6(e) of the Code.

[81] The duty of employees under the Veterans Affairs' Directive to report legacies enables management to decide whether, in all the circumstances, including the value of the legacy and its connection to the employee's performance of official duties, acceptance may give rise to a perception that it could influence the future performance of the employee's duties to clients. By providing that employees must "act in a manner that will bear the closest public scrutiny" (paragraph 6(b)), the Code also makes it clear that being subject to a rigorous conflict of interest standard is a condition of public service.

[82] In contrast, the narrowly focused approach advanced by Mr. Assh runs the risk of compromising the vitally important object of bolstering and maintaining public confidence in the impartiality of public servants in the performance of their official duties.

leurs clients. Au vu de toutes ces considérations, il importe peu de savoir qu'une fois les services rendus, il n'y a rien qui oblige le client à instituer légataire son avocat-conseil, ou qui l'empêche de modifier son testament pour l'en exclure.

[80] L'application d'une règle de droit à des faits particuliers exige inévitablement que l'on tienne compte de son objet. Par conséquent, l'application de l'article 27 doit tenir compte de l'objet du Code, qui est d'accroître la confiance du public dans l'intégrité de la fonction publique (article 4) et il faut donc à cet égard éviter autant que possible les risques. À mon avis, les récompenses personnelles d'une certaine importance pour les services rendus n'ont tout simplement pas leur place dans les relations professionnelles entre les fonctionnaires et leurs clients. Conclure que la personne raisonnable penserait qu'il y a une possibilité réelle que l'acceptation par l'avocat-conseil spécialisé en pensions d'un legs de 5 000 \$ pourrait l'influencer dans l'exercice de ses obligations à l'égard d'autres clients est également compatible avec le principe général énoncé à l'alinéa 6e) du Code.

[81] L'obligation des employés, selon la directive des Affaires des anciens combattants, de signaler les legs permet à la direction de décider si, compte tenu de toutes les circonstances, y compris la valeur du legs et son lien avec l'exercice des fonctions officielles de l'employé, l'acceptation du legs pourrait donner l'impression que cela pourrait avoir une influence sur la manière dont l'employé s'acquittera à l'avenir de ses obligations à l'égard de ses clients. En stipulant que les employés doivent « avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux » (alinéa 6b)), le Code fait aussi clairement ressortir que le respect d'une norme rigoureuse en matière de conflit d'intérêts est une condition d'emploi dans la fonction publique.

[82] Par ailleurs, l'approche étroite défendue par M. Assh risque de compromettre l'objectif essentiel qui est de renforcer et de maintenir la confiance du public dans l'impartialité des fonctionnaires quand ils s'acquittent de leurs fonctions officielles.

[83] Counsel for Mr. Assh conceded that it would be improper for a pensions advocate to suggest to a client that she could leave him a legacy. However, the problem with this concession is that the nature of the relationship between advocate and client is such that, generally speaking, the only person who could contradict a pensions advocate's assertion that he or she made no such suggestion is the client. Since the question of whether an employee may accept a legacy only arises after the client's death, there will often be no independent evidence of the employee's conduct.

[84] The absence from the Code and from the Veterans Affairs' Directive of a blanket rule comprehensively and specifically dealing with the acceptance of legacies is not, in my view, determinative. Codes of conduct are inevitably non-exhaustive works in progress, emphasizing broad principles (including, in this case, a prohibition of the transfer of economic benefits of more than nominal value), and responding primarily to problems already encountered. They should be interpreted and applied accordingly.

[85] Given the difficulty of defining more precisely and fully the circumstances in which it would be improper for an employee to accept a legacy, it is not surprising that the Code does not do so. Nor is it my intention to attempt such a definition. Relationships between an employee and a present or past client may extend beyond the professional and into the personal; it may be difficult to disentangle them. At what point it becomes inappropriate for an employee to accept a gift cannot be defined comprehensively, but will depend on an assessment of all the circumstances of a given case, guided by the general principle in section 27. Veterans Affairs requires its employees to report legacies left to them by clients precisely to enable such an assessment to be made.

[86] In this case, the uncontradicted evidence of Mr. Assh was that his only relationship with Ms. Orn was

[83] L'avocat de M. Assh admet qu'il serait inconvenant de la part de l'avocat-conseil spécialisé en pensions de suggérer à un client de lui faire un legs. Toutefois, cette concession pose problème car la nature de la relation entre l'avocat et son client est telle que : de façon générale, le client est la seule personne qui pourrait contredire l'avocat-conseil quand il affirme qu'il n'a fait aucune suggestion de ce genre. Puisque la question de savoir si l'employé peut accepter un legs ne se pose qu'après le décès du client, bien souvent, il n'y aura pas de preuve indépendante de la conduite de l'employé.

[84] L'absence, dans le Code et dans la directive du ministère des Affaires des anciens combattants, d'une règle de portée générale traitant de façon exhaustive et précise de l'acceptation des legs n'est pas, à mon avis, décisive. Les codes de déontologie sont forcément des documents non achevés et non exhaustifs, qui mettent l'accent sur les principes généraux (notamment, en l'espèce, l'interdiction de procéder à des transferts de valeurs économiques d'une valeur plus que minime), et qui répondent principalement aux problèmes qui se sont déjà posés. Ils doivent donc être interprétés et appliqués en conséquence.

[85] Compte tenu de la difficulté que pose la définition plus précise et plus complète des circonstances dans lesquelles il serait inapproprié pour un employé d'accepter un legs, il n'est pas surprenant de constater que le Code n'en contient aucune. Je n'ai pas non plus l'intention d'essayer de formuler une définition de ce genre. Les relations entre l'employé et le client actuel ou passé peuvent aller au-delà du lien professionnel et devenir plus personnelles; il peut être difficile de les démêler. La question de savoir à quel moment il devient inapproprié pour l'employé d'accepter un cadeau ne peut être précisée de façon exhaustive; la réponse dépend de l'appréciation de l'ensemble des circonstances au cas par cas, faite selon le principe général énoncé à l'article 27. Le ministère des Affaires des anciens combattants exige de ses employés qu'ils signalent les legs qui leur sont faits par des clients, précisément pour qu'une telle appréciation puisse être faite.

[86] En l'espèce, le témoignage non contredit de M. Assh fait ressortir que la relation qu'il a eue avec M^{me}

professional. The bequest of an obviously non-trivial sum was made, according to Mr. Odishaw, as a reward for his professional services. There is no evidence in the record of any other motive. In these circumstances, I am satisfied that a reasonable person would think that there was a realistic possibility that acceptance of this legacy by a pensions advocate could influence the future performance of official duties by that person, and weaken clients' confidence in the impartiality of the employees of Veterans Affairs on whom they rely.

[87] Nor can it be said that to deny Mr. Assh the legacy imposes a great hardship on him. He has, after all, been remunerated for his services from public funds. Precluding him from accepting the legacy does not adversely impact his constitutional rights, reputation or career. Indeed, I would endorse the opinion of the grievance boards that Mr. Assh's conduct in dealing with the issue has been exemplary and reflects very well on him.

[88] As for Ms. Orn's testamentary freedom, it is true that her intention to reward Mr. Assh will not be given effect if he is unable to accept the legacy. However, the acknowledgment of her gratitude to him for assisting her is effectively communicated to him, and to others.

G. CONCLUSIONS

[89] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the order of the Federal Court, and dismiss the application for judicial review. In view of Mr. Assh's conduct in this matter and the general importance, novelty, and difficulty of the issues that he has raised, I would not award costs here or below.

LINDEN J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Orn n'était que professionnelle. Le legs d'une somme manifestement non minime a été fait, selon M. Odishaw, pour le remercier de ses services professionnels. Le dossier ne contient aucune preuve d'un autre motif. Dans les circonstances, je conclus que la personne raisonnable croirait qu'il y a une possibilité réaliste que l'acceptation de ce legs par l'avocat-conseil spécialisé en pensions pourrait influencer l'exercice futur de ses fonctions officielles, et diminuerait la confiance qu'ont les clients dans l'impartialité des employés des Affaires des anciens combattants sur lesquels ils comptent.

[87] On ne peut pas dire non plus que de refuser le legs à M. Assh lui impose un lourd fardeau. Après tout, il a été rémunéré pour ses services à même les fonds publics. Lui refuser d'accepter le legs n'a pas d'effet négatif sur ses droits constitutionnels, sa réputation ou sa carrière. En fait, je souscris à l'opinion des comités des griefs selon laquelle la conduite de M. Assh dans cette affaire a été exemplaire et est tout à son honneur.

[88] Quant à la liberté de tester de M^{me} Orn, il est vrai que son intention de récompenser M. Assh ne pourra se concrétiser s'il ne peut accepter le legs. Toutefois, la reconnaissance de sa gratitude pour l'aide fournie est effectivement communiquée à l'intimé, ainsi qu'aux autres.

G. CONCLUSIONS

[89] Pour ces raisons, je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'infirmier l'ordonnance de la Cour fédérale et de rejeter la demande de contrôle judiciaire. Compte tenu de la conduite de M. Assh dans cette affaire et de l'importance générale, de la nouveauté et de la difficulté des questions soulevées, je suis d'avis de ne pas accorder de dépens relativement à la présente instance, ni relativement à celle qui s'est déroulée devant le tribunal *a quo*.

LE JUGE LINDEN, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.

* * *

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

[90] NADON J.A. (dissenting): I cannot agree with my colleague Evans J.A. that the applications Judge erred in setting aside the final level grievance decision upholding the decision of Veterans Affairs that the acceptance of a \$5,000 legacy by the appellant would be contrary to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service* (the Code).

[91] Before setting out my reasons, I wish to make it clear that I agree with Evans J.A. that the applicable standard of review is that of correctness, that paragraph 6(e) of the Code must be read with those sections of the Code which set out specific measures to ensure compliance with its guiding principles, that section 28 of the Code has no application to the present matter and that section 27 of the Code requires consideration not only of a public servant's performance of his official duties to the person making the legacy, but also consideration of his duties to present and future clients. For ease of reference, I reproduce section 27 of the Code:

27. Gifts, hospitality or other benefits that could influence employees in their judgment and performance of official duties and responsibilities must be declined. Employees must not accept, directly or indirectly, any gifts, hospitality or other benefits that are offered by persons, groups or organizations having dealings with the government. [Emphasis added.]

[92] The test for determining whether a public servant's conduct gives rise to an apparent conflict of interest is analogous, as Evans J.A. finds, to that for a reasonable apprehension of bias. In *Threader v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 1 F.C. 41 (C.A.), page 57, this Court said:

Would an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, think it more likely than not that the public servant, whether consciously or unconsciously, will be influenced in the

[90] LE JUGE NADON, J.C.A. (dissent) : Je ne peux pas accepter les motifs de mon collègue le juge Evans selon lequel le juge saisi de la demande a commis une erreur en infirmant la décision du comité au dernier palier de la procédure de grief qui avait maintenu la décision du ministère des Affaires des anciens combattants, selon laquelle l'acceptation d'un legs de 5 000 \$ par l'appelant était contraire au *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique* (le Code).

[91] Avant d'exposer mes motifs, je tiens à indiquer clairement que je souscris à la conclusion du juge Evans selon laquelle la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte, que l'alinéa 6e) du Code doit être lu de concert avec les articles du Code qui énoncent des mesures précises visant à assurer l'observation de ses principes directeurs, que l'article 28 du Code ne s'applique pas à l'espèce et que l'article 27 du Code exige que l'on tienne compte non seulement de l'exercice des fonctions officielles du fonctionnaire à l'égard de la personne qui fait le legs, mais également de ses fonctions à l'égard de ses clients actuels et futurs. Pour en faciliter la lecture, je reproduis ci-dessous l'article 27 et du Code :

27. Les employés doivent refuser tout cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage qui risque d'avoir une influence sur leur jugement ou l'exercice de leurs fonctions officielles. Il est interdit aux employés d'accepter directement ou indirectement un cadeau, une marque d'hospitalité ou un avantage, offert par une personne, un groupe ou un organisme qui entretient des rapports avec le gouvernement. [Non souligné dans l'original.]

[92] Le critère servant à décider si la conduite du fonctionnaire donne lieu à un conflit d'intérêts apparent est analogue, comme le juge Evans l'a conclu, à celui de la crainte raisonnable de partialité. Dans l'arrêt *Threader c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 1 C.F. 41 (C.A.), à la page 57, la Cour a fait les observations suivantes :

Est-ce qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait que, selon toute vraisemblance, le fonctionnaire, consciemment ou non, sera influencé par les considérations d'intérêt

performance of his official duties by considerations having to do with his private interests.

[93] As my colleague points out, Veterans Affairs, in conformity with section 11 of the Code, issued a supplementary directive to its employees pertaining to wills and estates. Although I need not reproduce the directive, I wish to emphasize that the Department has not prohibited the acceptance of unsolicited bequests, but has directed its employees to report the matter, so that “[T]he appropriate conflict of interest process will be followed”.

[94] Although my colleague purports to apply the test of the informed person, he does not, in my respectful view, truly apply the test. Rather, he proceeds to enunciate a principle which, in effect, constitutes a directive prohibiting public servants employed by Veterans Affairs from accepting legacies made in their favour by former clients of the Department in appreciation of services rendered in connection with their application for a pension. Since Veterans Affairs has not yet prohibited its employees from accepting such legacies, I do not see on what basis we can conclude that a “relatively risk-averse” approach to the application of section 27 (paragraph 80 of Evans J.A.’s reasons) is warranted.

[95] The question is therefore whether the informed person, having thought the matter through, would think that in accepting Mrs. Orn’s legacy of \$5,000, the respondent could be influenced in the performance of his official duties. In other words, would the informed person believe that the respondent’s dealings with his present and future clients could be affected in such a way as to give rise to concerns that he might favour some clients over others because of the possibility that they might leave him a legacy.

[96] In answering that question, the informed person would consider the fact that the respondent represented Mrs. Orn, a veteran’s widow and also a veteran of World War II, between 1993 and 1996 with respect to her application for a widow’s pension and a disability pension. The informed person would also take note of

personnel dans l’exercice de ses fonctions officielles?

[93] Comme le signale mon collègue, le ministère des Affaires des anciens combattants, en conformité avec l’article 11 du Code, a pris une directive supplémentaire en matière de successions. Bien que je n’aie pas besoin de reproduire la directive, j’aimerais souligner le fait que le Ministère n’a pas interdit l’acceptation de legs non sollicités, mais qu’il a donné ordre à ses employés de signaler la chose, de sorte que « [L]a procédure relative aux conflits d’intérêts [puisse s’appliquer] ».

[94] Bien que mon collègue ait eu l’intention d’appliquer le critère de la personne bien renseignée, selon moi et en toute déférence, il n’applique pas véritablement ce critère. Il énonce plutôt un principe qui, dans les faits, constitue une directive interdisant aux fonctionnaires employés par le ministère des Affaires des anciens combattants d’accepter des legs faits en leur faveur par d’anciens clients en témoignage d’appréciation pour les services rendus en rapport avec leurs demandes de pension. Puisque le Ministère n’a pas encore interdit à ses employés d’accepter de tels legs, je ne vois pas sur quelle base nous pouvons conclure qu’il est justifié d’adopter une démarche visant à « éviter autant que possible les risques » pour l’application de l’article 27 (paragraphe 80 des motifs du juge Evans).

[95] La question est donc de savoir si la personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, penserait qu’en acceptant le legs de 5 000 \$ de M^{me} Orn, l’intimé pourra être influencé dans l’exercice de ses fonctions officielles. Autrement dit, la personne bien renseignée penserait-elle que les relations de l’intimé avec ses clients actuels et futurs, pourraient être touchées de telle manière qu’elles soulèvent des inquiétudes quant à savoir s’il est susceptible de favoriser certains clients par rapport à d’autres en raison de la possibilité que ceux-là puissent lui laisser un legs?

[96] Pour répondre à cette question, la personne bien renseignée tiendrait compte du fait que l’intimé a représenté M^{me} Orn, veuve d’un ancien combattant et elle-même ancienne combattante de la Seconde Guerre mondiale, entre 1993 et 1996 pour l’aider à obtenir sa pension de veuve et une pension d’invalidité. La

the fact that in 2001, i.e. five years later, Mrs. Orn amended her will, while in the hospital, to provide, *inter alia*, a \$5,000 bequest to the respondent as a token of her appreciation for his assistance in obtaining her pensions. Finally, the informed person would consider the fact that Mrs. Orn passed away approximately one month after changing her will and that between 1996 and the time of her death, she had no contact whatsoever with the respondent.

[97] Although there is no denying the possibility that the appellant could be influenced by the legacy, that is not, in my view, what the test calls for. The informed person is asked to take a hard look at the facts and direct his mind to whether, on those facts, the respondent could be influenced in his judgment and in the performance of his duties. I am satisfied that, on the facts of the case, the informed person would answer the question in the negative.

[98] In my view, if the legacy has any influence upon the respondent, the likelihood is that it will create an incentive for him to perform excellent work for all of his clients. I cannot see how the informed person can conclude that the legacy could lead the respondent to give preferential treatment to some of his clients, in the expectation of a legacy.

[99] This case, although relatively straightforward on its facts and on the law, is made difficult by unusual and, in my view, exceptional circumstances. I say this on the assumption that if legacies by former clients of Veterans Affairs to Department lawyers were made on a frequent or infrequent basis, proof of that fact would surely have been adduced.

[100] The evidence is to the effect that Mrs. Orn made a legacy in favour of the respondent because of her appreciation for the services that he rendered to her in connection with her attempt to obtain a pension. Whether or not that is the sole reason for the legacy, I cannot say. I would venture to add, however, that there may well have been more to it than that. The likelihood

personne bien renseignée tiendrait également compte du fait qu'en 2001, c'est-à-dire cinq ans plus tard, M^{me} Orn a modifié son testament, alors qu'elle se trouvait à l'hôpital, pour faire, entre autres, un legs de 5 000 \$ à l'intimé en guise d'appréciation pour l'aide qu'il lui a fournie afin qu'elle obtienne sa pension. Finalement, la personne bien renseignée tiendrait compte du fait que M^{me} Orn est décédée environ un mois après avoir modifié son testament et qu'entre 1996 et la date de son décès elle n'a eu aucun contact avec l'intimé.

[97] Bien qu'on ne puisse nier que l'intimé pourrait être influencé par ce legs, ce n'est pas, à mon avis, ce que requiert l'application du critère. On demande à la personne bien renseignée d'examiner froidement les faits et de se demander si, selon eux, l'intimé pourrait être influencé dans son jugement et dans l'exercice de ses fonctions. Vu les faits en l'espèce, je conclus que la personne bien renseignée répondrait à la question par la négative.

[98] À mon avis, si ce legs a une influence sur l'intimé, il est probable qu'il l'incitera à offrir de meilleurs services à l'ensemble de ses clients. Je ne vois pas comment la personne bien renseignée pourrait conclure que le legs pourrait amener l'intimé à accorder un traitement préférentiel à certains de ses clients, dans l'espoir de bénéficier d'un legs.

[99] Bien que les faits et les règles de droit soient relativement simples dans la présente espèce, le règlement de la question qu'elle soulève est rendu difficile par des circonstances inhabituelles et, à mon avis, exceptionnelles. Je dis ceci en postulant que si les legs faits par d'anciens clients des Affaires des anciens combattants aux avocats du Ministère étaient fréquents ou non, une preuve à cet effet aurait certainement été produite.

[100] La preuve indique que M^{me} Orn a fait un legs en faveur de l'intimé pour lui exprimer son appréciation à l'égard des services qu'il lui a rendus pour obtenir sa pension. Je ne peux pas dire s'il s'agit là de la seule raison qui a motivé le legs. J'ajouterais, toutefois, qu'il se peut qu'il y ait eu d'autres choses derrière tout cela. Il est probable que l'intimé a traité M^{me} Orn avec

is that the respondent treated Mrs. Orn with kindness, respect and consideration throughout their dealings. Thus, when Mrs. Orn decided to change her will, all of these considerations were in her mind and she acted accordingly.

[101] Before concluding, I must add that Evans J.A. may well be right that the better solution is for a total edict preventing public servants from accepting legacies in circumstances similar to those in this case. However, that solution has yet to be adopted by Veterans Affairs and, as a result, we must decide the issue on the basis of the Code and the facts before us.

[102] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

gentillesse, respect et considération tout au long de leurs relations. Ainsi, quand M^{me} Orn a décidé de modifier son testament, elle avait en tête toutes ces considérations et elle a agi en conséquence.

[101] Avant de conclure, je dois ajouter que le juge Evans a peut-être raison de déclarer que la meilleure solution est d'interdire totalement aux fonctionnaires d'accepter des legs dans des circonstances semblables à celles de l'espèce. Toutefois, cette solution n'a pas encore été adoptée par les Affaires des anciens combattants et, par conséquent, nous devons décider de la question sur la base du Code et des faits dont nous sommes saisis.

[102] Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.