

T-611-04
2006 FC 1008

T-611-04
2006 CF 1008

Michel Vennat (*Applicant*)

v.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

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

Federal Court, Noël J.—Montréal, June 27, 28, July 4 and 5; Ottawa, August 23, 2006.

Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review — Judicial review of Governor in Council's orders suspending applicant without pay, terminating appointment as President, Chief Executive Officer of Business Development Bank — Applicant appointed during good behaviour for five-year mandate, removed from office following judge's negative comments in related case — Whether duty to act fairly, procedural safeguards inherent to that duty observed — Relevant factors to evaluate nature of duty to act fairly reviewed — Decision so vague that Governor in Council's obligation to give reasons for decision breached — Importance of decision to individual affected, impact on reputation supporting enhanced procedural safeguards — Significance of legitimate expectations factor on obligation of fairness — Governor in Council's obligation to conduct personalized inquiry not observed — Breach of procedural fairness as personalized inquiry key element in ensuring high standard of justice — Obligation of fair play, transparency not observed by Governor in Council, procedure followed not consistent with high standard of justice — Applicant only given limited opportunity to respond to reasons for dissatisfaction — Not treated fairly considering all circumstances, applicable case law — Application allowed.

Financial Institutions — Applicant appointed during good behaviour as President, CEO of Business Development Bank of Canada (BDC) under Business Development Bank of Canada Act, s. 6(2) — Appointment terminated following harsh comments by judge in related case about BDC, applicant — Parliament intending to give President, CEO of BDC enhanced procedural safeguards — Relative independence conferred on President of BDC meant to ensure holder of office can carry out duties in public interest —

Michel Vennat (*demandeur*)

c.

Procureur général du Canada (*défendeur*)

RÉPERTORIÉ : VENNAT c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)
(C.F.)

Cour fédérale, juge Noël—Montréal, 27 et 28 juin, 4 et 5 juillet; Ottawa, 23 août 2006.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — Contrôle judiciaire des décrets de la gouverneure en conseil suspendant le demandeur sans solde et mettant fin à sa nomination à titre de président et chef de la direction de la Banque de développement du Canada — Le demandeur a été nommé à titre inamovible pour un mandat de cinq ans, puis il a été destitué par suite des commentaires défavorables formulés par le juge dans une affaire connexe — Il s'agissait de savoir si le devoir d'agir équitablement et les garanties procédurales inhérentes à ce devoir ont été observés — Examen des facteurs pertinents pour évaluer la nature du devoir d'agir équitablement — La décision était si vague qu'il y a eu manquement à l'obligation de la gouverneure en conseil de motiver sa décision — L'importance de la décision pour la personne visée et l'impact de la décision sur sa réputation confirmaient les garanties procédurales rehaussées — Signification du facteur des attentes légitimes sur l'obligation d'équité — L'obligation de la gouverneure en conseil de mener une enquête personnalisée n'a pas été respectée — Il y a eu manquement à l'équité procédurale puisque l'enquête personnalisée était un élément clé pour assurer la justice de haute qualité — La gouverneure en conseil n'a pas observé son obligation de franc jeu et de transparence, la procédure suivie ne ressemblant pas à la justice de haute qualité — Le demandeur n'a eu que peu de temps pour répondre aux motifs d'insatisfaction — Il n'a pas bénéficié d'un traitement équitable compte tenu de toutes les circonstances et de la jurisprudence applicable — Demande accueillie.

Institutions financières — Le demandeur a été nommé président et chef de la direction de la Banque de développement du Canada (BDC) à titre inamovible en vertu de l'art. 6(2) de la Loi sur la Banque de développement du Canada — Il a été mis fin à sa nomination à la suite de commentaires sévères que le juge a formulés à l'endroit de la BDC et du demandeur dans une affaire connexe — Le législateur avait l'intention de donner au président et chef de la direction de la BDC des garanties procédurales rehaussées

Governor in Council having duty to act fairly in regard to applicant — Removal of President, CEO of BDC must be effected in non-judicial, non-formalistic framework, subject to series of enhanced procedural safeguards.

Practice — Pleadings — Motion to Strike — Respondent seeking to strike, remove certain evidence from record — To be admitted on exceptional basis, evidence not available to decision maker must serve to establish breach of procedural fairness, not that applicant correct on merits — Affidavit of former Auditor General of Canada, certain exhibits not relevant to issues of procedural fairness — Intended to establish applicant should prevail on merits, not in respondent's possession during suspension-without-pay process, applicant's removal — Therefore expunged from record — Under Federal Courts Rules, s. 81(1), contents of affidavits must be confined to facts — Accordingly, elements constituting opinion, allegations of law, commentary struck from applicant's affidavit — Applicant filing motion based on r. 221, seeking to strike out certain paragraphs of respondent's reply record — R. 221 not applying generally in context of application for judicial review — Respondent allowed to use facts stated in another case in submissions.

This was an application for judicial review of two orders of the Governor in Council suspending the applicant without pay and terminating his appointment as President and Chief Executive Officer of the Business Development Bank of Canada (BDC). On July 31, 2000, the applicant was appointed during good behaviour President and Chief Executive Officer of the BDC for a five-year mandate beginning on August 15, 2000, after the departure of François Beaudoin who had held that position until October 1999. Following difficulties relating to the performance of a transaction between Mr. Beaudoin and the BDC for the payment of his pension, Mr. Beaudoin filed a motion to homologate it in the Superior Court of Quebec. On February 6, 2004, Justice André Denis of the Superior Court of Quebec allowed the motion in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*. The judgment contained harsh remarks about the BDC and the applicant, who was a witness at the hearing. That decision was final, as the parties chose not to appeal it. On February 24, 2004, the Minister of Industry wrote to the applicant, informing him that an order had been adopted by the Governor

— L'indépendance relative conférée au président de la BDC visait à faire en sorte que le titulaire de cette fonction puisse l'exercer dans l'intérêt du public — La gouverneure en conseil était tenue d'agir équitablement à l'égard du demandeur — La révocation du président et chef de la direction de la BDC doit se faire dans un cadre non judiciaire et non formaliste et être assujettie à une série de garanties procédurales rehaussées.

Pratique — Actes de procédure — Requête en radiation — Le défendeur visait à faire radier et expurger certains éléments de preuve du dossier — Pour être admise à titre exceptionnel, la preuve qui n'était pas disponible au décideur doit servir à démontrer qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale, non pas à démontrer que le demandeur avait raison sur le fond — L'affidavit d'un ancien vérificateur général du Canada et certaines pièces n'avaient pas de pertinence quant aux questions d'équité procédurale — Ces pièces visaient à démontrer que le demandeur avait raison sur le fond et n'étaient pas en possession du défendeur lors de la procédure de suspension sans solde et de révocation du demandeur — Ces pièces ont donc été expurgées du dossier — Selon l'art. 81(1) des Règles des Cours fédérales, le contenu des affidavits doit se limiter aux faits — En conséquence, les éléments constituant de l'opinion, des allégués de droit ou des commentaires ont été rayés de l'affidavit du demandeur — Le demandeur a introduit une requête fondée sur la règle 221 demandant la radiation de certains paragraphes du dossier de réponse du défendeur — En principe, la règle 221 n'est pas applicable dans le cas d'une demande de contrôle judiciaire — Le défendeur pouvait utiliser les faits énoncés dans une autre affaire dans le cadre de son argumentation.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre de deux décrets de la gouverneure en conseil suspendant le demandeur sans solde et mettant fin à sa nomination à titre de président et chef de la direction de la Banque de développement du Canada (BDC). Le 31 juillet 2000, le demandeur a été nommé président et chef de la direction de la BDC à titre inamovible pour un mandat de cinq ans, à compter du 15 août 2000; il a remplacé François Beaudoin, qui a occupé ce poste jusqu'en octobre 1999. À la suite de difficultés liées à l'exécution d'une transaction entre M. Beaudoin et la BDC pour le paiement de sa pension, M. Beaudoin a déposé en Cour supérieure du Québec une requête en homologation de la transaction. Le 6 février 2004, le juge André Denis de la Cour supérieure du Québec a accueilli la requête dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*. Le jugement contenait des commentaires sévères à l'endroit de la BDC et du demandeur, qui était témoin au procès. Cette décision était finale, les parties ayant choisi de ne pas en appeler. Le 24 février 2004, la ministre de l'Industrie a écrit au demandeur pour l'informer que la

in Council having the effect of suspending him without pay, following the comments and findings made by Justice Denis with regard to his conduct and the role he had played in that matter. The applicant was asked to send his written submissions before March 1, 2004, explaining why the Governor in Council should not terminate for cause his duties as President and CEO of the BDC. The day before, the applicant had sent to the then-Prime Minister of Canada a letter asking the government to observe the procedural fairness owed to him. He also wrote to the Minister of Industry, asking for the grounds for the allegations and requesting a meeting before counsel, the Clerk of the Privy Council Office and the Deputy Minister of Justice. In a letter dated February 26, 2004, the Minister of Industry responded to the applicant, informing him that there were two components of the allegations against him, namely: his conduct and credibility at the hearing in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* (personal component), and his actions in performing his duties as President and Chief Executive Officer (corporate component). Three days later, the applicant's counsel wrote to the Minister of Industry, referring to the unreasonableness of the time period given to respond to the grounds for the allegations. On March 12, 2004, the Minister of Industry wrote the applicant to inform him of the adoption of the dismissal order. This application for judicial review raised two main issues: what is the nature of the duty to act fairly applicable when dismissing a person appointed to hold office during good behaviour?; and was the duty to act fairly observed?

Held, the application should be allowed.

The respondent moved to expunge certain evidence from the applicant's record, namely the affidavit of a former Auditor General of Canada as well as a number of Exhibits and paragraphs of the applicant's affidavit that were based on that evidence. Generally, at the judicial review stage, only evidence relied on in the decision under review must be considered. To be admitted on an exceptional basis, the evidence that was not available to the decision maker must serve to establish that there was a breach of procedural fairness, not that the applicant was correct on the merits. In this case, the affidavit and exhibits in question had no relevance to the issues of procedural fairness. Those exhibits were intended to establish that the applicant should prevail on the merits and were not in the respondent's possession during the suspension-without-pay process and the applicant's removal. They were therefore expunged from the record. According to subsection 81(1) of the *Federal Courts Rules*, the contents of affidavits must be confined to the facts.

gouverneure en conseil avait rendu un décret qui avait pour objet de le suspendre sans solde en raison des observations et des conclusions formulées par le juge Denis relativement à son comportement et au rôle qu'il avait joué dans ce dossier. La ministre a demandé au demandeur de lui faire parvenir, avant le 1^{er} mars 2004, les raisons écrites pour lesquelles la gouverneure en conseil ne devait pas mettre fin pour motif valable à ses fonctions à titre de président et chef de la direction de la BDC. La veille, le demandeur avait fait parvenir au premier ministre du Canada à l'époque une lettre demandant au gouvernement de respecter l'équité procédurale à son égard. De plus, il a écrit à la ministre de l'Industrie pour obtenir les motifs de reproche et pour solliciter une rencontre en présence de ses avocats, du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la Justice. Par une lettre datée du 26 février 2004, la ministre de l'Industrie a répondu au demandeur, l'informant que deux catégories de reproches lui étaient adressées, soit son comportement et sa crédibilité à l'audience dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* (volet personnel), et ses agissements dans l'exercice de ses fonctions de président et chef de la direction (volet corporatif). Trois jours plus tard, les procureurs du demandeur ont écrit à la ministre de l'Industrie, mentionnant le caractère déraisonnable du délai alloué pour répondre aux motifs de reproche. Le 12 mars 2004, la ministre de l'Industrie a écrit au demandeur pour l'informer de l'adoption du décret de congédiement. Deux grandes questions litigieuses ont été soulevées dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, soit celle de savoir quelle est la nature du devoir d'agir équitablement applicable lors de la révocation d'une personne nommée à titre inamovible et celle de savoir si le devoir d'agir équitablement a été respecté.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le défendeur a introduit une requête visant à faire expurger certains éléments du dossier du demandeur, notamment l'affidavit d'un ancien vérificateur général du Canada ainsi que des pièces et des paragraphes de l'affidavit du demandeur qui s'appuyaient sur ces éléments de preuve. En règle générale, au stade du contrôle judiciaire, seule la preuve à partir de laquelle la décision dont le contrôle est demandé doit être considérée. Pour être admise à titre exceptionnel, la preuve qui n'était pas disponible au décideur doit servir à démontrer qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale, non pas à démontrer que le demandeur avait raison sur le fond. En l'espèce, l'affidavit ainsi que les pièces en question n'avaient pas de pertinence quant aux questions d'équité procédurale. Ces pièces visaient à démontrer que le demandeur avait raison sur le fond et n'étaient pas en possession du défendeur lors de la procédure de suspension sans solde et de révocation du demandeur. Ces pièces ont donc été expurgées du dossier. Selon le paragraphe 81(1) des *Règles*

Accordingly, the elements constituting opinion, allegations of law, or commentary regarding evidence were struck from the applicant's affidavit. However, paragraphs 83 to 244 of the applicant's affidavit were not struck in their entirety since they did not necessarily repeat that which was submitted to the Governor in Council, but provided an explanation of the substance of the submissions. These paragraphs were of some use in understanding this matter, which was very complex and voluminous.

The applicant filed a motion based on rule 221 of the *Federal Courts Rules* to strike out certain paragraphs of the respondent's reply record. In principle, rule 221 does not apply in the context of an application for judicial review. However, in exceptional circumstances, a judge can intervene on the basis of his inherent power, or apply rule 221 by analogy. The judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* was sufficient to establish a simple presumption of the facts found therein. Although that judgment was not enforceable against the applicant as such, it could legitimately be used by the employer for the purposes of an inquiry, provided that the applicant, having the appropriate tools, was afforded the opportunity to rebut the presumption. This part of the applicant's motion, that the respondent could not use the facts stated in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* in his submissions, was therefore not granted as the respondent was fully entitled to base his arguments on the facts of that case.

The applicant was appointed to the position of President and Chief Executive Officer of the BDC during good behaviour pursuant to subsection 6(2) of the *Business Development Bank of Canada Act*. It is therefore a position that may be characterized as a public duty, where removal must be "for cause". Both parties acknowledged the existence of the duty of procedural fairness. In *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, the Supreme Court of Canada explained from the outset that the concept of procedural fairness is a variable concept and is not purely subjective. It determined that the minimal content of the duty of procedural fairness involved in a dismissal by an administrative body consists in notifying the employee of the reasons for the dissatisfaction and giving him the opportunity to be heard. In another case, *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, the Supreme Court embarked on an analysis of the relevant factors to evaluate the nature of the duty to act fairly. The first factor is the nature of the decision being made and process followed in making it. In this case, the process of the adoption of orders by the Governor in Council is very different than the

des Cours fédérales, le contenu des affidavits doit se limiter aux faits. En conséquence, les éléments constituant de l'opinion, des allégués de droit ou des commentaires relatifs à la preuve ont été rayés de l'affidavit du demandeur. Cependant, les paragraphes 83 à 244 de l'affidavit du demandeur n'ont pas été radiés en bloc puisqu'ils ne constituaient pas nécessairement une reprise de ce qui avait été présenté à la gouverneure en conseil; il s'agissait plutôt d'une explication du contenu de la présentation. Ces paragraphes étaient d'une certaine utilité pour comprendre le présent dossier, qui était fort complexe et volumineux.

Le demandeur a introduit une requête fondée sur la règle 221 des *Règles des Cours fédérales* demandant la radiation de certains paragraphes du dossier de réponse du défendeur. En principe, la règle 221 n'est pas applicable dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, un juge peut intervenir en vertu de son pouvoir inhérent ou appliquer la règle 221 par analogie. Le jugement rendu dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* permettait d'établir une présomption simple des faits qui s'y retrouvaient. Bien que ce jugement ne fût pas opposable au demandeur comme tel, il pouvait légitimement être utilisé par l'employeur pour fin d'enquête en autant que le demandeur, disposant des outils appropriés, ait l'occasion de renverser la présomption. Ce volet de la requête du demandeur, soit que le défendeur ne pouvait pas utiliser les faits énoncés dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* dans ses observations, n'a donc pas été accueilli, le défendeur ayant pleinement le droit de fonder son argumentation sur les faits de cette affaire.

Le demandeur a été nommé président et chef de la BDC à titre inamovible en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur la Banque de développement du Canada*. Il s'agit donc d'un poste pouvant être qualifié de charge publique dont la révocation doit être motivée. L'existence de l'obligation d'équité procédurale a été admise par les deux parties. Dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, la Cour suprême du Canada a expliqué d'emblée que la notion d'équité procédurale est une notion à géométrie variable et qu'elle n'est pas purement subjective. Elle a conclu que le contenu minimal de l'équité procédurale en matière de congédiement par un organisme administratif consiste à communiquer à l'employé les raisons de l'insatisfaction et de lui donner l'occasion de se faire entendre. Dans un autre arrêt, soit *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, la Cour suprême s'est lancée dans l'analyse des facteurs pertinents pour évaluer la nature du devoir d'agir équitablement. Le premier facteur est la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir. En l'espèce, l'adoption de décrets par la gouverneure en conseil est un

process leading to a judicial decision. It is a non-judicial and non-formalistic procedure. Even though Parliament wanted to give some latitude to the Governor in Council, the latter nevertheless had the obligation, despite the discretion given to her, to give the affected party a real opportunity to respond to the reasons for the employer's dissatisfaction.

The second factor is the nature of the statutory scheme and the terms of the law. The Governor in Council was required to give reasons for her decision for two reasons. First, the decision to remove the President and Chief Executive Officer of the BDC was of very great significance to him. Second, as the President and Chief Executive Officer of the BDC is appointed to hold office during good behaviour, a cause for removal is necessary. The Governor in Council's obligation to give reasons was only summarily fulfilled. The reasons set out in the dismissal order and the letter were the loss of confidence and the fact that the applicant's conduct in respect of the matters addressed in the reasons for judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* was incompatible with his continued appointment. There was nothing in the dismissal order or in the letter which could be characterized as analysis or reasoning, and the reasons did not make any mention of the position submitted by the applicant. The applicant was not informed of the reasons for dismissing the written and oral arguments submitted. He did not know whether he was dismissed because of personal misconduct, corporate misconduct, or both. The decision was so vague that it made no distinction between the reasons for dissatisfaction. There was nothing to shed light on the choice made by the Governor in Council and to help understand what significance was assigned to the various arguments presented.

The use of the term "during good behaviour" by Parliament is an important indication of its intention to give the President and Chief Executive Officer of the BDC enhanced procedural safeguards. The relative independence conferred on the President of the BDC was meant to ensure that the holder of this office can carry out the duties in the public interest. In *Baker*, the Supreme Court of Canada recognized that the absence of a right of appeal is a relevant test in determining the substance of the duty to act fairly. The fact that the applicant did not have a right of appeal was an additional indicator confirming that Parliament meant to extend procedural safeguards to the President and Chief Executive Officer in the event of removal.

The third factor is the importance of the decision to the individual affected. The more important a decision is to the person affected, the stricter the applicable procedural safeguards will be. The importance of the decision for the affected person cannot be assessed without taking into

processus très éloigné de celui menant à une décision de nature judiciaire. Il s'agit d'une procédure non judiciarisée et non formaliste. Même si le législateur voulait laisser une certaine latitude à la gouverneure en conseil, celle-ci conservait néanmoins l'obligation, malgré la discrétion qui lui est laissée, de donner à l'intéressé une occasion réelle de répondre aux motifs d'insatisfaction de l'employeur.

Le deuxième facteur vise la nature du régime législatif et les termes de la loi. La gouverneure en conseil était tenue de motiver sa décision pour deux raisons. D'abord, la décision de révoquer le président et chef de la direction de la BDC revêtait une très grande importance pour cette personne. L'exigence de motivation était aussi justifiée par le fait que le président et chef de la direction de la BDC est nommé à titre inamovible. L'obligation de motivation qui incombait à la gouverneure en conseil n'a été que sommairement remplie. Les motifs énoncés dans le décret de congédiement et la lettre étaient la perte de confiance et le fait que la conduite du demandeur relativement aux questions visées dans les motifs de la décision rendue dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* était incompatible avec son maintien en fonction. Il n'y avait rien dans le décret de destitution ou dans la lettre qui puisse être qualifié d'analyse ou de raisonnement, et les motifs ne faisaient aucunement mention de la position présentée par le demandeur. Ce dernier n'a pas été informé de la raison du rejet des arguments présentés oralement et par écrit. Le demandeur n'était pas en mesure de savoir s'il avait été congédié pour des reproches personnels, des reproches corporatifs ou les deux. La décision était si vague qu'elle ne faisait aucune distinction entre les motifs d'insatisfaction. Rien ne permettait d'éclairer le choix que la gouverneure en conseil avait fait et de comprendre quelle importance avait été accordée aux différents arguments présentés.

L'emploi du vocable « inamovible » par le législateur n'était pas insignifiant et il s'agissait d'un indice important de sa volonté de donner au président et chef de direction de la BDC des garanties procédurales rehaussées. L'indépendance relative conférée au président de la BDC visait à faire en sorte que le titulaire de cette fonction puisse l'exercer dans l'intérêt du public. Dans *Baker*, la Cour suprême du Canada a reconnu que l'absence de droit d'appel est un critère pertinent pour déterminer le contenu du devoir d'agir équitablement. Le fait que le demandeur ne disposait pas de droit d'appel est un élément additionnel qui confirmait que le législateur avait souhaité offrir au président et chef de la direction des garanties procédurales rehaussées en cas de révocation.

Le troisième facteur porte sur l'importance de la décision pour la personne visée. Plus une décision est importante pour la personne visée, plus les protections procédurales applicables seront rigoureuses. L'importance de la décision pour la personne intéressée ne peut être évaluée sans tenir

consideration the impact of the decision on the reputation of that person. The applicant's reputation was tainted to some extent by the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*. The foreseeable impact of the Governor in Council's orders on the applicant's right to work and his right to a reputation was an additional indication that the situation called for the application of enhanced procedural safeguards.

The fourth factor is the legitimate expectations of the person challenging the decision. In *Baker*, the Supreme Court of Canada explained the significance of the legitimate expectation factor on the obligation of fairness. The applicant expressed his expectations in different ways to the decision maker including that he was entitled: to a personalized inquiry, to call witnesses, to defend himself, to responses to letters he sent, to particulars, to be heard, to more time to respond and to a reasoned decision.

The last factor is the procedural choices of the decision-making body. Considering the very special nature of the Governor in Council's decisions and the fact that there is no legislation defining the power to remove the President and Chief Executive Officer of the BDC, the Governor in Council could use a non-judicial and non-formalistic procedure. In this case, an important issue was whether the Governor in Council had an obligation to conduct a personalized inquiry into the facts on which she intended to rely to remove the applicant from his position at the BDC. The decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* was the basis for the Governor in Council's reasons for dissatisfaction. The applicant argued that the Governor in Council could not use the judge's remarks in that case to remove him, since these remarks were incidental and not part of the reasons for judgment. The judgment in question was not used to enforce a judicial finding against the applicant. It did not change the applicant's legal situation, since he was not the person contemplated in the legal proceeding and had no right to speak therein except as a witness. The facts of the judgment could not therefore be set up, *stricto sensu*, against the applicant, who should have had the right to argue his point of view against the presumption against him.

In the context of an employer-employee relationship, the Governor in Council normally conducts a personalized inquiry into the facts even if those facts appear to have been established generally in a fact-finding report, and the employee has a right to respond. Such an inquiry should have been conducted by the Governor in Council in this case. The applicant's formal request for an inquiry should have

compte de l'impact de la décision sur la réputation de cette personne. La réputation du demandeur a été entachée dans une certaine mesure par la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*. L'impact prévisible des décrets de la gouverneure en conseil sur le droit au travail et le droit à la réputation du demandeur constituait un indice additionnel que la situation requérait l'application de garanties procédurales rehaussées.

Le quatrième facteur est les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision. Dans l'affaire *Baker*, la Cour suprême du Canada a expliqué la signification du facteur des attentes légitimes sur l'obligation d'équité. Le demandeur a exprimé de différentes façons au décideur les attentes qu'il avait quant à la procédure à laquelle il avait droit, notamment le droit de faire l'objet d'une enquête personnalisée, le droit de faire entendre des témoins, le droit de se défendre, le droit de recevoir une réponse aux lettres qu'il a envoyées, le droit d'obtenir des précisions, le droit d'être entendu, le droit à des délais plus longs pour répondre et le droit à une décision motivée.

Le dernier facteur vise les choix de procédure de l'organisme décisionnel. Compte tenu de la nature très particulière des décisions de la gouverneure en conseil et du fait qu'aucun texte n'encadre le pouvoir de révocation du président et chef de la direction de la BDC, la gouverneure en conseil pouvait faire appel à une procédure non judiciairisée et non formaliste. En l'espèce, il importait de se demander si la gouverneure en conseil était tenue de réaliser une enquête personnalisée des faits sur lesquels elle comptait s'appuyer pour destituer le demandeur. La décision rendue dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* constituait le fondement des motifs d'insatisfaction de la gouverneure en conseil. Le demandeur a plaidé que la gouverneure en conseil ne pouvait lui opposer les commentaires du juge dans cette affaire pour le révoquer, puisque ces commentaires étaient incidents et ne faisaient pas partie du dispositif du jugement. Le jugement en cause n'a pas servi à opposer une conclusion de nature judiciaire au demandeur. Il n'a pas modifié la situation juridique du demandeur parce que celui-ci n'était pas la personne visée par la procédure judiciaire et qu'il n'a pas eu droit de parole sauf à titre de témoin. Les faits du jugement ne pouvaient donc pas être, *stricto sensu*, opposables au demandeur, qui aurait dû avoir le droit de faire valoir son point de vue à l'encontre de la présomption qui pesait sur lui.

Dans le contexte d'une relation employé-employeur, la gouverneure en conseil mène normalement une enquête personnalisée des faits même si ceux-ci apparaissent avoir été établis de façon générale dans un rapport d'enquête, et l'employé dispose d'un droit de réponse. Une telle enquête aurait dû être menée par la gouverneure en conseil en l'espèce. La demande formelle d'enquête formulée par le demandeur

prompted a different reaction from the Governor in Council. The complexity of the matter justified such an inquiry. Procedural fairness required that a personalized inquiry be conducted before proceeding with the applicant's removal, even if the judgment created a simple presumption of fact. The time period allowed (less than eight days) for reviewing all of the relevant evidence in order to rebut the presumption was clearly insufficient. The factual situation described in this case, and the type of investigation conducted, did not reflect a high standard of justice, considering the significant impact of the decision on the applicant's career and reputation. This was a breach of procedural fairness. A personalized inquiry, in itself, was the only safeguard enabling the decision maker to make an enlightened decision, with full knowledge of the case. It was a key element in ensuring a high standard of justice in the circumstances. The term "personalized", used to describe the inquiry, means that the inquiry leading to the removal must contemplate the person(s) facing the removal procedure and make it possible to shed light on the specific conduct of the person affected. The Governor in Council was bound to conduct more than a simple review regarding the applicant's conduct, considering the complexity of the matter.

In the context of an employer-employee relationship, it is normal that the decision maker would be predisposed even before offering the employee an opportunity to respond to the reasons for dissatisfaction. However, the employer who is predisposed must offer the employee a real opportunity to contest the merits of the allegations and he must take the employee's position into account before making the final decision. In this case, it was normal that the Governor in Council would be somewhat predisposed in regard of the applicant, as result of the nature of the procedure. The predisposition of the decision maker was explained by the nature of the duties performed and did not breach the applicant's rights. The suspension without pay should not be interpreted as a sign of bias so significant that it would compromise the decision maker's ability to make a decision which respects the applicant's rights. Even if the Governor in Council was not bound to a duty of impartiality in the context of an employer-employee relationship, she was nonetheless bound to an obligation of fair play and transparency. This is inherent to the very idea of justice. The evidence indicated that these obligations were not observed, that the procedure followed was not consistent with the high standard of justice and that the decision maker had an inappropriate attitude, inconsistent with transparency and fair play.

The applicant was also entitled to the procedural safeguards, recognized by the Supreme Court of Canada in

aurait dû susciter une réaction différente de la part de la gouverneure en conseil. La complexité du dossier justifiait la tenue d'une telle enquête. L'équité procédurale nécessitait qu'une enquête personnalisée soit menée avant de procéder à la révocation du demandeur, même si le jugement créait une présomption simple de faits. Le délai (moins de huit jours) prévu pour prendre connaissance de l'ensemble de la preuve pertinente en vue de réfuter la présomption était nettement insuffisant. La situation de faits décrite dans le présent dossier et le type d'enquête mené ne s'apparentaient pas à de la haute justice, compte tenu de l'impact important de la décision sur la carrière et la réputation du demandeur. Il s'agissait d'un manquement à l'équité procédurale. L'enquête personnalisée, en soi, était la seule garantie pouvant permettre au décideur de prendre une décision éclairée, en toute connaissance de cause. L'enquête personnalisée était un élément clé pour assurer cette justice de haute qualité dans les circonstances. Le terme « personnalisé », utilisé pour caractériser l'enquête, signifie que l'enquête menant à la révocation doit viser la ou les personnes faisant l'objet de la procédure de révocation et doit permettre de faire la lumière sur le comportement spécifique de l'intéressé. La gouverneure en conseil était tenue de réaliser plus qu'un simple examen concernant la conduite du demandeur, compte tenu de la complexité du dossier.

Dans le contexte d'une relation employé-employeur, il est normal que le décideur ait une prédisposition avant même d'avoir offert à l'employé une occasion de répondre aux motifs d'insatisfaction. Toutefois, l'employeur ayant une prédisposition doit offrir à l'employé une occasion réelle de contester le bien-fondé des reproches et l'employeur doit prendre en considération la position de l'employé avant de prendre la décision finale. En l'espèce, il était tout à fait normal que la gouverneure en conseil ait eu une certaine prédisposition à l'égard du demandeur, découlant de la nature de la procédure. La prédisposition du décideur s'expliquait par la nature des fonctions exercées et n'enfreignait pas les droits du demandeur. La suspension sans solde ne devrait pas être interprétée comme une indication d'un parti-pris tellement important que la capacité du décideur de prendre une décision dans le respect des droits du demandeur serait compromise. Même si la gouverneure en conseil n'était pas tenue à une obligation d'impartialité dans un contexte d'une relation employé-employeur, il demeurait qu'elle était tenue à une obligation de franc jeu et de transparence. Cela est inhérent à l'idée même de justice naturelle. La preuve révélait que ces obligations n'ont pas été respectées, que la procédure suivie ne ressemblait pas à la justice de haute qualité et que le décideur avait une attitude inappropriée, contraire à la transparence et au franc jeu.

Le demandeur avait également droit aux garanties procédurales reconnues par la Cour suprême du Canada dans

Knigh t v. Indian Head School Div. No. 19, which have consistently been regarded as a minimum. The reasons for the Governor in Council's dissatisfaction could have been more specific, but they did not amount to a breach of the duty to act fairly. The applicant was aware of the substance of the reasons for the allegations and that is all that is required by the duty to act fairly. However, the applicant's right to respond was only observed in part. Factors indicating that the applicant's right to respond was not truly observed included the duration of the meeting of March 1, 2004, the very short period of time that the applicant had to prepare for it, the absence of the Chairperson of the BDC's Board of Directors from that meeting and the standard applied. This last factor was of particular importance. The Governor in Council required the applicant to establish that the Judge's remarks in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* were fatally incorrect, tainted by fraud or dishonesty or that he bring forth new evidence that had not been previously available to the Judge. The respondent acknowledged that this standard was drawn from the decision in *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, and that the Governor in Council applied a very strict standard in regard to the applicant. The standard in *Toronto (City) v. C.U.P.E.* did not apply in this case. It was a fatal error in law to impose on the applicant a burden of proof practically impossible to rebut based on a precedent in the case law which did not apply. Further, there was nothing in the record to indicate that the applicant was aware of the burden placed on him. The applicant's right to respond was strongly affected, as well as his ability to change the employer's mind. The duty to act fairly obliged the Governor in Council to give the applicant a real opportunity to respond to the reasons for dissatisfaction, and not only a right to a limited response against very elaborate allegations which could not be refuted without relying on a careful analysis of volumes of evidence. The burden applied in regard to the applicant was incorrect, which amounts to a serious error vitiating the entire procedure.

l'affaire *Knigh t c. Indian Head School Div. No. 19*; la jurisprudence est constante quant au caractère minimal de ces garanties. Les motifs pour l'insatisfaction de la gouverneure en conseil auraient certes pu être plus précis, mais il n'y avait pas manquement au devoir d'agir équitablement. Le demandeur connaissait l'essentiel des motifs de reproche et c'est tout ce qui était requis par le devoir d'agir équitablement. Cependant, le droit de réponse du demandeur n'a été observé qu'en partie. Les éléments qui démontrent que le droit de réponse du demandeur n'a pas été véritablement respecté comprennent la durée de la rencontre du 1^{er} mars 2004, le délai très court dont le demandeur a disposé pour s'y préparer, l'absence du président du conseil d'administration de la BDC à cette rencontre et la norme appliquée. Ce dernier élément revêtait une importance particulière. La gouverneure en conseil a exigé que le demandeur démontre que les commentaires du juge dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* étaient irrémédiablement incorrects et entachés de fraude ou de malhonnêteté ou qu'il apporte de la nouvelle preuve non disponible au juge. Le défendeur a reconnu que cette norme était tirée de l'affaire *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, et que la gouverneure en conseil a appliqué une norme très sévère à l'endroit du demandeur. La norme de l'affaire *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.* n'était pas applicable en l'espèce. C'était une erreur de droit fatal que d'imposer au demandeur un fardeau pratiquement impossible à renverser fondé sur un précédent jurisprudentiel qui n'était pas applicable. De plus, rien n'indiquait au dossier que le demandeur ait eu connaissance du fardeau qu'on lui imposait. Le droit de réponse du demandeur a été lourdement affecté, de même que sa capacité de faire changer l'employeur d'avis. Le devoir d'agir équitablement obligeait la gouverneure en conseil à donner au demandeur une occasion réelle de répondre aux motifs d'insatisfaction, et non uniquement un droit de réplique sommaire à des reproches très élaborés ne pouvant être réfutés qu'en se fondant sur l'analyse minutieuse d'une preuve volumineuse. Le fardeau appliqué à l'endroit du demandeur était erroné, ce qui constituait une erreur grave viciant l'ensemble de la procédure.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 54(2).
Auditor General Act, R.S.C., 1985, c. A-17.
Bank of Canada Act, R.S.C., 1985, c. B-2, s. 6(3).
Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, s. 36(3).
Business Development Bank of Canada Act, S.C. 1995, c. 28, ss. 4, 6(2).
Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 39 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 5(F)).
Canada Mortgage and Housing Corporation Act, R.S.C.,

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25.
 Décret C.P. 1998-985.
 Décret C.P. 2000-1278.
 Décret C.P. 2004-147.
 Décret C.P. 2004-225.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 48.3 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1,

- 1985, c. C-7, s. 7(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 1, s. 44, Sch. II, item 3(3)(E)).
- Canada Post Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-10, s. 8(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 1, s. 44, Sch. II, n° 6(2)(E)).
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 48.3 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.)), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27).
- Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25.
- Export Development Act*, R.S.C., 1985, c. E-20, ss. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 33, s. 2(F)), 8(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 1, s. 44, Sch. II, item 11(2)(E)).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 12(7) (as am. *idem*, s. 20), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
- Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 4, 70(4) (as am. by SOR/2002-417, s. 9), 81(1), 169 (as am. by SOR/2004-283, s. 36), 221, 302, 400 (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)), *Tariff B* (as am. by SOR/2004-283, ss. 30, 31, 32), Column IV.
- Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 105(5) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 1, s. 44, Sch. II, item 14(E)).
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 178-186.
- Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1, ss. 63 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 106), 64 (as am. *idem*, s. 111(d)(E)), 65 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 27, s. 5; S.C. 2002, c. 8, s. 111(e)(E)), 66 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 27, s. 6), 69 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 37(F); 2002, c. 8, s. 107), 71.
- National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, s. 165.21(2) (as enacted by S.C. 1998, c. 35, s. 42).
- Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.)), c. 18, s. 5(3).
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.)), c. 31, s. 49(2).
- Order in Council P.C. 1998-985.
- Order in Council P.C. 2000-1278.
- Order in Council P.C. 2004-147.
- Order in Council P.C. 2004-225.
- Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, s. 72.02(1) (as enacted by S.C. 2004, c. 7, s. 4).
- Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 53(2).
- Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46, s. 39(2).
- Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces*, art. 101.14.
- Veterans Review and Appeal Board Act*, S.C. 1995, c. 18, ss. 5, 42 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 179), 43.
- art. 54(2).
- Loi sur la Banque de développement du Canada*, L.C. 1995, ch. 28, art. 4, 6(2).
- Loi sur la Banque du Canada*, L.R.C. (1985), ch. B-2, art. 6(3).
- Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 165.21(2) (édicte par L.C. 1998, ch. 35, art. 42).
- Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 105(5) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 14(A)).
- Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 5(F)).
- Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, art. 39(2).
- Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 53(2).
- Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 36(3).
- Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10, art. 8(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 6(2)(A)).
- Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, L.R.C. (1985), ch. C-7, art. 7(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 3(3)(A)).
- Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.)), ch. 18, art. 5(3).
- Loi sur le développement des exportations*, L.R.C. (1985), ch. E-20, art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 33, art. 2(F)), 8(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 11(2)(A)).
- Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 72.02(1) (édicte par L.C. 2004, ch. 7, art. 4).
- Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, art. 5, 42 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 179), 43.
- Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. (1985), ch. A-17.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 12(7) (mod., *idem*, art. 20), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
- Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 63 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 106), 64 (mod., *idem*, art. 111(d)(A)), 65 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.)), ch. 27, art. 5; L.C. 2002, ch. 8, art. 111(e)(A)), 66 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.)), ch. 27, art. 6), 69 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 37(F); 2002, ch. 8, art. 107), 71.
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 31, art. 49(2).
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 178 à 186.
- Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, art. 101.14.

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 4, 70(4) (mod. par DORS/2002-417, art. 9), 81(1), 169 (mod. par DORS/2004-283, art. 36), 221, 302, 400 (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)), tarif B (mod. par DORS/2004-283, art. 30, 31, 32), colonne IV.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Knight v. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010, 106 N.R. 17; *Canadian Broadcasting Corp. v. Taylor*, [2001] F.C.J. No. 76 (T.D.) (QL); *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 F.C. 588; (1994), 58 C.P.R. (3d) 209; 176 N.R. 48 (C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105; (1980), 110 D.L.R. (3d) 311; [1980] 3 W.W.R. 125; 18 B.C.L.R. 124; 31 N.R. 214; *Vennat c. Procureur général du Canada*, [2005] J.Q. No. 3772 (Sup. Ct.) (QL); *Lawyers Title Insurance Corporation c. Michalakopoulos*, [2004] R.R.A. 1215 (Que. Sup. Ct.).

DISTINGUISHED:

Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79, [2003] 3 S.C.R. 77; (2002), 232 D.L.R. (4th) 385; [2003] CLLC 220-071; 17 C.R. (6th) 276; 311 N.R. 201; 179 O.A.C. 291; 2003 SCC 63.

CONSIDERED:

Vennat v. Canada (Attorney General), 2006 FC 55; *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, [2004] J.Q. No. 705 (Sup. Ct.) (QL); *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130; (1995), 126 D.L.R. (4th) 129; 25 C.C.L.T. (2d) 89; 184 N.R. 1; *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663; (2002), 221 D.L.R. (4th) 115; 37 M.P.L.R. (3d) 1; 297 N.R. 331; 2002 SCC 85; *Weatherill v. Canada (Attorney General)*, [1999] 4 F.C. 107; (1999), 22 Admin. L.R. (3d) 192; 168 F.T.R. 161 (T.D.); *Wedge v. Canada (Attorney General)* (1997), 4 Admin. L.R. (3d) 153; 133 F.T.R. 277 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Smith v. Canada, [2001] 2 C.T.C. 189; 2001 D.T.C. 5231; [2001] G.S.T.C. 42; 272 N.R. 174; 2001 FCA 86;

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Knight c. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 R.C.S. 653; *Société Radio-Canada c. Taylor*, [2001] A.C.F. n° 76 (1^{re} inst.) (QL); *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 C.F. 588 (C.A.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *Vennat c. Procureur général du Canada*, [2005] J.Q. n° 3772 (C.S.) (QL); *Lawyers Title Insurance Corporation c. Michalakopoulos*, [2004] R.R.A. 1215 (C.S. Qué.).

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79, [2003] 3 R.C.S. 77; 2003 CSC 63.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Vennat c. Canada (Procureur général), 2006 CF 55; *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, [2004] J.Q. n° 705 (C.S.) (QL); *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130; *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663; 2002 CSC 85; *Weatherill c. Canada (Procureur général)*, [1999] 4 C.F. 107 (1^{re} inst.); *Wedge c. Canada (Procureur général)*, [1997] A.C.F. n° 872 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES :

Smith c. Canada, 2001 CAF 86; *Chopra c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1999] A.C.F. n° 835 (1^{re} inst.) (QL);

Chopra v. Canada (Treasury Board) (1999), 168 F.T.R. 273 (F.C.T.D.); *McFadyen v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 C.T.C. 101; 2005 D.T.C. 5709; (2005), 341 N.R. 345; 2005 FCA 360; *Ontario Assn. of Architects v. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 F.C. 331; (2002), 215 D.L.R. (4th) 550; 19 C.P.R. (4th) 417; 291 N.R. 61; 2002 FCA 218; *Canada (Attorney General) v. Assoc. des professionnelles et professionnels de la Vidéo du Québec*, 2003 FCA 304; *Granville Shipping Co. v. Pegasus Lines Ltd., S.A.* (1994), 86 F.T.R. 77 (F.C.T.D.); *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2004), 322 N.R. 62; 2004 FCA 192; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410; *R. v. Corporal R. P. Joseph*, 2005 CM 41; *Dingwall v. Canada (Attorney General)*, January 19, 2006, Toronto, adjudication award; *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, [2003] 2 S.C.R. 624; (2003), 231 D.L.R. (4th) 577; 5 Admin. L.R. (4th) 1; 5 C.E.L.R. (3d) 38; 2003 SCC 58; *Cabiakman v. Industrial Alliance Life Insurance Co.*, [2004] 3 S.C.R. 195; (2004), 242 D.L.R. (4th) 1; 36 C.C.E.L. (3d) 30; 325 N.R. 1; 2004 SCC 55; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Reglin v. Creston (Town)* (2004), 32 B.C.L.R. (4th) 342; 34 C.C.E.L. (3d) 123; 2004 BCSC 790; *Woodley v. Yellowknife Education District No. 1* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 245; 1 C.C.E.L. (3d) 144; 2000 NWTSC 30; *Charles c. Université de Montréal*, 500-05-012566-896, 14 février 1990 (Qc Sup. Ct.); *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*; *Rice v. New Brunswick*, [2002] 1 S.C.R. 405; (2002), 245 N.B.R. (2d) 299; 209 D.L.R. (4th) 564; 31 C.C.P.B. 55; 17 C.P.C. (5th) 1; 91 C.R.R. (2d) 1; 282 N.R. 201; 2002 SCC 13.

AUTHORS CITED

Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5^e éd.. Cowansville (Qc) : Éditions Yvon Blais, 2004.
Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris: Dictionnaires Le Robert, 1992, «enquête», «examen».

APPLICATION for judicial review of two orders of the Governor in Council suspending the applicant without pay and terminating his appointment as President and Chief Executive Officer of the Business Development Bank of Canada pursuant to subsection

McFadyen c. Canada (Procureur général), 2005 CAF 360; *Ordre des architectes de l'Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 C.F. 331; 2002 CAF 218; *Canada (Procureur général) c. Assoc. des professionnels et professionnelles de la Vidéo du Québec*, 2003 CAF 304; *Granville Shipping Co. c. Pegasus Lines Ltd., S.A.*, [1994] A.C.F. n° 2036 (1^{re} inst.) (QL); *Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2004 CAF 192; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *R. c. Corporal R. P. Joseph*, 2005 CM 41; *Dingwall v. Canada (Attorney General)*, 19 janvier 2006, Toronto, sentence arbitrale; *Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624; 2003 CSC 58; *Cabiakman c. Industrielle-Alliance Cie d'Assurance sur la Vie*, [2004] 3 R.C.S. 195; 2004 CSC 55; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Reglin v. Creston (Town)* (2004), 32 B.C.L.R. (4th) 342; 34 C.C.E.L. (3d) 123; 2004 BCSC 790; *Woodley v. Yellowknife Education District No. 1* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 245; 1 C.C.E.L. (3d) 144; 2000 NWTSC 30; *Charles c. Université de Montréal*, 500-05-012566-896, 14 février 1990 (C. S. Qc); *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405; 2002 CSC 13.

DOCTRINE CITÉE

Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5^e éd. Cowansville (Qc) : Éditions Yvon Blais, 2004.
Nouveau Petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris : Dictionnaires Le Robert, 1992, « enquête », « examen ».

DEMANDE de contrôle judiciaire présentée à l'encontre de deux décrets de la gouverneure en conseil suspendant le demandeur sans solde et mettant fin à sa nomination à titre de président et chef de la direction de la Banque de développement du Canada en vertu du

6(2) of the *Business Development Bank of Canada Act*.
Application allowed.

paragraphe 6(2) de la *Loi sur la Banque de développement du Canada*. Demande accueillie.

APPEARANCES:

Louis P. Bélanger, Patrick Girard and Nathalie Mercier-Filteau for applicant.
Martine L. Tremblay and Alexandre Brosseau-Wery for respondent.

ONT COMPARU :

Louis P. Bélanger, Patrick Girard et Nathalie Mercier-Filteau pour le demandeur.
Martine L. Tremblay et Alexandre Brosseau-Wery pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Stikeman Elliott, LLP, Montréal, for applicant.
Kugler, Kandestin, LLP, Montréal, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Stikeman Elliott, S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour le demandeur.
Kugler, Kandestin, S.E.N.C.R.L., Montréal, pour le défendeur.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

NOËL J.:

LE JUGE NOËL :

I. Introduction

[1] This is an application for judicial review based on 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)] (FCA) against two Orders of the Governor in Council regarding the applicant Michel Vennat (applicant or Mr. Vennat).

I. Introduction

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 18.1 [édicte 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)] (LCF) à l'encontre de deux décrets de la gouverneure en conseil concernant le demandeur Michel Vennat (demandeur ou M. Vennat).

[2] The two Orders in Council (the Orders in Council) at issue are the following:

[2] Les deux décrets (les décrets) en question sont les suivants :

- An Order in Council dated February 24, 2004, bearing number P.C. 2004-147 (suspension without pay order), suspending the applicant without pay from his duties as President and Chief Executive Officer of the Business Development Bank of Canada (BDC) until further notice (Exhibit MV-10);

- Un décret daté du 24 février 2004 et portant le numéro C.P. 2004-147 (décret de suspension sans solde), lequel suspendait le demandeur sans solde de son poste de président et chef de la direction de la Banque de développement du Canada (BDC), jusqu'à nouvel ordre (Pièce MV-10);

- An Order in Council dated March 12, 2004, bearing number P.C. 2004-225 (dismissal order), made pursuant to subsection 6(2) of the *Business Development Bank of*

- Un décret daté du 12 mars 2004 et portant le numéro C.P. 2004-225 (décret de congédiement), adopté en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur la Banque de*

* Editor's Note: The table of Contents has been omitted for reasons of brevity.

* Note de l'arrêtière : La table des matières a été omise pour des raisons de concision.

Canada Act, S.C. 1995, c. 28 (BDC Act), terminating the appointment of Mr. Vennat as President and Chief Executive Officer of the BDC (Exhibit MV-21).

[3] Mr. Vennat is asking the Court to make *certiorari* orders quashing or setting aside the Orders in Council, as well as an order confirming the full force and effect of the Order in Council for the applicant's appointment, dated July 31, 2000, bearing number P.C. 2000-1278 (appointment order) (Exhibit MV-2).

II. The suspension without pay order

[4] Although this application for judicial review appears to contemplate two distinct decisions, it would, in my opinion, be appropriate to deal with them as a single decision. That is what Hugessen J. stated in his order dated January 20, 2006 [2006 FC 55, at paragraphs 3-4]:

Mr. Vennat alleged that the orders constituted a single decision . . .

In my opinion, the Court should authorize Mr. Vennat to contest the two orders in a single application for judicial review. In my view, it is obvious that the orders constitute one continuous decision. These two orders were published by only one decision-making organization, that is, the Governor General in Council. The Suspension Order and the Dismissal Order concern the same facts, and Mr. Vennat is seeking the same relief. It is obvious that the two orders concern one situation, that is, the role played by Mr. Vennat [. . .] [References omitted.]

I share the opinion of Hugessen J. The two Orders in Council are inextricably linked and they need not be addressed separately, as the applicant acknowledged before Hugessen J.

[5] This application for judicial review will require a detailed analysis of the issue of whether the duty to act fairly was observed in the applicant's case. A preliminary decision does not generally give rise to the application of a duty to act fairly (*Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 670). The suspension without pay order is a preliminary decision, and the dismissal order is the final decision.

développement du Canada, L.C. 1995, ch. 28 (Loi sur la BDC), lequel mettait fin à la nomination de M. Vennat à titre de président et chef de la direction de la BDC (Pièce MV-21).

[3] M. Vennat demande à la Cour de rendre des ordonnances de la nature d'un *certiorari* cassant ou annulant les décrets, de même qu'une ordonnance confirmant que le décret de nomination du demandeur daté du 31 juillet 2000 portant le numéro C.P. 2000-1278 a plein effet (décret de nomination) (Pièce MV-2).

II. Le décret de suspension sans solde

[4] Bien qu'il y ait en apparence deux décisions distinctes sujettes à la présente demande de contrôle judiciaire, il y a lieu à mon avis de les traiter comme un continuum de décisions. C'est ce que le juge Hugessen a indiqué dans son ordonnance du 20 janvier 2006 [2006 CF 55, aux paragraphes 3 et 4] :

M. Vennat constate que les décrets constituent un continuum des décisions [. . .]

À mon avis, la Cour devra autoriser M. Vennat à contester les deux décrets dans le cadre d'une seule demande de contrôle judiciaire. D'après moi, il est évident que les décrets constituent un continuum des décisions. Les deux décrets étaient publiés par un seul organisme décideur, la Gouverneure générale en Conseil. Le Décret de suspension et le Décret de congédiement portent sur les mêmes faits, et M. Vennat recherche les mêmes mesures de redressement. Il est clair que les deux décrets englobent une seule situation, à savoir la conduite de M. Vennat [. . .] [Références omises.]

Je partage l'avis du juge Hugessen. Les deux décrets sont inextricablement liés et il n'y a pas lieu de les traiter séparément, comme l'a admis le demandeur devant le juge Hugessen.

[5] La présente demande de contrôle judiciaire nécessitera une analyse détaillée de la question de savoir si le devoir d'agir équitablement a été observé à l'endroit du demandeur. Or, une décision de nature préliminaire n'entraîne pas en général l'application d'un devoir d'agir équitablement (*Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 670). Le décret de suspension sans solde constitue une

Bearing that in mind, the suspension without pay order is still a relevant factor in the factual framework in determining whether the applicant was treated in compliance with the duty to act fairly.

III. Issues

[6] The issues are the following:

1. What is the nature of the duty to act fairly applicable when dismissing a person appointed to hold office during good behaviour as President and Chief Executive Officer of the BDC?

2. Was the duty to act fairly observed in the applicant's case?

3. In the affirmative,

(a) What is the appropriate standard of review for the decisions of the Governor in Council in this case?

(b) Should the Orders in Council be upheld considering this standard of review?

IV. Answer to the questions at issue

[7] For the reasons that follow, it is my opinion that the applicable procedural safeguards were not respected as regards the applicant. The application for judicial review is allowed, and questions 3(a) and 3(b) need not be answered considering my answer to questions 1 and 2.

V. Facts and procedural background

A. Mr. Beaudoin's departure and Mr. Vennat's arrival

[8] François Beaudoin (Mr. Beaudoin) had been President and Chief Executive Officer of the BDC from January 27, 1993 to October 1, 1999.

[9] On June 4, 1998, the applicant was appointed as Chairperson of the BDC's Board of Directors during pleasure for a three-year mandate, as appears from the Order of the Governor in Council bearing number P.C.

décision préliminaire, et le décret de congédiement la décision finale. Cela dit, le décret de suspension sans solde demeure un élément pertinent de la trame factuelle pour décider si le demandeur a été traité conformément au devoir d'agir équitablement.

III. Questions en litige

[6] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Quelle est la nature du devoir d'agir équitablement applicable lors de la révocation d'une personne nommée à titre inamovible au poste de président et de chef de la direction de la BDC?

2. Le devoir d'agir équitablement a-t-il été respecté à l'endroit du demandeur?

3. Dans l'affirmative,

a) Quelle est la norme de contrôle applicable aux décisions de la gouverneure en conseil en l'espèce?

b) Les décrets doivent-ils être maintenus compte tenu de cette norme de contrôle?

IV. Réponse aux questions en litige

[7] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que les garanties procédurales applicables n'ont pas été suivies à l'égard du demandeur. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, et il n'est pas nécessaire de répondre aux questions 3a) et 3b) compte tenu de ma réponse aux questions 1 et 2.

V. Faits et historique procédurale

A. Le départ de M. Beaudoin et l'arrivée de M. Vennat

[8] M. François Beaudoin (M. Beaudoin) a été président et chef de la direction de la BDC du 27 janvier 1993 au 1^{er} octobre 1999.

[9] Le 4 juin 1998, le demandeur est nommé président du conseil d'administration de la BDC à titre amovible, pour un mandat de trois ans, tel qu'il appert du décret du gouverneur en conseil (je n'emploierai la forme

1998-985 (Exhibit MV-1).

[10] During 1999, disputes within the BDC would lead to Mr. Beaudoin's departure. On September 15, 1999, a transaction providing for the payment of Mr. Beaudoin's pension was made between Mr. Beaudoin and the BDC (the transaction). This transaction was approved by the Governor in Council on September 17, 1999. Mr. Beaudoin continued his duties until October 1, 1999.

[11] On July 31, 2000, the applicant was appointed President and Chief Executive Officer of the BDC for a five-year mandate beginning on August 15, 2000, as appears in the appointment order. At that time he replaced Bernie Schroder, the person that had been appointed to act following Mr. Beaudoin's departure.

[12] On November 3, 2000, following difficulties relating to the performance of the transaction, Mr. Beaudoin filed a motion to homologate the transaction (Exhibit MV-17, sub-tab 3) in the Superior Court of Quebec. On December 8, 2000, the BDC asked that the transaction be annulled and that the motion be dismissed. Moreover, it drafted a counterclaim against Mr. Beaudoin (Exhibit MV-17, sub-tab 5).

[13] On February 6, 2004, Mr. Justice André Denis of the Superior Court of Quebec made a decision in the matter of *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, [2004] J.Q. No. 705, homologating the transaction and ordering the BDC to comply with it. The judgment also offset some of the sums due from Mr. Beaudoin to the BDC. It contains harsh remarks about the BDC and the applicant, who was a witness at the hearing. That decision is final, as the parties chose not to appeal it.

B. The exchange of correspondence between the Minister of Industry and the Chairperson of the Board of Directors of the BDC

[14] In a letter dated February 9, 2004, the Minister of Industry, Lucienne Robillard (the Minister of Industry)

masculine que lorsque le titulaire de la fonction était un homme) portant le numéro C.P. 1998-985 (Pièce MV-1).

[10] Au cours de l'année 1999, des différends qui conduiront au départ de M. Beaudoin surviennent au sein de la BDC. Le 15 septembre 1999, une transaction prévoyant notamment le paiement de la pension de M. Beaudoin intervient entre ce dernier et la BDC (la transaction). Cette transaction est approuvée par le gouverneur en conseil le 17 septembre 1999. M. Beaudoin restera en fonction jusqu'au 1^{er} octobre 1999.

[11] Le 31 juillet 2000, le demandeur est nommé président et chef de la direction de la BDC pour un mandat de cinq ans à compter du 15 août 2000, tel qu'il appert du décret de nomination. Il remplace alors la personne qui avait été nommée pour assurer l'intérim après le départ de M. Beaudoin, M. Bernie Schroder.

[12] Le 3 novembre 2000, à la suite de difficultés liées à l'exécution de la transaction, M. Beaudoin dépose en Cour supérieure du Québec une requête en homologation de la transaction (Pièce MV-17, sous-onglet 3). Le 8 décembre 2000, la BDC demande l'annulation de celle-ci et le rejet de la demande. Elle formule en outre une demande reconventionnelle à l'encontre de M. Beaudoin (Pièce MV-17, sous-onglet 5).

[13] Le 6 février 2004, le juge André Denis de la Cour supérieure du Québec rend une décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, [2004] J.Q. n° 705 (QL), par laquelle il homologue la transaction et ordonne à la BDC de s'y conformer. Le jugement opère également compensation pour certaines sommes dues par M. Beaudoin à la BDC. Le jugement contient des commentaires sévères à l'endroit de la BDC et du demandeur, qui était témoin au procès. Cette décision est finale, les parties ayant choisi de ne pas en appeler.

B. L'échange de lettres entre le ministre de l'Industrie et le président du conseil d'administration de la BDC

[14] Dans une lettre datée du 9 février 2004, la ministre de l'Industrie, Lucienne Robillard (la ministre

wrote the following to Cedric E. Ritchie (Mr. Ritchie), then Chairperson of the BDC's Board of Directors (Exhibit MV-6):

Dear Mr. Ritchie,

Last Friday, Justice Denis of the Quebec Superior Court rendered his decision in the case of François Beaudoin vs Development Bank of Canada.

Like many Canadians, I am concerned by the conclusions expressed and the fact findings by Justice Denis in his decision.

As Minister responsible for the BDC before Parliament, and to allow me to report to Canadians, I would like to be informed of what the BDC intends to do following the Court's decision and, more particularly, if the BDC will appeal the decision. I would also like to be informed of any other decisions and actions the BDC intends to take as a result of the Court's decision.

[15] Mr. Ritchie responded to the Minister of Industry in a letter dated February 18, 2004 (Exhibit MV-7), which reads as follows:

Dear Minister,

On February 9th, you wrote me concerning the decision in the case of François Beaudoin vs Development Bank of Canada.

After careful discussion, the Board has decided not to appeal the decision for the reasons mentioned in the attached draft press release. The Board has also confirmed its full confidence in the management of the Bank, and specifically its President and Chief Executive Officer, Mr. Michel Vennat.

The Board is of the opinion that no further action is required as a result of the court's decision.

[16] The press release attached to the letter reads as follows (press release dated February 18, 2004) (Exhibit MV-8):

BDC Board of Directors decides not to appeal court decision—Board fully supports BDC management

Montréal, February 18, 2004—At a meeting held earlier today, the Business Development Bank of Canada's (BDC) Board of Directors (Board) has decided not to appeal the February 6th Superior Court of Québec's decision in the

de l'Industrie) écrit ce qui suit au président du conseil d'administration de la BDC d'alors, M. Cedric E. Ritchie (M. Ritchie) (Pièce MV-6) :

Cher Monsieur Ritchie,

Vendredi dernier, le juge Denis de la Cour supérieure du Québec rendait une décision dans l'affaire François Beaudoin c. Banque de développement du Canada.

Comme plusieurs autres Canadiens, je suis préoccupée par les conclusions de faits (« fact findings ») du juge Denis dans sa décision.

En tant que Ministre responsable de la BDC vis-à-vis le Parlement, et en vue de pouvoir rendre des comptes aux Canadiens, j'aimerais être informée de ce que la BDC entend faire à la suite de cette décision et, plus particulièrement, j'aimerais savoir si la BDC portera la décision en appel. Je voudrais aussi être informée de toute autre décision ou geste qu'entend poser la BDC à la suite de la décision de la Cour. [Ma traduction.]

[15] M. Ritchie répond à la ministre de l'Industrie dans une lettre datée du 18 février 2004 (Pièce MV-7), qui se lit comme suit :

Madame la Ministre,

Le 9 février, vous m'avez écrit une lettre concernant la décision dans l'affaire François Beaudoin c. Banque de développement du Canada.

Après discussions approfondies, le conseil a décidé de ne pas en appeler de la décision pour les raisons mentionnées dans le projet de communiqué de presse ci-joint. Le conseil a également réitéré sa pleine confiance en la direction de la Banque, et plus précisément en son président et chef de la direction, M. Michel Vennat.

Le conseil estime qu'aucune démarche additionnelle n'est requise à la suite de la décision de la Cour. [Ma traduction.]

[16] Le communiqué de presse joint à la lettre se lit comme suit (communiqué du 18 février 2004) (Pièce MV-8) :

Le Conseil d'administration de la BDC décide de ne pas en appeler de la décision—Le Conseil appuie pleinement la direction de la BDC

Montréal, le 18 février 2004—Lors d'une réunion tenue plus tôt aujourd'hui, le conseil d'administration (Conseil) de la Banque de développement du Canada (BDC) a décidé de ne pas faire appel du jugement rendu le 6 février par la Cour

matter involving BDC and its former President, Mr. François Beaudoin.

In coming to this decision, the Board considered two separate legal opinions: (i) the advice of the Honourable Claude Bisson, retired Chief Justice of the Court of Appeal of Québec, in his capacity as independent counsel to the Board, and (ii) the advice of Raynold Langlois in his capacity as outside counsel to BDC.

Although the legal advice received from both counsels was to the effect that the decision is flawed in many respects and that an appeal was recommended, the Board decided not to pursue the matter.

The Board Chairman, Cedric E. Ritchie, said: “The Board in conjunction with Bank management has decided to close this chapter in the best interest of our employees and our clients, and get on with what BDC does best—serve the needs of Canadian entrepreneurs.”

The Board’s decision is the result of a profound and thoughtful analysis. The Board believes that all legal actions undertaken by BDC in this case were solely governed by sound principles of governance and the protection of its assets.

At its meeting this morning, the Board unanimously reiterated its full confidence in the management of the Bank, and specifically its President and Chief Executive Officer, Michel Vennat. It noted that since his appointment as head of the Bank in August 2000, Mr. Vennat implemented a number of initiatives to strengthen BDC governance and ethics. The Board also observed that the performance of BDC has been outstanding in all respects since Mr. Vennat took office, making it even more relevant to the aspirations and development of businesses in Canada.

Mr. Ritchie added: “The Board understands that this has been a trying time for BDC’s employees and clients. Furthermore, the Board fully supports the Management of BDC”.

The Business Development Bank of Canada is a financial institution wholly owned by the Government of Canada. BDC plays a leadership role in delivering financial, investment and consulting services to Canadian small businesses, with a particular focus on the technology and export sectors of the economy.

supérieure du Québec dans le litige opposant la BDC et son ancien président, M. François Beaudoin.

En prenant cette décision, le Conseil a étudié deux avis juridiques distincts, soit ceux de l’honorable Claude Bisson, juge en chef de la Cour d’appel du Québec aujourd’hui à la retraite, en sa qualité de conseiller juridique indépendant pour le Conseil, et de Raynold Langlois, avocat-conseil externe de la BDC.

Bien que les avis de deux conseillers juridiques concluaient que la décision était non fondée à plusieurs égards et que leurs recommandations étaient à l’effet d’en appeler de la décision, le Conseil a décidé de ne pas porter la cause en appel.

Le président du conseil d’administration de la Banque, M. Cedric E. Ritchie, a déclaré : « Le Conseil a décidé, de concert avec la direction de la BDC, de clore ce chapitre dans l’intérêt des employés et des clients, et de permettre ainsi à la Banque de faire ce qu’elle fait le mieux, à savoir répondre aux besoins des entrepreneurs canadiens ».

La décision du Conseil a été prise après mûre réflexion et une analyse approfondie. Le Conseil estime que toutes les actions juridiques entreprises par la BDC dans ce litige étaient uniquement dictées par des principes de saine régie et la volonté de protéger les actifs de la Banque.

Au cours de la réunion qu’il a tenue ce matin, le Conseil a réitéré unanimement sa pleine confiance en la direction de la Banque, et plus précisément en son président et chef de la direction, Michel Vennat. Le Conseil a noté que, depuis sa nomination à la tête de la Banque en août 2000, M. Vennat a instauré plusieurs initiatives visant à renforcer la régie d’entreprise et l’éthique à la BDC. Le Conseil a également observé que le rendement de la Banque a été à tous égards exceptionnel depuis l’entrée en fonction de M. Vennat, ce qui lui permet de répondre encore plus efficacement aux aspirations des petites et moyennes entreprises au Canada et de favoriser leur développement.

M. Ritchie a ajouté : « Le Conseil est conscient que les employés et les clients de la Banque ont vécu des moments difficiles. De plus, le Conseil réitère sa pleine confiance envers les dirigeants de la BDC ».

La Banque de développement du Canada est une institution financière qui appartient entièrement au gouvernement du Canada. Elle joue un rôle de chef de file en fournissant des services financiers, d’investissement et de consultation aux PME canadiennes, et accorde une attention particulière aux entreprises exportatrices et à celles des secteurs de la technologie.

C. The requests for meetings and the suspension without pay

[17] Mr. Vennat then sent to the Prime Minister of Canada, Mr. Paul Martin, a letter dated February 23, 2004 (letter to the Prime Minister), asking the government to observe the procedural fairness owed to him (Exhibit MV-9):

Dear Prime Minister,

I am very concerned in reading newspaper reports to the effect that your government is preparing to make decisions about my future without giving me the opportunity to be heard. I am not even aware of what allegations have been made about me.

If these stories are true, I am hereby requesting the opportunity to be heard fairly, with due process, in the presence of our Chairman and counsel, at a meeting where the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice would participate, before any decision and any announcement is made.

[18] On February 24, 2004, the Minister of Industry sent the applicant a letter reading as follows (letter dated February 24, 2004) (Exhibit MV-10):

[TRANSLATION]

Sir,

The government has carefully reviewed the decision by Mr. Justice Denis of the Superior Court in the matter of *Beaudoin v. Banque de développement du Canada*, made on February 6 of this year.

Following that review and taking into account the comments and findings made by Mr. Justice Denis with regard to your conduct and the role that you played in this matter, serious questions were raised regarding whether there are valid grounds justifying the termination of your appointment as President and Chief Executive Officer of the BDC.

In view of the foregoing, I hereby inform you that earlier today an Order was adopted by the Governor in Council having the immediate effect of suspending you without pay from your duties as President and Chief Executive Officer of the BDC. Please find attached a copy of the Order in Council in question.

I also inform you that you have until next Monday, March 1 at 4:00 p.m. to produce written reasons explaining why, in

C. Les demandes de rencontre et la suspension sans solde

[17] M. Vennat fait ensuite parvenir au premier ministre du Canada, M. Paul Martin, une lettre datée du 23 février 2004 (lettre au premier ministre), par laquelle il demande au gouvernement de respecter l'équité procédurale à son égard (Pièce MV-9) :

Monsieur le premier ministre,

Je suis très préoccupé à la lecture des journaux, selon lesquels votre gouvernement s'apprêterait à prendre une décision au sujet de mon avenir sans me donner l'occasion d'être entendu. Je ne suis même pas au fait des allégations formulées à mon endroit.

Si ces rumeurs sont vraies, je vous demande, par la présente, d'avoir l'occasion d'être entendu de façon équitable, suivant la procédure applicable, en présence du président de notre conseil d'administration et de notre procureur, lors d'une rencontre à laquelle le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice participeraient, avant qu'une quelconque décision ou annonce soit faite. [Ma traduction.]

[18] Le 24 février 2004, la ministre de l'Industrie fait parvenir au demandeur une lettre qui se lit comme suit (lettre du 24 février 2004) (Pièce MV-10) :

Monsieur,

Le gouvernement a examiné avec soin la décision rendue par le juge Denis de la Cour supérieure dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, le 6 février dernier.

Suite à cet examen, et tenant compte des observations et des conclusions formulées par le juge Denis relativement à votre comportement et au rôle que vous avez joué dans ce dossier, de sérieuses questions se soulèvent quant à savoir s'il existe des motifs valables justifiant qu'on mette fin à votre nomination à titre de Président et de chef de la direction de la BDC.

Vu ce qui précède, je vous informe par les présentes qu'un décret a été adopté par le gouverneur en conseil plus tôt aujourd'hui qui a pour effet immédiat de vous suspendre sans solde de vos fonctions à titre de Président et de chef de la direction de la BDC. Vous trouverez ci-joint une copie du décret en question.

Je vous informe également que vous avez jusqu'à 16h00 le lundi 1^{er} mars prochain pour faire valoir par écrit les raisons

your opinion, the Governor in Council should not terminate for cause your duties as President and Chief Executive Officer of the BDC. I would appreciate it if you would send your written submissions to my office.

Sincerely yours . . .

[19] The suspension without pay order is attached to the letter.

[20] On February 25, 2004, the applicant wrote to the Minister of Industry (letter dated February 25, 2004) asking for the grounds for the allegations and requesting a meeting before counsel, the Clerk of the Privy Council Office and the Deputy Minister of Justice. The letter included as an attachment a press release entitled [TRANSLATION] "Michel Vennat: unjust decision" (Exhibit MV-11).

[21] In a letter dated February 26, 2004, the Minister of Industry responded to the applicant (letter dated February 26, 2004) (Exhibit MV-12). The letter reads as follows:

[TRANSLATION]

Sir,

I acknowledge receipt of your letter dated February 25, 2004, in reply to my letter dated February 24, 2004, informing you *inter alia* of the decision by the Governor General in Council to suspend you, without pay, from your duties as President of the Business Development Bank of Canada, until further notice.

I understand in part from your letter that you would like to know more specifically what allegations have been made against you.

I would first like to refer to my letter dated February 24, in which I pointed out that the comments and findings made by Mr. Justice Denis raise serious questions regarding your conduct and the role that you played in that matter. That said, and in response to your letter of yesterday, I am providing you with the following additional information to assist you in preparing your written reasons.

First, and foremost, I draw your attention to paragraphs 597, 651 and 653 of the decision, which read as follows:

pour lesquelles, selon vous, le gouverneur en conseil devrait ne pas mettre fin pour motif valable à vos fonctions à titre de Président et de chef de la direction de la BDC. Je vous serais gré de bien faire parvenir vos représentations écrites à mon bureau.

Je vous prie, Monsieur, de bien vouloir recevoir l'expression de mes salutations distinguées.

[19] Le décret de suspension sans solde est joint à la lettre.

[20] Le 25 février 2004, le demandeur écrit à la ministre de l'Industrie (lettre du 25 février 2004) pour obtenir les motifs de reproches et pour solliciter une rencontre en présence de ses avocats, du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la Justice. La lettre incluait en annexe un communiqué de presse : « Michel Vennat : décision injustifiée » (Pièce MV-11).

[21] Par une lettre datée du 26 février 2004, la ministre de l'Industrie répond au demandeur (lettre du 26 février 2004) (Pièce MV-12). La lettre se lit comme suit :

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 25 février dernier, en réponse à la mienne du 24 février, vous informant entre autres de la décision de la Gouverneure générale en conseil de vous suspendre, sans solde, de vos fonctions à titre de président de la Banque de développement du Canada, jusqu'à nouvel ordre.

Je comprends en partie de votre lettre que vous désirez connaître de façon plus spécifique ce qui vous est reproché.

J'aimerais d'abord revenir à ma lettre du 24 février dans laquelle je faisais valoir que les observations et conclusions formulées par le juge Denis soulèvent de sérieuses questions quant à votre comportement et au rôle que vous avez joué dans ce dossier. Cela dit, et en réponse à votre lettre d'hier, je vous fournis les renseignements additionnels suivants afin de vous assister dans l'élaboration de vos raisons écrites.

En premier lieu, et fondamentalement, j'attire votre attention sur les paragraphes 597, 651 et 653 de la décision qui se lisent comme suit :

«[597] In fact, the entire operation reinforces the impartial observer's impression that a vendetta was orchestrated by the BDC against Mr. Beaudoin. . . .

[651] The vicious if not malicious manner in which he was treated in this whole matter certainly reinforced his beliefs.

[653] They acted as though they wanted to break him and ruin his career. This entire affair leaves a profound sense of injustice . . . »

As well as commenting on the paragraphs that I just cited, please also comment on the following paragraphs of the decision by Mr. Justice Denis: 490, 499, 555, 576, 580, 608, 609, 613, 614, 640 and 1614.

I would add that the list of the above-mentioned paragraphs is not an exhaustive list of all the paragraphs concerning you or relating to the BDC, its employees and agents and, in essence, you must provide a global response to this judicial decision as a whole and not just to the cited paragraphs.

In elaborating your written reasons, it will be important that you comment not only on your personal role, but also on aspects of the conduct and behaviour of the Bank and its agents, for whom you may legitimately be held responsible. Furthermore, please ensure that your reasons are supported by objective and relevant facts and data.

You have also asked me to meet with you in the presence of your legal counsel, the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice. I agree to meet with you and I may be accompanied by representatives of the Privy Council and the Justice Minister.

Note that this meeting does not in any way substitute the request that I made to you to submit to me in writing, before March 1, 2004, at 4:00 p.m., the reasons for which, in your opinion, the Governor General in Council should not terminate your duties. The explanations that you provide verbally during our meeting should be included in your written reasons.

The recommendation that I will make to the Governor General in Council will be based on the decision by Mr. Justice Denis, on the explanations provided during our meeting and on your written reasons. The Governor General in Council will consider it all when she decides whether or not you will continue in your position.

My office will contact you in the hours that follow to determine the place, date and time of the meeting.

«[597] De fait, toute l'opération renforce chez l'observateur impartial l'impression de vendetta orchestrée par la BDC contre M. Beaudoin. (. . .)

[651] La férocité voire la méchanceté avec laquelle il a été traité dans toute cette affaire lui permettent certainement de penser comme il le fait.

[653] On aurait voulu le briser et ruiner sa carrière que l'on n'aurait pas agi autrement. Toute cette affaire laisse une profonde impression d'injustice. . . . »

En plus de commenter sur les paragraphes que je viens de citer, vous voudrez également commenter sur les paragraphes suivants de la décision du juge Denis : 490, 499, 555, 576, 580, 608, 609, 613, 614, 640 et 1614.

J'ajouterais que l'énumération des paragraphes ci-haut ne constitue pas une liste exhaustive de tous les paragraphes qui vous concernent ou touchent à la BDC, ses employés et agents et, qu'en soi, vous devez globalement répondre à l'ensemble de cette décision judiciaire et non pas uniquement aux paragraphes cités.

Dans l'élaboration de vos raisons écrites, il sera important que vous commentiez non seulement sur votre rôle personnel, mais aussi sur les aspects de la conduite et du comportement de la banque et de ses agents dont on pourrait vous tenir légitimement imputable. Par ailleurs, vous voudrez bien vous assurer que vos raisons soient supportées par des faits et des données objectives et pertinentes.

Vous me demandez également de vous rencontrer en présence de vos conseillers juridiques, du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la Justice. J'accepte de vous rencontrer et je pourrais être accompagnée de représentants du Conseil privé et du ministre de la Justice.

Notez que cette rencontre ne remplace en rien la demande que je vous faisais de me remettre par écrit, avant 16 h le 1^{er} mars prochain, les raisons pour lesquelles, selon vous, la Gouverneure générale en conseil devrait ne pas mettre fin à vos fonctions. Les explications que vous pourriez fournir verbalement lors de notre rencontre devront être incluses dans vos raisons écrites.

La recommandation que je formulerai à la Gouverneure générale en conseil sera fondée sur la décision du juge Denis, sur les explications fournies lors de notre rencontre et sur vos raisons écrites. La Gouverneure générale en conseil considérera le tout lorsqu'elle prendra la décision de vous maintenir ou non dans votre poste.

Mon cabinet vous contactera dans les heures qui suivent pour déterminer le lieu, la date et l'heure de la rencontre.

Sincerely yours . . . [Emphasis added.]

In short, the letter dated February 26, 2004, informed the applicant that there were two components of the allegations against him, namely:

- His conduct and his credibility at the hearing in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above (personal component);

- His actions, in performing his duties as President and Chief Executive Officer in particular [TRANSLATION] “in relation to the issues contemplated in the reasons of the decision in the matter of Beaudoin” (the letter specifies a series of paragraphs from the judgment) and with respect to “the aspects of the conduct and behaviour of the bank and its agents for whom [Mr. Vennat] may legitimately be held responsible” (corporate component).

[22] On February 29, 2004, the applicant’s counsel wrote to the Minister of Industry, referring to the unreasonableness of the time period given to respond to the grounds for the allegations and pointing out that only [TRANSLATION] “a first draft” of the applicant’s response could be submitted in that time (Exhibit MV-13). The letter reads as follows:

[TRANSLATION]

Madam Minister,

Your letter dated February 26, 2004, addressed to our client, Michel Vennat, O.C., Q.C., was referred to us for review and response.

First, we must thank you for having accepted, in principle, the meeting requested.

On another note, we have reviewed the additional information that you provided to Mr. Vennat regarding the paragraphs of Mr. Justice Denis’ decision that you wanted Mr. Vennat to comment on specifically. We are working on it and we believe that at Monday’s meeting we shall be able to provide you with a first draft of the written reasons as to why Mr. Vennat considers that the Governor in Council should not terminate his duties as President and Chief Executive Officer of the BDC on the basis of Mr. Justice Denis’ decision.

Je vous prie, Monsieur, de bien vouloir recevoir l’expression de mes salutations distinguées. [Je souligne.]

Bref, la lettre du 26 février 2004 informait le demandeur que deux catégories de reproches lui étaient adressées, soit :

- Son comportement et sa crédibilité à l’audience dans l’affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée (volet personnel);

- Ses agissements, dans l’exercice de ses fonctions de président et de chef de la direction, en particulier « relativement aux questions visées dans les motifs de la décision rendue dans l’affaire Beaudoin » (la lettre précise une série de paragraphes du jugement) et quant aux « aspects de la conduite et du comportement de la BDC et de ses agents dont on pourrait tenir [M. Vennat] légitimement imputable » (volet corporatif).

[22] Le 29 février 2004, les procureurs du demandeur écrivent à la ministre de l’Industrie, mentionnant le caractère déraisonnable du délai alloué pour répondre aux motifs de reproche et soulignant que seule « une première ébauche » de la réponse du demandeur pourrait être produite dans ce délai (Pièce MV-13). La lettre se lit comme suit :

Madame la Ministre,

La vôtre du 26 février 2004 adressée à notre client, M^c Michel Vennat, O.C., c.r., nous a été référée pour étude et réponse.

Nous tenons d’abord à vous remercier d’avoir bien voulu accepter le principe de la rencontre sollicitée.

D’autre part, nous avons pris connaissance des renseignements additionnels que vous avez fournis à M^c Vennat sur les paragraphes de la décision du juge Denis sur lesquels vous sollicitez plus particulièrement des commentaires de M^c Vennat. Nous nous sommes attelés à la tâche et nous croyons être en mesure de vous fournir, dans le cadre de la rencontre de lundi, une première ébauche des raisons écrites pour lesquelles M^c Vennat estime que la Gouverneure en conseil ne devrait pas mettre fin à ses fonctions à titre de Président et Chef de la direction de la BDC en raison de la décision du juge Denis.

You understand, however, that the amount of time that was given to Mr. Vennat to do so is such that it is unreasonable to expect that we can do a thorough job in that time—for us it will involve a careful review of not only the judgment of 1745 paragraphs over 210 pages, but of the facts and the evidence on which it is based (32 days of hearing/35 witnesses, more than 300 exhibits, approximately 8000 pages of transcript).

That is why, when you ask us to “*provide a global response to this judicial decision as a whole and not just to the cited paragraphs*” and “*reasons . . . supported by objective and relevant facts and data*”, that at the end of our meeting on Monday we may subsequently give you additional written information if it is necessary to review all of the evidence (since we were not the solicitors of record at trial).

Sincerely yours . . . [Emphasis in original.]

D. The meeting and the production of documents

[23] On March 1, 2004, a meeting was held in Ottawa (meeting of March 1, 2004). The applicant, accompanied by his counsel, the Minister of Industry, the Clerk of the Privy Council as well as Pierre Legault, general in-house counsel at the Department of Industry, were present. The substance of that meeting was established only by the applicant’s affidavit, as the respondent chose not to file an affidavit.

[24] At the meeting, the applicant in essence says that he explained the substance of a six-page letter, dated March 1, 2004, addressed to the Minister of Industry (letter dated March 1, 2004) (Exhibit MV-14). This letter gives the applicant’s version of the facts regarding various aspects of the matter of *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. Moreover, his counsel reviewed some parts of the preliminary memorandum that they had prepared to be sent to the Minister of Industry (preliminary memorandum) (Exhibit MV-15) at the same time as the letter.

[25] The Clerk of the Privy Council asked Mr. Vennat and his counsel whether it would be possible to obtain a copy of the legal opinions. It was then stated that the

Vous comprendrez cependant que le délai qui a été donné à M^c Vennat pour ce faire, lequel est d’à peine quelques jours ouvrables alors qu’il s’agit pour nous d’analyser attentivement non seulement le jugement de 1745 paragraphes sur 210 pages, mais les faits et la preuve sur lesquels il se fonde (32 jours d’audition/35 témoins, plus de 300 pièces, approximativement 8000 pages de notes sténographiques), fait en sorte qu’il n’est pas raisonnable de croire que nous pouvons, dans ce délai, faire un travail exhaustif.

C’est pourquoi, lorsque vous demandez de « *globalement répondre à l’ensemble de cette décision judiciaire et non pas uniquement aux paragraphes cités* », et que les « *raisons soient supportées par des faits et des données objectives pertinentes* », il se pourrait qu’au terme de la rencontre que nous aurons avec vous lundi, nous soyons dans l’obligation de vous fournir, subséquemment, des renseignements complémentaires par écrit s’il est nécessaire de prendre connaissance de toute la preuve (puisque nous n’étions pas les procureurs au dossier en première instance).

Veillez agréer, Madame la Ministre, l’expression de nos sentiments les meilleurs. [Italiques des auteurs.]

D. La rencontre et la transmission de documents

[23] Le 1^{er} mars 2004, une rencontre se tient à Ottawa (rencontre du 1^{er} mars 2004). Le demandeur, accompagné de ses avocats, la ministre de l’Industrie, le greffier du Conseil privé de même que M^c Pierre Legault, avocat général interne au ministère de l’Industrie sont présents. Le contenu de cette rencontre n’a été établi que par l’affidavit du demandeur, le défendeur ayant choisi de ne pas déposer d’affidavit.

[24] Lors de la rencontre, le demandeur dit essentiellement avoir expliqué le contenu d’une lettre de 6 pages, datée du 1^{er} mars 2004 et adressée à la ministre de l’Industrie (lettre du 1^{er} mars 2004) (Pièce MV-14). Cette lettre donne la version des faits du demandeur quant à différents aspects de l’affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Ses procureurs ont, en outre, passé en revue certaines parties du mémoire préliminaire qu’ils ont préparé pour être transmis à la ministre de l’Industrie (mémoire préliminaire) (Pièce MV-15) en même temps que la lettre.

[25] Le greffier du Conseil privé a demandé à M. Vennat et à ses procureurs s’il était possible d’obtenir une copie des opinions juridiques. Il fut alors indiqué

BDC had advised the applicant that it would not waive solicitor-client privilege and that, for that reason, the applicant could not disclose a copy of the legal opinions to the Minister of Industry. The Minister of Industry had also asked, near the end of the meeting, whether she could have a copy of certain documents, including the minutes of the proceedings of the Board of Directors with regard to *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, to which the applicant agreed. The applicant and his counsel asked the Minister of Industry if she wanted to have a copy of the exhibits and the transcripts of hearing of *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. The applicant invited the Minister of Industry to obtain statements from certain third parties in order to establish that the judgment was unfounded. The Minister of Industry responded that it was not necessary. The applicant indicated that he was ready to provide additional information or to respond to any other questions.

[26] On March 2, 2004, the applicant's counsel prepared the documentation requested by the Minister of Industry and sent it to her (Exhibits MV-16 and MV-17). Counsel agree that the meeting lasted no more than two hours.

E. The applicant's additional requests

[27] On March 3, 2004, the remarks of [TRANSLATION] "a source close to Paul Martin" were reported in Vincent Marissal's political column (article from the newspaper *La Presse*) (Exhibit MV-18):

[TRANSLATION] "I really cannot see how those two [the applicant and Marc Lefrançois, President of Via Rail] can get out of it, knowing the allegations against them, there is nothing they can say that would convince the Prime Minister to leave them in their positions."

[28] The applicant's counsel then sent a letter, dated March 4, 2004 (letter dated March 4, 2004), to the Minister of Industry (Exhibit MV-19). That letter refers to the article from the newspaper *La Presse*, expresses the applicant's concerns and seeks the Minister of Industry's reassurance:

que la BDC avait avisé le demandeur qu'elle ne renoncerait pas au privilège du secret professionnel et que, pour cette raison, il n'était pas possible pour le demandeur de transmettre à la ministre de l'Industrie une copie des opinions juridiques. Cette dernière a également demandé, vers la fin de la rencontre, si elle pouvait obtenir une copie de certains documents, dont les procès-verbaux de délibération du conseil d'administration de la BDC concernant l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, ce à quoi le demandeur aurait acquiescé. Le demandeur et ses procureurs ont demandé à la ministre de l'Industrie si elle souhaitait obtenir une copie des pièces et de la transcription des notes sténographiques dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Le demandeur a invité la ministre de l'Industrie à obtenir des déclarations de certains tiers afin de démontrer que le jugement était mal fondé. La ministre de l'Industrie a répondu que cela n'était pas nécessaire. Le demandeur s'est montré disposé à fournir des informations complémentaires ou à répondre à toute autre question.

[26] Le 2 mars 2004, les procureurs du demandeur préparaient la documentation demandée par la ministre de l'Industrie et la lui faisaient parvenir (Pièces MV-16 et MV-17). De l'avis commun des procureurs, la réunion a duré au plus deux heures.

E. Les demandes additionnelles du demandeur

[27] Le 3 mars 2004, les propos d'un « proche de Paul Martin » étaient rapportés dans la chronique politique du journaliste Vincent Marissal (article du quotidien *La Presse*) (Pièce MV-18) :

« Je ne vois vraiment pas comment ces deux-là [le demandeur et Marc Lefrançois, président de Via Rail] pourraient s'en sortir, sachant ce qu'on leur reproche, il n'y a rien qu'ils puissent dire pour convaincre le premier ministre de les laisser en poste. »

[28] Une lettre datée du 4 mars 2004 (lettre du 4 mars 2004) était ensuite envoyée par les procureurs du demandeur à la ministre de l'Industrie (Pièce MV-19). Cette lettre réfère à l'article du quotidien *La Presse*, exprime les inquiétudes du demandeur et demande à la ministre de l'Industrie de le rassurer :

[TRANSLATION]

Madam Minister,

Further to our meeting of Monday, March 1, 2004, and our letter dated Tuesday, March 2, 2004, sending you the additional documents, we wish to call your attention to a highly disturbing situation.

In an article that appeared in *La Presse* on Wednesday, March 3, 2004, entitled "The Apprentice" saucé Paul Martin . . ., journalist Vincent Marissal reports the following remarks of a source close to Paul Martin:

"I really cannot see how those two (*) can get out of it, knowing the allegations against them, there is nothing they can say that would convince the Prime Minister to leave them in their positions."

(*) referring to Michel Vennat and Marc Lefrançois

This source seems to indicate that the decision has been, for all practical purposes, already made. This hardly reflects the duty to act in observing the rules of natural justice and procedural fairness (regarding which we have made specific submissions to you).

Michel Vennat made a great deal of effort to meet the deadline that was imposed on him. We believe that you had an open mind at our meeting and that you were listening to Michel Vennat's position. We hope that this exercise was not in vain for him or for you, in light of the foregoing.

You would agree that to be judged and condemned like this, in public, without any other form of hearing (Vincent Marissal talks about the Prime Minister giving Michel Vennat and Marc Lefrançois [TRANSLATION] "*a professional death sentence*" to have an effect on the polls) is appalling to the fair and equitable. Especially when Michel Vennat, out of respect to you and his position as President and Chief Executive Officer of the BDC, has to date refused to debate the matter publicly, thereby respecting the review process that you have begun.

Michel Vennat must be assured that the rules of natural justice and procedural fairness are truly observed.

Sincerely yours . . . [Emphasis in original.]

[29] On March 10, 2004, in a letter sent to the Minister of Industry, copied to the Minister of Justice, Irwin Cotler (letter dated March 10, 2004), the applicant's counsel proposed that the Minister of Justice

Madame la Ministre,

Suite à notre rencontre du lundi 1 mars 2004, et notre lettre du mardi 2 mars 2004 vous transmettant les documents supplémentaires requis, nous désirons porter à votre attention une situation très préoccupante.

Dans un article paru dans *La Presse* le mercredi 3 mars 2004, sous le titre « The Apprentice », saucé Paul Martin [. . .], le journaliste Vincent Marissal rapporte comme suit les propos d'une source proche de Paul Martin :

« Je ne vois vraiment pas comment ces deux-là (*) pourraient s'en sortir, sachant ce qu'on leur reproche, il n'y a rien qu'ils puissent dire pour convaincre le premier ministre de les laisser en poste »

(*) parlant de Michel Vennat et Marc Lefrançois

Cette source semble indiquer que la décision est, à toute fin pratique, déjà prise. Cela ferait bien peu de cas du devoir d'agir dans le respect des règles de justice naturelle et d'équité procédurale (sur lesquelles nous vous avons fait des représentations spécifiques).

Michel Vennat a mis beaucoup d'efforts à rencontrer l'échéance qui lui a été imposée. Nous pensons que vous avez marqué notre rencontre d'un esprit ouvert et avez été à l'écoute de la position de Michel Vennat. Nous espérons que cet exercice n'aura pas été en vain tant pour lui que pour vous, compte tenu de ce qui précède.

Vous conviendrez qu'être ainsi jugé et condamné, sur la place publique, sans autre forme de procès (Vincent Marissal parle du premier ministre qui a envoyé Michel Vennat et Marc Lefrançois « *dans le couloir de la mort professionnelle* » pour obtenir un effet dans les sondages) a de quoi révolter les esprits justes et équitables. Surtout lorsque Michel Vennat, par respect pour vous et sa fonction de Président et chef de la direction de la BDC, s'est refusé, jusqu'à maintenant, à faire le débat sur la place publique, respectant ainsi le processus de révision que vous avez engagé.

Michel Vennat doit être assuré que les règles de justice naturelle et d'équité procédurale sont véritablement respectées.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs. [Les italiques et les soulignés sont de l'auteur.]

[29] Le 10 mars 2004, les procureurs du demandeur proposaient à la ministre de l'Industrie, dans une lettre acheminée en copie conforme au ministre de la Justice, M. Irwin Cotler (lettre du 10 mars 2004), que ce dernier

refer the matter to the Judicial Council for an inquiry to be held regarding the applicant's possible removal, in accordance with section 69 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s.144, Sch. VII, item 37(F); 2002, c. 8, s. 107] of the *Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1 (Exhibit MV-20). The letter reads as follows:

[TRANSLATION]

RE: Michel Vennat, O.C., Q.C.

Madam Minister,

Further to our meeting of Monday, March 1, 2004, and our letters of Tuesday, March 2, 2004, sending you the additional documents, and of Thursday, March 4, 2004, sharing our concerns with you regarding the observance of the rules of natural justice and procedural fairness, we would like to bring to your attention an additional matter for reflection.

Although we are confident that you will make a recommendation observing Michel Vennat's rights as set out in his letter and our memorandum of March 1, 2004, if there should be a degree of discomfort following your analysis, or if you are confronted with contrary views, there is then the following alternative.

The source of the problem is the judgment in Beaudoin. Michel Vennat wholeheartedly disagrees with the judge's position toward him, which he considers to be totally unfounded and unenforceable. We believe that we established this for you based on the evidence and the principles that apply in such cases. This should be enough to reinstate Michel Vennat to his duties immediately.

If, notwithstanding the foregoing, the government still had doubts, we should remember that our justice system is designed in such a way that the recognized manner to challenge an unfounded judgment is to appeal it before the Court of Appeal.

However, since Michel Vennat was not personally a party to the proceedings between Mr. Beaudoin and the BDC, he did not have the right to appeal the judgment in order to challenge its merits even if it targeted him personally. Only the BDC could go to appeal, on its own or on ministerial order. The BDC decided not to do so for business reasons. The government, which had the power to instruct the BDC to go to appeal, did not do so. As the time period for the appeal has expired, we note that this is no longer a viable solution.

However, the BDC clearly expressed its disagreement with the judgment, and its Board of Directors, which by law directs and manages the business and affairs of the BDC, unanimously reiterated its support for its President and Chief Executive Officer, Michel Vennat.

remette le dossier au Conseil de la magistrature pour qu'il y ait tenue d'une enquête concernant la révocation possible du demandeur, comme le permet l'article 69 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 37(F); 2002, ch. 8, art. 107] *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1 (Pièce MV-20). La lettre se lit comme suit :

Objet : Monsieur Michel Vennat, O.C., c.r.

Madame la Ministre,

Suite à notre rencontre du lundi 1er mars 2004, et nos lettres du mardi 2 mars 2004 vous transmettant les documents supplémentaires et du jeudi 4 mars 2004 vous exprimant nos inquiétudes relativement au respect des règles de justice naturelle et d'équité procédurale, nous désirons porter à votre attention un élément additionnel de réflexion.

Bien que nous soyons confiants que vous ferez une recommandation dans le respect des droits de Michel Vennat tels qu'exposés dans sa lettre et notre mémoire du 1 mars 2004, s'il s'avérait qu'il demeure un inconfort suite à votre analyse ou que vous affrontiez des opinions contraires, une alternative s'offre alors comme suit.

La source du problème est le jugement dans l'affaire Beaudoin. Michel Vennat est en désaccord le plus complet avec la position du juge à son égard qu'il estime totalement mal fondée et inopposable. Nous croyons vous en avoir fait la démonstration fondée sur la preuve et les principes applicables en la matière. Cela devrait suffire pour réintégrer Michel Vennat immédiatement dans ses fonctions.

Si, nonobstant ce qui précède, le gouvernement avait encore des doutes, il convient de se rappeler que notre système de justice est ainsi fait que la façon reconnue de s'attaquer à un jugement mal fondé est d'en appeler devant la Cour d'appel.

Cependant, comme Michel Vennat n'était pas personnellement partie aux procédures opposant M. Beaudoin à la BDC, il n'avait pas le droit d'aller en appel du jugement pour contester le bien-fondé de celui-ci même s'il le vise personnellement. Seule la BDC pouvait, de son propre chef ou sur directive ministérielle, aller en appel. La BDC a décidé de ne pas le faire pour des raisons d'affaires. Le Gouvernement, qui avait le pouvoir d'instruire la BDC d'aller en appel, ne l'a pas fait. Le délai d'appel étant maintenant expiré, nous constatons que cette solution ne peut plus avoir d'application.

Toutefois, la BDC a clairement exprimé son désaccord avec le jugement et son Conseil d'administration, qui dirige et gère les affaires de la BDC en vertu de la loi, a réitéré unanimement son appui à son Président et chef de la direction, Michel Vennat.

Michel Vennat must therefore be given the opportunity to defend himself before an impartial and independent tribunal whose decision is not dependant on political pressure, influenced by the polls, and/or by media hype, but rather is respectful of the rights of the parties including the rights of Michel Vennat. This forum exists. It is a matter of referring the case to the Canadian Judicial Council (“Council”) in accordance with the Judges Act (R.S.C 1985, c. J-1). A specific provision of that Act, section 69, authorizes the Minister of Justice to address the Council to conduct an inquiry on the reasons for the removal raised in respect of a person appointed to hold office during good behaviour under a federal law. That is Michel Vennat’s case.

It is clear that in any event, Michel Vennat must be reinstated immediately to resume his duties since, even if the matter is referred to the Council, this must be parallel to a reinstatement in order to, first, respect the referral to the Council and, second, to not prejudge its recommendation. That would establish that the government is respecting individual human rights.

Sincerely yours . . .

F. The decision and the application for judicial review

[30] A certificate from the Clerk of the Privy Council (an appendix is attached thereto) dated April 20, 2005, had been submitted to the Court pursuant to section 39 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 5(F)] of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5 (Exhibit MV-32). The certificate indicates that two documents cannot be disclosed because they contain confidential information of the Privy Council. The appendix states that document No. 1 involves the suspension without pay order. The appendix states moreover that document No. 2 is a submission proposing the Minister of Industry’s recommendation to the Governor in Council in March 2004 (the date and the title are not specified), regarding the end of Mr. Vennat’s mandate. The certificate and the appendix do not reveal anything else regarding the substance of document No. 2.

[31] On March 12, 2004, the Minister of Industry wrote the applicant to inform him of the adoption of the dismissal order (dismissal letter) (Exhibit MV-21):

Ce dernier doit donc avoir l’opportunité de se défendre devant un forum impartial et indépendant dont la décision ne soit pas tributaire de pressions politiques, influencées par les sondages, et/ou du battage médiatique, mais plutôt respectueuse des droits des parties y compris les droits de Michel Vennat. Ce forum existe. Il s’agit de référer le cas au Conseil canadien de la magistrature (« Conseil ») tel que le permet la Loi sur les juges (L.R.C » 1985, ch. J-1). Une disposition spécifique de cette loi, l’article 69, permet au ministre de la Justice de s’adresser au Conseil pour qu’il enquête sur les motifs de révocation invoqués à l’égard d’une personne nommée à titre inamovible aux termes d’une loi fédérale. C’est le cas de Michel Vennat.

Il va de soi qu’en tout état de cause, Michel Vennat doit être réintégré immédiatement dans ses fonctions puisque, même s’il y a recours au Conseil, celui-ci doit s’exercer de façon parallèle à une réintégration afin de respecter la référence au Conseil d’une part, et de ne pas préjuger de la recommandation de celui-ci d’autre part. Cela démontrerait un respect des droits individuels par le Gouvernement.

Nous vous prions d’agréer, Madame la Ministre, l’expression de nos sentiments les meilleurs.

F. La décision et la demande de contrôle judiciaire

[30] Une attestation du greffier du Conseil privé (une annexe y est jointe) datée du 20 avril 2005 a été produite à la Cour en vertu de l’article 39 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 5(F)] de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5 (Pièce MV-32). L’attestation mentionne que deux documents ne peuvent être divulgués parce qu’ils contiennent des renseignements confidentiels du Conseil privé. L’annexe indique que le document n° 1 concerne le décret de suspension sans solde. L’annexe indique en outre que le document n° 2 est une présentation soumettant la recommandation de la ministre de l’Industrie préparée pour la gouverneure en conseil en mars 2004 (la date et le titre ne sont pas précisés), concernant la fin du mandat de M. Vennat. L’attestation et l’annexe ne permettent pas d’en savoir davantage sur le contenu du document n° 2.

[31] Le 12 mars 2004, la ministre de l’Industrie écrivait au demandeur pour l’informer de l’adoption du décret de congédiement (lettre de congédiement) (Pièce MV-21) :

[TRANSLATION]

Sir,

The government has carefully reviewed the decision made by Mr. Justice Denis of the Superior Court of Quebec in François Beaudoin c. Banque de développement du Canada (BDC), on February 6 of this year. The government has also reviewed the written submissions and the documents that you provided to me on March 1 and 2, 2004. It has also considered your oral submissions of March 1, 2004.

The Governor in Council determined that she lost confidence in you as President of the Business Development Bank of Canada and that your conduct in relation to the issues contemplated in the reasons of the decision in the matter of Beaudoin is incompatible with your continued appointment.

In light of the foregoing, I hereby inform you that an Order was adopted by the Governor in Council earlier today, having the immediate effect of terminating your duties as President and Chief Executive Officer of the BDC. Please find attached a copy of the Order in Council in question.

Sincerely yours . . .

[32] The dismissal order, attached to the letter, reads as follows:

Whereas, by Order in Council P.C. 2000-1278 of July 31, 2000, Michel Vennat was appointed President of the Business Development Bank of Canada, to hold office during good behaviour for a term of five years, effective August 15, 2000;

Whereas on February 6, 2004, the Honourable Justice André Denis of the Superior Court of Québec issued his reasons for judgment in François Beaudoin v. Banque de développement du Canada, in which he commented adversely on the conduct of Michel Vennat;

Whereas, by Order in Council P.C. 2004-147 of February 24, 2004, Michel Vennat was suspended, without pay, from his duties as President of the Business Development Bank of Canada until further notice;

Whereas on February 24, 2004, Michel Vennat was informed by the Government of Canada of its concerns respecting his conduct as described in the reasons for judgment in François Beaudoin v. Banque de développement du Canada, and was invited to make submissions in response before March 1, 2004;

Whereas on March 1, 2004 and March 2, 2004, Michel Vennat made submissions orally and in writing;

And whereas the Governor in Council, having considered the reasons for judgment in François Beaudoin v. Banque de

Monsieur,

Le gouvernement a examiné avec soin la décision rendue par le juge Denis de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire François Beaudoin c. Banque de développement du Canada (BDC), le 6 février dernier. Le gouvernement a également étudié les représentations écrites et les documents que vous m'avez fournis les 1 et 2 mars 2004. Il a également pris en considération vos représentations verbales du 1^{er} mars 2004.

Le gouverneur en conseil a conclu qu'il a perdu confiance en vous en tant que président de la Banque de développement du Canada et que votre conduite relativement aux questions visées dans les motifs de la décision rendue dans l'affaire Beaudoin est incompatible avec votre maintien en fonction.

Vu ce qui précède, je vous informe par les présentes qu'un décret a été adopté par la gouverneur [sic] en conseil plus tôt aujourd'hui qui a pour effet immédiat de mettre fin à vos fonctions à titre de Président et chef de la direction de la BDC. Vous trouverez ci-joint une copie du décret en question.

Je vous prie, Monsieur, de bien vouloir recevoir l'expression de mes salutations distinguées.

[32] Le décret de congédiement, joint à la lettre, se lit comme suit :

Attendu que, par le décret C.P. 2000-1278 du 31 juillet 2000, Michel Vennat a été nommé président de la Banque de développement du Canada à titre inamovible pour un mandat de cinq ans, à compter du 15 août 2000;

Attendu que, le 6 février 2004, l'honorable juge André Denis de la Cour supérieure du Québec a rendu les motifs de sa décision dans l'affaire François Beaudoin c. Banque de développement du Canada, où il a critiqué la conduite de Michel Vennat;

Attendu que, par le décret C.P. 2004-147 du 24 février 2004, Michel Vennat a été suspendu, sans solde, de ses fonctions à titre de président de la Banque de développement du Canada, jusqu'à nouvel ordre;

Attendu que, le 24 février 2004, le gouvernement du Canada a informé Michel Vennat de ses préoccupations à l'égard de sa conduite telle qu'elle est décrite dans les motifs à l'appui de la décision du juge André Denis, et que Michel Vennat a été invité à y répondre avant le 1^{er} mars 2004;

Attendu que, les 1^{er} et 2 mars 2004, Michel Vennat a présenté ses observations oralement et par écrit;

Attendu que la Gouverneure en conseil, ayant examiné les motifs de la décision rendue dans l'affaire François Beaudoin

développement du Canada and the submissions received from Michel Vennat in response,

- (a) has lost confidence in Michel Vennat as President of the Business Development Bank of Canada, and
- (b) is of the opinion that the conduct of Michel Vennat in respect of the matters addressed in the reasons for judgment in François Beaudoin v. Banque de développement du Canada is incompatible with his continued appointment as President of the Business Development Bank of Canada;

Therefore, Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Industry, hereby terminates the appointment of Michel Vennat as President of the Business Development Bank of Canada, made by Order in Council P.C. 2000-1278 of July 31, 2000.

[33] On March 25, 2004, the applicant filed this application for judicial review before the Federal Court.

[34] The hearing of the application began in Montréal on June 27 and 28, 2006, in accordance with the order of the court administrator dated June 9, 2006. Based on the complexity of the issues in play and the length of the oral arguments, the hearing continued on July 4 and 5, with the parties' consent. The undersigned heard the parties' submissions on the motions to strike and to remove certain evidence as well as on procedural and substantive issues.

VI. Analysis—Motions to strike and to remove certain evidence

(A) Respondent's motion to strike and to remove certain evidence

[35] On December 12, 2005, the respondent introduced a motion to obtain directions from the Court regarding rule 302 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [rule 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] (Rules) (first part) and to expunge certain evidence from the applicant's record (second part). The motion was amended on June 27, 2006, but its substance is essentially the same as it was originally.

(1) First part

[36] As stated above, Hugessen J. determined in his order dated January 20, 2006, that the suspension

c. Banque de développement du Canada ainsi que les observations reçues de Michel Vennat,

- a) a perdu confiance en Michel Vennat en tant que président de la Banque de développement du Canada,
- b) est d'avis que la conduite de Michel Vennat relativement aux questions visées dans les motifs de la décision rendue dans l'affaire François Beaudoin c. Banque de développement du Canada est incompatible avec son maintien en fonction,

À ces causes, sur recommandation de la ministre de l'Industrie, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil met fin à la nomination de Michel Vennat à titre de président de la Banque de développement du Canada, faite par le décret C.P. 2000-1278 du 31 juillet 2000.

[33] Le 25 mars 2004, le demandeur introduisait la présente demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

[34] L'audition de la demande a débuté à Montréal les 27 et 28 juin 2006, conformément à l'ordonnance de l'administratrice judiciaire datée du 9 juin 2006. En raison de la complexité des questions en jeu et de la durée des plaidoiries, l'audition s'est poursuivie les 4 et 5 juillet, avec le consentement des parties. Le soussigné a entendu les représentations des parties tant sur les requêtes en radiation et demandant le retrait de certains éléments de preuve que sur les questions de procédure et les questions de fond.

VI. Analyse—Requêtes en radiation et demandant le retrait de certains éléments de preuve

(A) Requête du défendeur en radiation et demandant le retrait de certains éléments de preuve

[35] Le 12 décembre 2005, le défendeur introduisait une requête visant à obtenir de la Cour des directives concernant l'article 302 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] (Règles) (premier volet) et à faire expurger certains éléments du dossier du demandeur (second volet). La requête a été amendée le 27 juin 2006 mais son contenu demeure essentiellement le même qu'à l'origine.

1) Premier volet

[36] Tel que mentionné plus haut, le juge Hugessen concluait dans son ordonnance du 20 janvier 2006 que

without pay order and the dismissal order were “a single decision” to be addressed in a single application for judicial review. Therefore, only the second part of the motion remains to be addressed since Hugessen J. ordered that the application for judicial review bears on both Orders in Council (paragraph 1 of the order “Notwithstanding section 302 of the Rules, the applicant is authorized to institute this proceeding”).

[37] In the same order, Hugessen J. decided to leave the task of deciding the second part of the respondent’s motion to the judge responsible for hearing the application for judicial review.

(2) Second part

[38] The respondent is asking for the removal of the affidavit of Denis Désautels, former Auditor General of Canada (applicant’s record, tab 3), Exhibits MV-22, MV-30, MV-31 and MV-33, as well as the paragraphs of the applicant’s affidavit that are based on that evidence. He submits that this evidence in the applicant’s record, and the paragraphs relating thereto, amount to new evidence that was not or could not have been before the Governor in Council when the decisions contemplated by the application for judicial review were made (ground A).

[39] The respondent is also seeking to have struck certain paragraphs containing information that was not or could not have been before the decision maker when the decision was made (ground B).

[40] Further, the respondent is seeking to have other paragraphs struck from the applicant’s affidavit on the basis that they are allegations of law, opinion or commentary regarding evidence that is self-explanatory (ground C).

[41] Finally, the respondent is seeking to have paragraphs 83 to 244 of the applicant’s affidavit struck in their entirety, on the ground that they repeat the applicant’s arguments before the Governor in Council (ground D).

[42] I am dealing separately with each of the grounds, and there are corresponding appendices listing the paragraphs for which the motion to strike is granted (see

le décret de suspension sans solde et le décret de congédiement constituent « un continuum des décisions » à être traité dans le cadre d’une seule demande de contrôle judiciaire. Ainsi, seul le second volet de la requête reste à traiter puisque le juge Hugessen a ordonné que la demande de contrôle judiciaire porte sur les deux décrets (paragraphe 1 de l’ordonnance « [e]n dépit des termes de la règle 302, le demandeur est autorisé à exercer le présent recours »).

[37] Dans la même ordonnance, le juge Hugessen décidait de laisser au juge chargé d’entendre la demande de contrôle judiciaire le soin de trancher le second volet de la requête du défendeur.

2) Second volet

[38] Le défendeur demande le retrait de l’affidavit de Denis Désautels, ancien vérificateur général du Canada (dossier du demandeur, onglet 3), des pièces MV-22, MV-30, MV-31 et MV-33 ainsi que des paragraphes de l’affidavit du demandeur qui s’appuient sur ces éléments de preuve. Il soutient que ces éléments du dossier du demandeur, et les paragraphes qui s’y rapportent, constituent une nouvelle preuve qui n’était pas ou ne pouvait se trouver devant la gouverneure en conseil au moment où les décisions faisant l’objet de la demande de contrôle judiciaire ont été prises (motif A).

[39] Le défendeur demande également la radiation de certains paragraphes contenant de l’information qui n’était pas ou ne pouvait se trouver devant le décideur au moment de la prise de décision (motif B).

[40] De plus, le défendeur demande la radiation d’autres paragraphes de l’affidavit du demandeur, au motif qu’il s’agit d’allégués de droit, de l’opinion ou des commentaires concernant des éléments de preuve qui parlent d’eux-mêmes (motif C).

[41] Finalement, le défendeur demande la radiation en bloc des paragraphes 83 à 244 de l’affidavit du demandeur, au motif qu’il s’agit d’une reprise de l’argumentation du demandeur devant la gouverneure en conseil (motif D).

[42] Je traite séparément de chacun des motifs, et des annexes correspondantes dressent la liste des paragraphes dont la radiation est accordée (voir les

Appendices A, B and C). The portion of the motion to strike based on ground D is not granted.

(a) Ground A

[43] Generally, at the judicial review stage, only evidence relied on in the decision under review must be considered (see *Smith v. Canada*, [2001] 2 C.T.C. 189 (F.C.A.)). Such is the case because the purpose of the application for judicial review “is not to determine whether or not the decision of the Tribunal in question was correct in absolute terms but rather to determine whether or not the Tribunal was correct based on the record before it” (*Chopra v. Canada (Treasury Board)* (1999), 168 F.T.R. 273 (F.C.T.D.), at paragraph 5).

[44] Exceptionally, the Court may receive documents that did not exist at the time of the application for judicial review, when issues of procedural fairness or jurisdiction are involved (*McFadyen v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 C.T.C. 101 (F.C.A.), at paragraphs 14 and 15; *Ontario Assn. of Architects v. Association of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 F.C. 331 (F.C.A.), at paragraph 30). Issues of that nature are involved in this case.

[45] However, to be admitted on an exceptional basis, the evidence that was not available to the decision maker must serve to establish that there was a breach of procedural fairness, and not that the applicant was correct on the merits. If this rule is not observed, the applicant could indirectly introduce new evidence on the merits, thereby making the application for judicial review a hearing *de novo*. In other words, it would be sufficient to raise procedural fairness to transform an application for judicial review into a hearing *de novo*.

[46] In this case, the affidavit of Denis Désautels as well as Exhibits MV-22 (DVD containing the transcripts and exhibits of the hearing—I note that the Governor in Council refused to review them), MV-30 (personal notes by certain witnesses at the hearing), MV-31 (investigation report by the Syndic de l’Ordre des comptables regarding the role of KPMG, dated January 28, 2005) and MV-33 (order to appear and certification by the Clerk of the Privy Council filed for the purposes of the

annexes A, B et C). La partie de la requête en radiation fondée sur le motif D n’est pas accordée.

a) Motif A

[43] En règle générale, au stade du contrôle judiciaire, seule la preuve à partir de laquelle la décision dont le contrôle est demandé doit être considérée (voir *Smith c. Canada*, 2001 CAF 86). Il en est ainsi parce que la demande de contrôle judiciaire « ne vise pas à permettre de déterminer si la décision de l’office en question est absolument correcte, mais plutôt si l’office avait raison, compte tenu du dossier dont il disposait » (*Chopra c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1999] A.C.F. n° 835 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 5).

[44] Exceptionnellement, la Cour peut prendre connaissance de documents qui n’existaient pas au moment de la demande de contrôle judiciaire, lorsque des questions d’équité procédurale ou de compétence sont en jeu (*McFadyen c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 360, aux paragraphes 14 et 15; *Ordre des architectes de l’Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 C.F. 331 (C.A.F.), au paragraphe 30). Des questions de cette nature sont en jeu en l’espèce.

[45] Cependant, pour être admise à titre exceptionnel, la preuve qui n’était pas disponible au décideur doit servir à démontrer qu’il y a eu manquement à l’équité procédurale, et non à démontrer que le demandeur a raison sur le fond. Si cette règle n’était pas suivie, le demandeur pourrait introduire indirectement une preuve nouvelle sur le fond, ce qui reviendrait à faire de la demande de contrôle judiciaire une instance *de novo*. Autrement dit, il suffirait d’invoquer l’équité procédurale pour transformer une demande de contrôle judiciaire en procès *de novo*.

[46] En l’espèce, l’affidavit de Denis Désautels ainsi que les pièces MV-22 (DVD contenant les transcriptions et pièces du procès—je prends note que la gouverneure en conseil a refusé d’en prendre connaissance), MV-30 (notes personnelles de certains témoins lors du procès), MV-31 (rapport d’enquête de la syndic de l’ordre des comptables concernant le rôle de KPMG, daté du 28 janvier 2005) et MV-33 (ordre de comparaître et attestation du greffier du Conseil privé déposés dans le

proceeding initiated by the applicant against the respondent in Superior Court) have no relevance to the issues of procedural fairness. Those exhibits are intended to establish that the applicant should prevail on the merits and were not in the respondent's possession during the suspension-without-pay process and the applicant's removal. Further, Exhibit MV-33 contains proceedings associated with a remedy taken in Superior Court of Quebec, and not with this proceeding. Those exhibits must therefore be expunged from the record.

[47] The respondent wanted the paragraphs of the applicant's affidavit relating to these exhibits to be struck for the same reason, in the interest of justice. I agree with the respondent on this point. Appendix A indicates which paragraphs must be struck accordingly. However, I thought it better not to strike the paragraphs referring to extracts from the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, since that decision was submitted to the Governor in Council when she adopted the Orders in Council.

(b) Ground B

[48] The respondent considers that the Court should strike the paragraphs containing information that was not or could not have been found before the decision maker at the time the decision was made.

[49] For reasons that are analogous with the reasons raised in my decision regarding ground A, I do not believe that these paragraphs should appear in the applicant's affidavit. Accordingly, the respondent's motion is granted in part on that basis, and certain paragraphs of the applicant's affidavit are ordered struck, in accordance with Appendix B of this decision. Essentially, they are facts that the Governor in Council could not have known when the Orders in Council were adopted. Here again, the passages reproduced in the applicant's affidavit which are drawn from *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, are not struck.

(c) Ground C

[50] The respondent also contends that certain paragraphs of the applicant's affidavit are allegations of

cadre de la procédure initiée par le demandeur contre le défendeur en Cour supérieure) n'ont pas de pertinence quant aux questions d'équité procédurale. Ces pièces visent à démontrer que le demandeur a raison sur le fond et n'étaient pas en possession du défendeur lors de la procédure de suspension sans solde et de révocation du demandeur. De plus, la pièce MV-33 contient des procédures associées à un recours pris en Cour supérieure du Québec, et non au présent recours. Ces pièces doivent donc être expurgées du dossier.

[47] Le défendeur voudrait que les paragraphes de l'affidavit du demandeur qui se rapportent à ces pièces soient radiés pour la même raison, dans l'intérêt de la justice. Je partage l'avis du défendeur sur ce point. L'annexe A indique quels paragraphes doivent en conséquence être radiés. J'ai toutefois cru bon de ne pas radier les paragraphes qui citaient des extraits de la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, puisque cette décision a été présentée à la gouverneure en conseil lorsque celle-ci a adopté les décrets.

b) Motif B

[48] Le défendeur estime que la Cour devrait radier les paragraphes contenant de l'information qui n'était pas ou ne pouvait se trouver devant le décideur au moment de la prise de décision.

[49] Pour des raisons analogues à celles invoquées dans ma décision concernant le motif A, je ne crois pas que ces paragraphes devraient apparaître à l'affidavit du demandeur. En conséquence, la requête du défendeur est en partie accordée pour ce motif, et la radiation de certains paragraphes de l'affidavit du demandeur est ordonnée, selon l'annexe B de la présente décision. Pour l'essentiel, il s'agit de faits dont la gouverneure en conseil ne pouvait avoir connaissance au moment de l'adoption des décrets. Ici encore, les passages reproduits dans l'affidavit du demandeur qui sont tirés de l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée ne sont pas radiés.

c) Motif C

[50] Le défendeur soutient également que certains paragraphes de l'affidavit du demandeur constituent des

law, opinion or commentary regarding evidence. I agree in part with the respondent. Subsection 81(1) of the Rules is very clear: the contents of affidavits must be confined to the facts. Further, it is acknowledged that an affidavit cannot be used in Federal Court to present additional arguments by one of the parties. Otherwise, the parties could use affidavits to bypass subsection 70(4) [as am. by SOR/2002-417, s. 9] of the Rules, which provides that a memorandum of fact and law cannot in principle exceed 30 pages, unless otherwise ordered by the Court. Accordingly, the elements that are opinion, allegations of law, or commentary must be struck from the applicant's affidavit (see Appendix C).

(d) Ground D

[51] Furthermore, the respondent is asking that paragraphs 83 to 244 be struck out entirely, on the ground that they repeat the applicant's arguments before the Governor in Council or rather because they comment on documents that are self-explanatory. Except for the paragraphs already struck for the reasons given above (in relation to the expunged Exhibits MV-22, MV-30, MV-31 and MV-33 or constituting allegations of law, opinion or commentary), I do not believe that paragraphs 83 to 244 must be struck in their entirety since they do not necessarily repeat that which was submitted to the Governor in Council. Indeed, they provide an explanation of the substance of the submissions in order to enlighten the Court for the purposes of the judicial review. These paragraphs are of some use in understanding this matter, which is very complex and voluminous. The striking out of all of paragraphs 83 to 244 of the applicant's affidavit is therefore not granted.

(B) Applicant's motion to strike

[52] On June 21, 2006, the applicant filed a motion based on rule 221 of the Rules, seeking to strike out certain paragraphs of the respondent's reply record. The motion has three parts:

- The applicant considers that the judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, cannot

allégués de droit, de l'opinion ou des commentaires concernant des éléments de preuve. Je partage en partie l'avis du défendeur. Le paragraphe 81(1) des Règles est très clair : le contenu des affidavits doit se limiter aux faits. De plus, il est reconnu qu'un affidavit ne peut servir, en Cour fédérale, à présenter l'argumentation additionnelle de l'une des parties. Autrement, les parties pourraient se servir d'affidavits en vue de contourner le paragraphe 70(4) [mod. par DORS/2002-417, art. 9] des Règles, selon lequel un mémoire des faits et du droit ne peut en principe dépasser 30 pages, sauf ordonnance contraire de la Cour. En conséquence, les éléments constituant de l'opinion, des allégués de droit ou des commentaires doivent être rayés de l'affidavit du demandeur (voir Annexe C).

d) Motif D

[51] De plus, le défendeur demande la radiation en bloc des paragraphes 83 à 244, au motif qu'il s'agit d'une reprise de l'argumentation présentée à la gouverneure en conseil ou encore des commentaires sur des documents qui parlent d'eux-mêmes. Sauf les paragraphes déjà radiés pour les motifs susmentionnés (se rapportant aux pièces expurgées MV-22, MV-30, MV-31 et MV-33 ou constituant des allégués de droit, d'opinion ou des commentaires), je ne crois pas que les paragraphes 83 à 244 doivent être radiés en bloc puisqu'ils ne constituent pas nécessairement une reprise de ce qui a été présenté à la gouverneure en conseil. Il s'agit plutôt d'une explication du contenu de la présentation dans le but d'éclairer la Cour dans le cadre de la révision judiciaire. Ces paragraphes sont d'une certaine utilité pour comprendre le présent dossier, qui est fort complexe et volumineux. La radiation en bloc des paragraphes 83 à 244 de l'affidavit du demandeur n'est donc pas accordée.

(B) Requête en radiation du demandeur

[52] Le 21 juin 2006, le demandeur introduisait une requête fondée sur la règle 221 des Règles demandant la radiation de certains paragraphes du dossier de réponse du défendeur. La requête a trois volets :

- Le demandeur estime que le jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*,

be enforced against him before the Federal Court and that the respondent cannot use the facts stated therein in his submissions (first part);

- The applicant considers that certain paragraphs of the respondent's memorandum relied on facts not supported by the evidence or that directly contradicted the evidence (second part);

- Other paragraphs of the respondent's memorandum are based, in the applicant's view, on incorrect references (third part).

[53] Alternatively, the applicant is asking that the Court not assign any weight to the paragraphs based on facts drawn from the judgment, facts not introduced into evidence or facts whose references are erroneous.

[54] For his part, the respondent is of the opinion that the applicant's motion cannot be based on rule 221 of the Rules since this section only contemplates pleadings filed in the context of a proceeding brought by way of action. The respondent adds that a memorandum of fact and law is not a pleading that can be struck out in accordance with rule 221.

[55] In principle, rule 221 does not apply in the context of an application for judicial review (*Canada (Attorney General) v. Assoc. des professionnelles et professionnels de la Vidéo du Québec*, 2003 FCA 304, at paragraph 1; *Granville Shipping Co. v. Pegasus Lines Ltd., S.A.* (1994), 86 F.T.R. 77 (F.C.T.D.), at paragraph 2). However, in exceptional circumstances a judge can intervene on the basis of his or her inherent power, or apply rule 221 by analogy, relying on rule 4 of the Rules (*Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2004), 322 N.R. 62 (F.C.A.)). The judge may even strike out parts of a memorandum of fact and law if such a measure is deemed necessary. In *Canadian Broadcasting Corp. v. Taylor*, [2001] F.C.J. No. 76 (T.D.) (QL), at paragraphs 3, 4 and 6, Prothonotary Morneau writes the following, referring to *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 F.C. 588 (C.A.):

Even though the Applicant's motion does not refer expressly to the inherent jurisdiction of this Court, it seems to

précitée lui est inopposable devant la Cour fédérale et que le défendeur ne peut utiliser les faits qui y sont mentionnés dans ses représentations (premier volet);

- Le demandeur estime que certains paragraphes du mémoire du défendeur reposent sur des faits non soutenus par la preuve ou directement contraires à la preuve (deuxième volet);

- D'autres paragraphes du mémoire du défendeur s'appuieraient, selon le demandeur, sur des références erronées (troisième volet).

[53] Subsidiairement, le demandeur voudrait que la Cour n'accorde aucun poids aux paragraphes fondés sur des faits tirés du jugement, des faits non introduits en preuve ou des faits dont les références sont erronées.

[54] Pour sa part, le défendeur est d'avis que la requête du demandeur ne peut être fondée sur la règle 221 des Règles puisque celle-ci ne peut viser qu'un acte de procédure produit dans le cadre d'un recours pris par voie d'action. Le défendeur ajoute qu'un mémoire de faits et de droit ne constitue pas un acte de procédure susceptible d'être radié en vertu de la règle 221 des Règles.

[55] En principe, la règle 221 des Règles n'est pas applicable dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire (*Canada (Procureur général) c. Assoc. des professionnels et professionnelles de la Vidéo du Québec*, 2003 CAF 304, au paragraphe 1; *Granville Shipping Co. c. Pegasus Lines Ltd., S.A.*, [1994] A.C.F. n° 2036 (C.F. (1^{re} inst.) (QL)), au paragraphe 2). Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, un juge peut intervenir en vertu de son pouvoir inhérent ou appliquer la règle 221 des Règles par analogie, en se fondant sur la règle 4 des Règles (*Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2004 CAF 192). Il peut même radier des extraits d'un mémoire de faits et de droit s'il estime qu'une telle mesure est nécessaire. Dans l'affaire *Société Radio-Canada c. Taylor*, [2001] A.C.F. n° 76 (1^{re} inst.) (QL), aux paragraphes 3, 4 et 6, le protonotaire Morneau écrit ce qui suit, en renvoyant à l'affaire *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 C.F. 588 (C.A.):

Même si, dans sa requête, la requérante ne fait pas expressément mention de la compétence inhérente de la Cour,

me that it must be addressed under that jurisdiction, as applied by Strayer J.A. in *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc. et al.* (1994), 176 N.R. 48, at pages 54-5 (“*Pharmacia*”). I believe that the principles stated therein apply to this case, even though here the Applicant is seeking to have the Intervenor’s memorandum struck out only in part, and not to have the entire memorandum struck out. I would even say that *Pharmacia* applies here particularly and therefore *a fortiori*, since the motion seeks to strike out only a few paragraphs of a document.

In *Pharmacia*, Strayer J.A. allowed a motion to strike out to be made in a judicial review proceeding only in exceptional cases. At pages 54-5, the Court said:

This is not to say that there is no jurisdiction in this court inherent or through rule 5 by analogy to other rules, to dismiss in summary manner a notice of motion which is so clearly improper as to be bereft of any possibility of success. . . . Such cases must be very exceptional and cannot include cases such as the present where there is simply a debatable issue as to the adequacy of the allegation in the notice of motion.

...

In the instant case, the aspects that the Applicant is seeking to have corrected by making this motion are not, in the circumstances, aspects that, even in the event that the Applicant might be correct, may be seen as so incorrect or unacceptable that we should intervene in the process of an application for judicial review (see the comments of Strayer J.A. in *Pharmacia*, *supra*, at pages 54-5). Any motion to strike out that is made in the course of an application for judicial review must be an exception, so that one of the primary objectives of such an application, which is to hear the application on the merits as quickly as possible, may be met. [Emphasis added.]

[56] I agree with Strayer J.A. and Prothonotary Morneau. The Court must take into account that the wording of the Rules does not provide for striking out pleadings except in the context of proceedings by way of action (see rule 169 [as am. by SOR/2004-283, s. 36]). The spirit of the Rules is also important, and one must bear in mind that the judges have inherent powers. Further, rule 4 states that the Court may fill in shortcomings in the Rules by making an analogy to other rules. In short, it is a balancing act.

j’estime que c’est en application de celle-ci qu’il convient de statuer en l’espèce, comme l’a fait le juge Strayer, J.C.A. dans *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.* (1994), 176 N.R. 48, aux pages 54 et 55 (“*Pharmacia*”). Selon moi, les principes dégagés dans cet arrêt s’appliquent en l’espèce, même si la requérante tente de faire radier le mémoire de l’intervenante en partie seulement, et non en totalité. Je dirais même que l’arrêt *Pharmacia* s’applique particulièrement dans la présente affaire, d’autant plus que la requête ne vise que la radiation de quelques paragraphes du document.

Dans *Pharmacia*, le juge Strayer a statué qu’une requête en radiation ne pouvait être présentée dans le cadre d’une instance de contrôle judiciaire que dans des cas exceptionnels. La Cour a dit ce qui suit aux pages 54 et 55 :

Nous n’affirmons pas que la Cour n’a aucune compétence, soit de façon inhérente, soit par analogie avec d’autres règles en vertu de la Règle 5 [l’ancienne règle 4], pour rejeter sommairement un avis de requête qui est manifestement irrégulier au point de n’avoir aucune chance d’être accueilli. [. . .]. Ces cas doivent demeurer très exceptionnels et ne peuvent inclure des situations comme celle dont nous sommes saisis, où la seule question en litige porte simplement sur la pertinence des allégations de l’avis de requête.

[. . .]

Dans l’affaire qui nous occupe, même si la requérante avait raison, les éléments dont elle tente d’obtenir la correction en présentant la requête ne sont pas de ceux, dans les circonstances, qui peuvent être tenus pour incorrects ou inacceptables au point que nous devons intervenir dans le cadre de l’instance de contrôle judiciaire (se reporter aux remarques du juge Strayer dans *Pharmacia*, précité, aux pages 54 et 55). Toute requête en radiation présentée dans le cadre d’une instance de contrôle judiciaire doit revêtir un caractère exceptionnel, de sorte que l’un des principaux objectifs d’une telle demande, soit son audition au fond aussitôt que possible, puisse être atteint. [Je souligne.]

[56] Je partage l’avis du juge Strayer et du protonotaire Morneau. La Cour doit respecter la lettre des Règles qui ne prévoient la radiation d’actes de procédure que dans le cadre des recours par voie d’action (voir la règle 169 [mod. par DORS/2004-283, art. 36] des Règles). L’esprit des Règles est également important, et il faut garder en tête que les juges disposent de pouvoirs inhérents. De plus, l’article 4 des Règles indique que la Cour peut combler les vides des Règles par analogie avec d’autres dispositions des Règles. En somme, tout est une question de mesure.

[57] As stated earlier, the applicant's motion has three parts. I will address the second and third parts together.

(1) First part

[58] First, the applicant considers that the judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, is not enforceable against him and that the respondent cannot in his submissions use the facts referred to therein. The judgment was the basis of the orders adopted by the Governor in Council.

[59] As I shall explain hereunder, the judgment in that matter is sufficient to establish a simple presumption of the facts found therein, even if Mr. Vennat reserved the right to contest it within the inherent limits of the forum in which he found himself (I address that aspect at paragraphs 138 to 144 of this decision). Although that judgment is not enforceable against Mr. Vennat as such, it could legitimately be used by the employer for the purposes of an inquiry, provided that the applicant, having the appropriate tools, is afforded the opportunity to rebut the presumption.

[60] Further, the respondent may properly use the judgment to present his position. The applicant adduced the judgment into evidence as Exhibit MV-5 (applicant's affidavit, paragraph 19). The respondent did not have to file it into evidence once again, since the applicant had done so.

[61] This part of the applicant's motion should therefore not be granted, as the respondent is fully entitled to base his arguments on the facts of *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above.

(2) Second and third part

[62] Second, the applicant considers that certain paragraphs of the respondent's memorandum allege facts that are not supported by the evidence or that are directly contrary to the evidence. Other paragraphs of the memorandum are based on incorrect references.

[63] I believe that it suffices to say that at this stage, I need not strike specific paragraphs of the respondent's

[57] Tel que mentionné plus haut, la requête du demandeur a trois volets. Je traiterai des deuxième et troisième volets ensemble.

1) Premier volet

[58] Premièrement, le demandeur estime que le jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée lui est inopposable et que le défendeur ne peut utiliser les faits qui y sont mentionnés dans ses représentations. Le jugement est à l'origine des décrets adoptés par la gouverneure en conseil.

[59] Comme je l'expliquerai ci-dessous, le jugement rendu dans cette affaire permet d'établir une présomption simple des faits qui s'y retrouvent, même si M. Vennat conservait le droit de la contester dans le cadre des limites inhérentes au forum auquel il participait (je traite de cet aspect aux paragraphes 138 à 144 de la présente décision). Bien que ce jugement ne soit pas opposable à M. Vennat comme tel, il pouvait légitimement être utilisé par l'employeur pour fin d'enquête en autant que le demandeur, disposant des outils appropriés, ait l'occasion de renverser la présomption.

[60] Aussi, c'est à juste titre que le défendeur peut se servir du jugement pour présenter sa position. Le demandeur a introduit le jugement en preuve sous la cote MV-5 (affidavit du demandeur, paragraphe 19). Le défendeur n'avait pas à l'introduire de nouveau en preuve, puisque le demandeur l'a fait.

[61] Il n'y a donc pas lieu d'accueillir ce volet de la requête du demandeur, le défendeur ayant pleinement le droit de fonder son argumentation sur les faits de l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée.

2) Deuxième et troisième volets

[62] Deuxièmement, le demandeur estime que certains paragraphes du mémoire du défendeur allèguent des faits non soutenus par la preuve ou directement contraires à la preuve. D'autres paragraphes du mémoire s'appuieraient sur des références erronées.

[63] Je crois qu'il suffit de dire qu'à ce stade-ci, je n'ai pas à radier de paragraphes spécifiques du mémoire

memorandum, and that it is only a matter of assigning to these paragraphs the probative value that they should have, based on the evidence.

[64] The second and third parts of the applicant's motion are therefore granted in part.

VII. Analysis—Principal application—Procedural issues

[65] The applicant was appointed to the position of President and Chief Executive Officer of the BDC by the appointment order dated July 31, 2000. That Order in Council was adopted pursuant to subsection 6(2) of the BDC Act, which reads as follows:

6. . . .

(2) Notwithstanding subsection 105(5) of the *Financial Administration Act*, the President is to be appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour for a term that the Governor in Council considers appropriate and may be removed for cause.

It is therefore a position that may be characterized as a public duty, where removal must be “for cause” (“révocation motivée”).

[66] In the context of an employee-employer relationship, the Supreme Court has established that the existence of a duty to act fairly resulting from the common law must be assessed in light of three factors (the nature of the decision, the relationship between the employer and the employee and the impact of the decision on the employee). The Supreme Court also decided that legislation or a contract may alter or neutralize such a duty (*Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, pages 669 to 682).

[67] In this case, both parties acknowledge the existence of the duty of procedural fairness. This common position of the parties seems fair to me in light of the tests in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above.

[68] The issue that remains to be decided is therefore: What is the nature or the substance of the duty to act fairly? It must also be determined whether the procedural safeguards inherent to that duty were observed in regards to the applicant.

du défendeur, et qu'il ne s'agira que d'attribuer à ces paragraphes la valeur probante qui leur revient en fonction de la preuve.

[64] Le deuxième et le troisième volet de la requête du demandeur sont donc accueillis en partie.

VII. Analyse—Demande principale—Questions de procédure

[65] Le demandeur a été nommé au poste de président et chef de la direction de la BDC par le décret de nomination du 31 juillet 2000. Ce décret a été adopté en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur la BDC, qui se lit comme suit :

6. [. . .]

(2) Par dérogation au paragraphe 105(5) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil nomme à titre inamovible le président pour le mandat qu'il estime indiqué, sous réserve de révocation motivée.

Il s'agit donc d'un poste pouvant être qualifié de charge publique dont la révocation doit être motivée (« *for cause* »).

[66] Dans le contexte d'une relation employé-employeur, la Cour suprême du Canada a établi que l'existence d'un devoir d'agir équitablement découlant de la common law doit être évaluée à la lumière de trois facteurs (la nature de la décision, la relation employeur-employé et l'effet de la décision sur l'employé). La Cour suprême a également décidé que la loi ou le contrat peuvent modifier ou neutraliser un tel devoir (*Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, aux pages 669 à 682).

[67] En l'espèce, l'existence de l'obligation d'équité procédurale est admise par les deux parties. Cette position commune des parties m'apparaît juste à la lumière des critères de l'arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité.

[68] La question qui demeure à trancher est donc de savoir quelle est la nature ou le contenu du devoir d'agir équitablement. Il faudra également déterminer si les garanties procédurales inhérentes à ce devoir ont été observées à l'égard du demandeur.

[69] The applicant considers that the applicable safeguards are relatively elaborate considering the case law, and he submits that they were not observed in his case. The respondent, on the other hand, argues that the procedure followed as regards the applicant observed the procedural safeguards elaborated by the courts.

[70] In *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at pages 682-683, L'Heureux-Dubé J. explains from the outset, in her analysis regarding the nature of the duty to act fairly, that the concept of procedural fairness is a variable concept:

Like the principles of natural justice, the concept of procedural fairness is eminently variable and its content is to be decided in the specific context of each case.

...

The approach to be adopted by a court in deciding if the duty to act fairly was complied with is thus close to empiric. Pépin and Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, at p. 249, quote the following colourful comment of an English judge to the effect that "from time to time . . . lawyers and judges have tried to define what constitutes fairness. Like defining an elephant, it is not easy to do, although fairness in practice has the elephantine quality of being easy to recognize". [References omitted.]

[71] *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, nevertheless gives a theoretical framework for assessing the nature of the duty to act fairly. At page 682, L'Heureux-Dubé J. cites a passage from *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 and points out a passage from a decision by the Privy Council:

In *Nicholson*, *supra*, at pp. 326-27, Laskin C.J. adopts the following passage from the decision of the Privy Council in *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660, a New Zealand appeal where Lord Morris of Borth-y-Gest, writing for the majority, held at p. 679:

Natural justice is but fairness writ large and juridically. It has been described as 'fair play in action'. Nor is it a haven to be associated only with judicial or quasi-judicial occasions. But as was pointed out by Tucker L.J. in *Russell v. Duke of Norfolk* [1949] 1 All. E.R. 109, 118, the requirements of natural justice must depend on the circumstances of each

[69] Le demandeur estime que les garanties applicables sont relativement élaborées compte tenu de la jurisprudence, et il soutient qu'elles n'ont pas été observées à son égard. Le défendeur plaide pour sa part que la procédure suivie à l'égard du demandeur respecte les garanties procédurales telles qu'élaborées par les tribunaux.

[70] Dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, aux pages 682 et 683, la juge L'Heureux-Dubé explique d'emblée, dans son analyse relative à la nature du devoir d'agir équitablement, que la notion d'équité procédurale est une notion à géométrie variable :

Tout comme les principes de justice naturelle, la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas.

[. . .]

La méthode à adopter par un tribunal qui doit décider si l'on s'est acquitté de l'obligation d'agir équitablement confine donc à l'empirisme. Pépin et Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, à la p. 249, citent ces propos pittoresques d'un juge anglais : [TRADUCTION] "à l'occasion [. . .] les avocats et les juges ont tenté de définir ce qu'est l'équité. Tout comme définir un éléphant, ce n'est pas chose facile à faire, quoique, dans la pratique, l'équité, au même titre qu'un éléphant, soit facile à reconnaître". [Notes omises.]

[71] L'arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, donne néanmoins un cadre théorique pour évaluer la nature du devoir d'agir équitablement. À la page 682, la juge L'Heureux-Dubé cite un passage de l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311 et souligne un extrait d'un arrêt du Conseil privé :

Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, le juge en chef Laskin adopte, aux pp. 326 et 327, le passage suivant tiré de l'arrêt du Conseil privé *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660, un pourvoi néo-zélandais où lord Morris of Borth-y-Gest écrit au nom de la majorité à la p. 679 :

[TRADUCTION] La justice naturelle, c'est l'équité exprimée en termes larges et juridiques. On l'a décrite comme « la mise en pratique du franc-jeu. » C'est un catalyseur dont l'action n'est pas uniquement associée au processus judiciaire ou quasi judiciaire. Mais, comme l'a fait remarquer le lord juge Tucker dans *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109, à la p.

particular case and the subject matter under consideration.

[Emphasis in the original of *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*.]

[72] Later, at page 683, L'Heureux-Dubé J. explains that the concept of fairness is not purely subjective. At the end of her analysis, she determines that the minimal content of the duty of procedural fairness involved in a dismissal by an administrative body consists in notifying the employee of the reasons for the dissatisfaction and giving the employee the opportunity to be heard (see paragraphs 191 to 212 of this decision). There must be a word of caution on that point. In *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, above, at page 128, the Supreme Court of Canada decided that those safeguards were sufficient in cases where the employee could only be dismissed for cause (see *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at page 683). However, I believe that L'Heureux-Dubé J. gave a series of detailed tests in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, to guide in the assessment of the substance of the duty to act fairly. I can only rely on those tests. *Baker* is an update of *Knight*, although the ruling in *Knight* remains relevant (see paragraphs 191 to 212 of this decision). In the case at hand, it would therefore be wrong to import the safeguards applied in the specific context of *Nicholson* without considering the possibility that there could be other safeguards that apply, as the Supreme Court of Canada subsequently formulated tests for adapting the substance of the duty to act fairly to the circumstances of each case.

[73] At paragraph 22 of *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, L'Heureux-Dubé J. explains the idea underlying the analysis of the applicable tests, which is consistent with the comments that she made in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above:

Although the duty of fairness is flexible and variable, and depends on an appreciation of the context of the particular statute and the rights affected, it is helpful to review the

118, les exigences de la justice naturelle sont tributaires des circonstances de chaque affaire particulière et de la question traitée.

[Souligné dans l'original de *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*.]

[72] Plus loin, à la page 683, la juge L'Heureux-Dubé explique que la notion d'équité n'est pas purement subjective. Au terme de son analyse, elle conclut que le contenu minimal de l'équité procédurale en matière de congédiement par un organisme administratif consiste à communiquer à l'employé les raisons de l'insatisfaction et de lui donner l'occasion de se faire entendre (voir les paragraphes 191 à 212 de la présente décision). Une mise en garde s'impose à cet égard. Dans l'affaire *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, précitée, à la page 128, la Cour suprême du Canada a décidé que ces garanties étaient suffisantes dans un cas où l'employé ne pouvait être congédié que pour un motif valable (voir *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, à la page 683). Cependant, je crois que la juge L'Heureux-Dubé a donné, dans l'affaire *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 une série de critères détaillés pour guider l'évaluation du contenu du devoir d'agir équitablement. Je ne peux que m'appuyer sur ces critères. L'arrêt *Baker* est une mise à jour de l'arrêt *Knight*, même si les balises de l'arrêt *Knight* demeurent pertinentes (voir les paragraphes 191 à 212 de la présente décision). Dans la présente affaire, il serait donc erroné d'importer les garanties appliquées dans le contexte particulier de l'affaire *Nicholson* sans considérer la possibilité qu'il puisse y avoir d'autres garanties applicables, alors que la Cour suprême du Canada a subséquemment mentionné des critères d'analyse permettant d'adapter le contenu du devoir d'agir équitablement aux circonstances de chaque cas.

[73] Au paragraphe 22 de l'affaire *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précitée, la juge L'Heureux-Dubé explique l'idée sous-jacente à l'analyse des critères applicables, qui rejoint les commentaires qu'elle a formulé dans *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité :

Bien que l'obligation d'équité soit souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés, il est utile d'examiner les

criteria that should be used in determining what procedural rights the duty of fairness requires in a given set of circumstances. I emphasize that underlying all these factors is the notion that the purpose of the participatory rights contained within the duty of procedural fairness is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional, and social context, with an opportunity for those affected by the decision to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker. [Emphasis added.]

[74] L'Heureux-Dubé J. then embarked on an analysis of the relevant factors to evaluate the nature of the duty to act fairly, which are the following:

1. The nature of the decision being made and process followed in making it;
2. The nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates;
3. The importance of the decision to the individual or individuals affected;
4. The legitimate expectations of the person challenging the decision;
5. The choices of procedure made by the agency itself.

[75] Then, the Court reiterates at paragraph 28 that the detailed analysis of the factors must not preclude the judge from adopting a global view:

These principles all help a court determine whether the procedures that were followed respected the duty of fairness. Other factors may also be important, particularly when considering aspects of the duty of fairness unrelated to participatory rights. The values underlying the duty of procedural fairness relate to the principle that the individual or individuals affected should have the opportunity to present their case fully and fairly, and have decisions affecting their rights, interests, or privileges made using a fair, impartial, and open process, appropriate to the statutory, institutional, and social context of the decision. [Emphasis added.]

[76] Considering the decisions by the Supreme Court, the approach that I must follow in this case consists in analyzing the factors established by the Supreme Court

critères à appliquer pour définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données. Je souligne que l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leur points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur. [Je souligne.]

[74] La juge L'Heureux-Dubé se lance ensuite dans l'analyse des facteurs pertinents pour évaluer la nature du devoir d'agir équitablement, qui sont les suivants :

1. La nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir;
2. La nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question;
3. L'importance de la décision pour les personnes visées;
4. Les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision;
5. Le respect des choix de procédure de l'organisme décisionnel.

[75] Puis, la Cour réitère au paragraphe 28 que l'analyse détaillée des facteurs ne doit pas empêcher le juge d'adopter une vue d'ensemble :

Tous ces principes aident le tribunal à déterminer si les procédures suivies respectent l'obligation d'équité. D'autres facteurs peuvent également être importants, notamment dans l'examen des aspects de l'obligation d'agir équitablement non reliés aux droits de participation. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision. [Je souligne.]

[76] Tenant compte des décisions de la Cour suprême, la démarche que je dois suivre en l'espèce consiste à analyser les facteurs établis par la Cour suprême en vue

with a view to elaborating the procedural safeguards to which the applicant is entitled, all the while bearing in mind the premise underlying the factors proposed by L'Heureux-Dubé J. This approach is a means of identifying the failures to observe the duty to act fairly, if there are any. Then, I will address the minimum procedural safeguards conferred to persons appointed to office during good behaviour and I will determine whether they were observed. At the end of the analysis, by adopting a global view of this matter, it will be determined whether the duty to act fairly was observed.

A. Analysis in accordance with the factors in *Baker*

(1) The nature of the decision being made and process followed in making it

(a) A non-judicial and non-formalistic procedure

[77] This first factor implies assessing “the closeness of the administrative process to the judicial process” (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 23). There is no doubt that in this case, the process of the adoption of orders by the Governor in Council is very different than the process leading to a judicial decision. It is a non-judicial and non-formalistic procedure.

[78] This principle must underlie my analysis of the nature of the duty to act fairly. The nature of the decisions contemplated by this application for judicial review gives rise to procedural safeguards that are somewhat flexible, intended to enable the interested party to have a real opportunity to be heard.

(b) The Governor in Council, master of the procedure

[79] Furthermore, the respondent considers that the absence of procedural guidelines confirms that the Governor in Council has a very broad discretion in determining the approach to follow. In fact, there is no dismissal procedure provided by any legislation, the only guidance regarding the procedure to follow comes from the precedents drawn from the case law.

de détailler les garanties procédurales auxquelles le demandeur a droit, tout en gardant à l'esprit l'idée sous-jacente des facteurs proposés par la juge L'Heureux-Dubé. Cette démarche permettra de mettre en évidence les manquements au devoir d'agir équitablement, s'il en est. Puis, je traiterai des garanties procédurales minimales reconnues aux personnes nommées à titre inamovible et je vérifierai si elles ont été respectées. En fin d'analyse, il s'agira de déterminer si le devoir d'agir équitablement a été respecté en adoptant une perspective globale du présent dossier.

A. Analyse suivant les facteurs de l'arrêt *Baker*

1) La nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir

a) Une procédure non judiciairisée et non formaliste

[77] Ce premier facteur implique d'évaluer « la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire » (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, au paragraphe 23). Il n'y a aucun doute qu'en l'espèce, l'adoption de décrets par la gouverneure en conseil est un processus très éloigné de celui menant à une décision de nature judiciaire. Il s'agit d'une procédure non judiciairisée et non formaliste.

[78] Ce principe doit demeurer en toile de fond lors de l'analyse sur la nature du devoir d'agir équitablement. La nature des décisions faisant l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire donne lieu à des garanties procédurales d'une certaine souplesse visant à permettre à l'intéressé d'avoir une occasion réelle de se faire entendre.

b) Une procédure dont la gouverneure en conseil est maîtresse

[79] Par ailleurs, le défendeur estime que l'absence de lignes directrices encadrant la procédure à respecter confirme qu'une discrétion très large est laissée à la gouverneure en conseil pour établir la marche à suivre. En effet, aucun processus de destitution n'est prévu dans un texte; les seules indications quant à la procédure à suivre ressortent de précédents tirés de la jurisprudence.

[80] For the time being, it is enough to state that the absence of legislation regarding procedure does not really affect the nature of the duty to act fairly. At the very most, it is an indication that Parliament wanted to give some latitude to the Governor in Council (I will elaborate on this aspect at paragraphs 127 to 132 of this decision). The Governor in Council nevertheless has the obligation, despite the discretion given to her, to give the affected party a real opportunity to respond to the reasons for the employer's dissatisfaction (see paragraphs 197 to 212 of this decision).

(2) The nature of the statutory scheme and the terms of the law

(a) The wording of subsection 6(2) of the BDC Act and the “for cause” requirement drawn from the case law

[81] The BDC Act gives little indication regarding the procedural safeguards applicable when the President and Chief Executive Officer of the Crown corporation is removed.

[82] The applicant considers that the “for cause” requirement (in French, “*révocation motivée*”) justifies the application of stricter procedural safeguards than those for persons appointed to hold office during pleasure. Moreover, the applicant contends that the French wording of subsection 6(2) of the BDC Act imposes on the Governor in Council an obligation to give written reasons for her decision. In the alternative, he submits that even if that were not the interpretation to be given to subsection 6(2), there would nevertheless have to be a determination that there was an obligation to give reasons as a result of *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above.

[83] Even if there is an apparent ambiguity resulting from the discrepancy existing between the French version and the English version of the Act, I do not think it necessary to engage in a long interpretative exercise. In fact, it appears, as the applicant submitted, that even if the Governor in Council was not obligated to give reasons for her decision by law, it would in any event be required as a result of *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above.

[80] Pour l'immédiat, il suffit de mentionner que l'absence de texte prévoyant une procédure n'affecte pas véritablement la nature du devoir d'agir équitablement. Il s'agit tout au plus d'un indice que le législateur a voulu laisser une certaine latitude à la gouverneure en conseil (je traiterai plus en détail de cet aspect aux paragraphes 127 à 132 de la présente décision). La gouverneure en conseil conserve néanmoins l'obligation, malgré la discrétion qui lui est laissée, de donner à l'intéressé une occasion réelle de répondre aux motifs d'insatisfaction de l'employeur (voir les paragraphes 197 à 212 de la présente décision).

2) La nature du régime législatif et les termes de la loi

a) Le libellé du paragraphe 6(2) de la Loi sur la BDC et l'exigence de motivation de la décision découlant de la jurisprudence

[81] La Loi sur la BDC donne peu d'indices quant aux garanties procédurales applicables lors de la destitution du président et chef de la direction de la société d'État.

[82] Le demandeur estime que l'exigence de motivation (« *for cause* » dans la version anglaise) justifie l'application de garanties procédurales plus strictes que dans le cas des personnes nommées à titre amovible. En outre, il soutient que le libellé français du paragraphe 6(2) de la Loi sur la BDC impose à la gouverneure en conseil une obligation de motiver sa décision par écrit. De façon subsidiaire, il soutient que même si telle n'était pas l'interprétation à donner au paragraphe 6(2), il faudrait néanmoins conclure à l'existence d'une obligation de motivation découlant de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité.

[83] Même s'il y a ambiguïté apparente découlant de l'écart existant entre la version française et la version anglaise de la loi, je ne crois pas qu'il y a lieu de se livrer à un long exercice d'interprétation. En effet, il apparaît évident, comme l'a soutenu le demandeur, que même si la gouverneure en conseil n'avait pas l'obligation de motiver sa décision en vertu de la loi, cette exigence découlerait de toute façon de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité.

[84] In that case, L'Heureux-Dubé J. conducted an extensive analysis of the obligation to give reasons for administrative decisions. At pages 819-820 [of the headnote], she determines:

It is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, including when the decision has important significance for the individual, or when there is a statutory right of appeal, the duty of procedural fairness will require a written explanation for a decision. Reasons are required here given the profound importance of this decision to those affected. This requirement was fulfilled by the provision of the junior immigration officer's notes, which are to be taken to be the reasons for decision. Accepting such documentation as sufficient reasons upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that, in the administrative context, this transparency may take place in various ways. [Emphasis added.]

[85] In this case, there is no doubt that reasons were necessary, for two reasons.

[86] First, the decision to remove the President and Chief Executive Officer of the BDC is of very important significance to that person (see paragraphs 119 to 124 of this decision, where I address this aspect distinctly); it follows that this person would be entitled to know the reasons with some precision.

[87] The requirement for reasons is also justified by the fact that the President and Chief Executive Officer of the BDC is appointed to hold office during good behaviour. As the respondent acknowledges, a cause for removal is necessary in such cases. I fail to see how a judge, in the context of a judicial review, would be able to assess the sufficiency or the merits of the reasons if the person affected was not duly notified of them.

[88] In my opinion, the Governor in Council's obligation to give reasons was only summarily fulfilled as regards the applicant, as appears from the Order in Council and the letter dated March 12, 2004 (see paragraphs 31 and 32 of this decision).

[89] The reasons set out in the dismissal order and in the letter are as follows:

[84] Dans cette affaire, la juge L'Heureux-Dubé a fait une analyse fouillée de l'obligation de motiver les décisions administratives. Aux pages 819 et 820 [du sommaire], elle conclut :

Il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, notamment lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, ou lorsqu'il existe un droit d'appel prévu par la loi, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Des motifs écrits sont nécessaires en l'espèce, étant donné l'importance cruciale de la décision pour les personnes visées. Cette obligation a été remplie par la production des notes de l'agent subalterne, qui doivent être considérées comme les motifs de la décision. L'admission de ces documents comme motifs de la décision confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons. [Je souligne.]

[85] En l'espèce, il n'y a pas de doute que des motifs étaient nécessaires, pour deux raisons.

[86] D'abord, la décision de révoquer le président et chef de la direction de la BDC revêt une très grande importance pour cette personne (voir les paragraphes 119 à 124 de la présente décision, où je traite de cet aspect de façon distincte); il s'ensuit que cette personne a le droit d'en connaître les motifs avec une certaine précision.

[87] L'exigence de motivation est aussi justifiée par le fait que le président et chef de la direction de la BDC est nommé à titre inamovible. Comme l'a admis le défendeur, une cause de révocation est nécessaire en pareil cas. Je vois mal comment il pourrait être possible pour un juge, dans un cadre de révision judiciaire, d'apprécier la suffisance ou le bien-fondé de ces motifs si ceux-ci ne sont pas dûment donnés à la personne visée.

[88] À mon avis, l'obligation de motivation qui incombait à la gouverneure en conseil n'a été que sommairement remplie à l'égard du demandeur, tel qu'il appert du décret et de la lettre du 12 mars 2004 (voir les paragraphes 31 et 32 de la présente décision).

[89] Les motifs énoncés dans le décret de congédiement et dans la lettre sont les suivants :

1. The loss of confidence;

2. The applicant's conduct in respect of the matters addressed in the reasons for judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada* is incompatible with his continued appointment.

[90] The courts tend to consider that such reasons are insufficient. Referring to several decisions, Professor Garant aptly summarizes the evolution of the requirement for reasons in his book *Droit administratif*, 5th ed., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, at pages 825 to 832. He explains certain principles for assessing the sufficiency of reasons, at pages 829 and 830:

[TRANSLATION] The Federal Court of Appeal confirms that this obligation does not suggest that the decision be disclosed in minute detail.

...

This reasoning can be expressed in general terms in accordance with the administrative nature of the decisions and the extent of the decision-maker's discretionary power. It can be brief without being incomplete or capricious; the decision may be "brief and technical" . . . without being "bereft of reasons".

Nevertheless, an administrative tribunal cannot simply write that the evidence is insufficient. . . . The reasoning must be "sufficient and intelligible", even if it is somewhat convoluted and if the decision must be considered as a whole; "a decision will be considered intelligible if the decision maker, considering all of the evidence in assessing the facts, develops a logical reasoning using the facts at issue".

...

A decision that does not involve any analysis of the evidence will be considered as being without reasons.

...

When a court dismisses inconsistent evidence outright, it must "give at least some reasons for that choice". [References omitted.]

[91] Even though useful for clarification, these guidelines need not necessarily be strictly applied to the Governor in Council when she decides to dismiss a

1. La perte de confiance;

2. La conduite du demandeur relativement aux questions visées dans les motifs de la décision rendue dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, est incompatible avec son maintien en fonction.

[90] Les tribunaux ont tendance à considérer que des motifs tels que ceux-ci sont insuffisants. Citant plusieurs décisions, le professeur Garant résume bien l'évolution de l'exigence de motivation dans son ouvrage *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, aux pages 825 à 832. Il explique certains principes permettant d'évaluer la suffisance des motifs, aux pages 829 et 830 :

La Cour d'appel fédérale affirme que cette obligation n'implique pas la divulgation des moindres détails de la décision.

[. . .]

Cette motivation peut être exprimée en termes généraux conformément à la nature administrative des décisions et à l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au décideur. Elle peut être brève sans être incomplète ou arbitraire; la décision peut être « laconique et technique » [. . .] sans être « dépourvue de motifs ».

Néanmoins, un tribunal administratif ne doit pas se contenter d'écrire que la preuve était insuffisante. [. . .] La motivation doit être « suffisante et intelligible », même si elle est quelque peu alambiquée et s'il faut considérer la décision dans son ensemble; « une décision sera considérée intelligible si le décideur, tenant compte de l'ensemble de la preuve dans son appréciation des faits, développe un raisonnement logique à partir des faits de la cause »

[. . .]

Une décision qui ne comporte aucune analyse de la preuve sera considérée comme non motivée.

[. . .]

Lorsque le tribunal écarte carrément un élément de preuve contradictoire, il faut « qu'il motive minimalement ce choix ». [Notes omises.]

[91] Bien qu'utiles à titre indicatif, ces balises ne doivent pas nécessairement être appliquées de façon stricte à la gouverneure en conseil lorsqu'elle prend la

public office holder appointed during good behaviour. The respondent directed the Court's attention to the following passage from the decision in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at page 685:

In the same vein, the duty to give reasons need not involve a full and complete disclosure by the administrative body of all of its reasons for dismissing the employee, but rather the communication of the broad grounds revealing the general substance of the reason for dismissal. [Reference omitted.]

[92] The Governor in Council's obligation to give reasons should not be the same as the obligation imposed on judicial or quasi-judicial tribunals. That said, there is nevertheless an obligation to give reasons, namely, the obligation to inform the affected individual of the reasons for the removal while considering the position that this person submitted. In this case, the reasons given to the applicant by the Governor in Council do not appear to me to fulfil that obligation to adequately inform the applicant of the reasons for the decisions. I have no other choice, under such circumstances, but to find that the Governor in Council's obligation to give reasons for the decision was breached in this case.

[93] In fact, there is nothing in the dismissal order or in the letter which could be characterized as analysis or reasoning, and the reasons do not make any mention of the position submitted by the applicant. The reader sees nothing other than findings in the Order in Council and the letter, namely the loss of confidence and the determination that the applicant's conduct is incompatible with his continued appointment. There should have been at least some degree of reasoning or analysis. The applicant was not informed of the reasons for dismissing the written and oral arguments submitted.

[94] The letter contained two types of allegations, as stated earlier, namely personal allegations on the one hand and corporate allegations on the other (see paragraph 21 of this decision). Yet, we cannot infer from the dismissal order or the dismissal letter which one led to the applicant's removal. The applicant, in light of these documents, does not know whether he was dismissed because of personal misconduct, corporate misconduct, or both. It is true that both of these elements

décision de congédier un titulaire de charge publique nommé à titre inamovible. Le défendeur a attiré l'attention de la Cour sur l'extrait suivant de la décision *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, aux pages 685 et 686 :

Dans le même ordre d'idées, l'obligation de donner des motifs ne comporte pas nécessairement la révélation complète par l'organisme administratif de toutes les raisons du renvoi de l'employé; il s'agit plutôt de lui communiquer les raisons générales de manière à lui indiquer en substance ce qui a motivé le renvoi. [Note omise.]

[92] Il ne faut pas imposer à la gouverneure en conseil une obligation de motiver de même nature que celle qui incombe aux tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires. Cela dit, il y a tout de même une obligation de motiver qui s'impose, soit celle d'informer la personne intéressée des motifs de la révocation tout en tenant compte de la position que celle-ci a présentée. En l'espèce, les motifs donnés au demandeur par la gouverneure en conseil ne m'apparaissent pas remplir cette obligation d'informer adéquatement le demandeur des motifs des décisions. Je n'ai d'autre choix, en de telles circonstances, que de constater que l'obligation de motiver la décision incombant à la gouverneure en conseil a été violée en l'espèce.

[93] En effet, il n'y a rien dans le décret de destitution ou dans la lettre qui puisse être qualifié d'analyse ou de raisonnement, et les motifs ne font aucunement mention de la position présentée par le demandeur. Le lecteur ne voit dans le décret et la lettre que des conclusions, soit la perte de confiance et le constat d'incompatibilité de la conduite du demandeur avec la poursuite de ses fonctions. Il aurait dû y avoir un minimum de raisonnement ou d'analyse. Le demandeur n'a pas été informé de la raison du rejet des arguments présentés oralement et par écrit.

[94] La lettre contenait deux type de reproche, tel qu'indiqué ci-dessus, soit des reproches personnels d'une part et des reproches corporatifs d'autre part (voir le paragraphe 21 de la présente décision). Or, le décret de congédiement et la lettre de congédiement ne permettent pas de déduire lequel de ces deux volets a conduit à la destitution du demandeur. Le demandeur, à la lumière de ces documents, n'est pas en mesure de savoir s'il a été congédié pour des reproches personnels,

are interdependent to a certain degree, but the decision is so vague that it makes no distinction between the reasons for dissatisfaction. What led to the applicant's removal? Was it the applicant's conduct as a witness? Was it rather his professional conduct in carrying out his duties? Was it a dismissal based on the allegations targeting the BDC as a whole? In the case of the second hypothesis, what are the specific facts alleged against the applicant serving as a basis for the decision? The decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, reported numerous facts which could have conceivably led to the removal. Which facts are alleged against the applicant? Were some allegations dismissed? There is nothing to shed light on the choice made by the Governor in Council and to help us understand what significance was assigned to the various arguments presented.

[95] This is not a matter of imposing requirements for judicial or quasi-judicial reasons on the Governor in Council but rather of asking the Governor in Council to explain the reasons for the removal. The decision, without being reasoned in great detail, must convey a certain reasoning taking into account the submissions made by the applicant in his preliminary memorandum (Exhibit MV-15). The decision must summarily explain why the arguments submitted were dismissed. The letter could have contained this information. These requirements are certainly not excessive when the fate, the reputation and the career of an individual is being decided, with the knowledge that the decision will inevitably receive a great deal of media attention.

(b) The notion of holding office during good behaviour: a variable concept which does not afford a basis for inferring that specific procedural safeguards apply thereto

[96] The President and Chief Executive Officer of the BDC is appointed to hold office during good behaviour (BDC Act, subsection 6(2)).

[97] Several other federal agencies have internal office holders appointed during good behaviour. The Governor in Council has the power, under several

des reproches corporatifs ou les deux. Il est vrai que ces deux volets sont dans une certaine mesure interdépendants, mais la décision est si vague qu'elle ne fait aucune distinction entre les motifs d'insatisfaction. Qu'est-ce qui a mené à la révocation du demandeur? S'agit-il de la conduite du demandeur à titre de témoin? S'agit-il plutôt de sa conduite professionnelle dans l'exercice de ses fonctions? S'agit-il d'un congédiement fondé sur les reproches visant la BDC dans son ensemble? Dans le cas de la seconde hypothèse, quels sont les faits particuliers qui sont reprochés au demandeur et qui fondent la décision? La décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée relate de nombreux faits qui auraient vraisemblablement pu mener à la révocation. Lesquels reproche-t-on au demandeur? Certains reproches ont-ils été rejetés? Rien ne permet d'éclairer le choix que la gouverneure en conseil a fait et de comprendre quelle importance a été accordée aux différents arguments présentés.

[95] Il ne s'agit pas ici de chercher à imposer des contraintes de motivation d'ordre judiciaire ou quasi judiciaire à la gouverneure en conseil mais plutôt de demander à celle-ci d'expliquer les raisons de la révocation. La décision, sans être longuement motivée, doit comprendre un certain raisonnement tenant compte des représentations formulées par le demandeur dans son mémoire préliminaire (Pièce MV-15). La décision doit expliquer sommairement pourquoi les arguments présentés ont été rejetés. La lettre aurait pu contenir ces informations. Ces exigences ne sont certainement pas excessives lorsque l'on décide du sort, de la réputation et de la carrière d'un individu tout en sachant que la décision sera inévitablement hautement médiatisée.

b) La notion d'inamovibilité : une notion protéiforme ne permettant pas de déduire que s'y appliquent des garanties procédurales précises

[96] Le président et chef de la direction de la BDC est nommé à titre inamovible (Loi sur la BDC, paragraphe 6(2)).

[97] Plusieurs autres organismes fédéraux ont en leur sein des titulaires de charges nommés à titre inamovible. La gouverneure en conseil détient le pouvoir, en vertu

statutes, to appoint a certain number of persons to hold office during good behaviour. It would be worthwhile, by way of contrast, to briefly review the removal mechanisms existing in federal law for persons appointed to hold office during good behaviour.

[98] In the case of administrative tribunals, the legislative regime varies but the members are as a general rule appointed during good behaviour and reasons must be given for their removal. In certain cases, the statute provides for an inquiry and reporting process which may include a remedial recommendation. For example, the members of the Veterans Review and Appeal Board are appointed to hold office during good behaviour and the law provides that the Chairperson of the Tribunal may recommend to the Minister of Veterans Affairs that an inquiry be held, which could lead to the removal of the member (*Veterans Review and Appeal Board Act*, S.C. 1995, c. 18, sections 5, 42 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 179] and 43). A similar procedure is provided in the case of members of the Canadian Human Rights Tribunal (*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, section 48.3 [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27]). The inquiry process may also be provided for in a regulatory instrument. For example, subsection 165.21(2) [as enacted by S.C. 1998, c. 35, s. 42] of the *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, provides that military judges hold office during good behaviour for a term of five years but may be removed by the Governor in Council for cause on the recommendation of an Inquiry Committee established under article 101.14 of the *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces* (in *R. v. Corporal R. P. Joseph*, 2005 CM 41, Chief Military Judge Dutil found that the limited term of military judges is unconstitutional but recognized the validity of the inquiry procedure established by the regulations). The law sometimes has a specific provision providing that the inquiry procedure provided by law does not affect any right or power of the Governor in Council (see for example, for members of the Immigration and Refugee Board, except members of the Immigration Division, section 186 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27—the inquiry process is set out in sections 178-186).

de différentes lois, de nommer à titre inamovible un certain nombre de personnes. Il est utile, à titre comparatif, de donner un aperçu des mécanismes de révocation des personnes nommées à titre inamovible existants en droit fédéral.

[98] Dans le cas des tribunaux administratifs, le régime législatif est variable mais les membres sont en règle générale nommés à titre inamovible et la révocation doit être motivée. Dans certains cas, une procédure d'enquête et de rapport pouvant inclure une recommandation est prévue. Par exemple, les membres du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) sont nommés à titre inamovible et la loi prévoit que le président du Tribunal peut recommander au ministre des Anciens combattants d'initier une procédure d'enquête, laquelle peut mener à la destitution du membre (*Loi sur le Tribunal des anciens combattants (révision et appel)*, L.C. 1995, ch. 18, articles 5, 42 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 179] et 43). Une procédure semblable est prévue dans le cas des membres du Tribunal canadien des droits de la personne (*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, article 48.3 [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27]). La procédure d'enquête peut également être prévue dans un texte réglementaire. Par exemple, le paragraphe 165.21(2) [édicte par L.C. 1998, ch. 35, art. 42] de la *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, prévoit que les juges militaires sont nommés à titre inamovible pour un mandat de cinq ans, sous réserve de révocation motivée par le gouverneur en conseil sur recommandation d'un comité d'enquête établi par l'article 101.14 des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (dans la décision *R. c. Caporal R. P. Joseph*, 2005 CM 41, le juge militaire en chef Dutil a déclaré inconstitutionnelle la durée du mandat mais a reconnu la validité d'une procédure d'enquête établie par règlement). Il peut arriver que la loi contienne une disposition particulière prévoyant que la procédure d'enquête prévue à la loi n'a pas pour effet de modifier les attributions de la gouverneure en conseil (voir par exemple, dans le cas des commissaires non rattachés à la Section de l'immigration, l'article 186 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27—la procédure d'enquête est prévue aux articles 178 à 186).

[99] Some specific statutes provide for appointments to hold office during good behaviour for directors of Crown corporations, yet without providing any specific procedure for removal. Such is the case, for example, for directors sitting on the Canadian Broadcasting Corporation's Board of Directors (*Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, subsection 36(3)).

[100] Certain strategic positions have specific protection: the removal procedure must be initiated by one or both of the Houses. The Ethics Commissioner, for example, may be subject to removal for cause on address of the House of Commons (*Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1, subsection 72.02(1) [as enacted by S.C. 2004, c. 7, s. 4]). The Auditor General also enjoys special status considering the nature of his duties: he cannot be removed except on address of the Senate and the House of Commons (*Auditor General Act*, R.S.C., 1985, c. A-17). That is also the case for the Privacy Commissioner (*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, subsection 53(2)), the Information Commissioner (*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, subsection 54(2)), the Commissioner of Official Languages (*Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, subsection 49(2)) and the Public Sector Integrity Commissioner (*Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46, subsection 39(2)). In the case of the Superintendent of Bankruptcy, the dismissal order is simply laid before each House of Parliament (*Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.) c. 18, subsection 5(3)).

[101] The prothonotaries of the Federal Court are also appointed by the Governor in Council to hold office during good behaviour, but may be removed for cause ("révocation motivée") (FCA, paragraph 12(7) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 20]), and no specific procedure is provided for their removal.

[102] Finally, in the case of superior court judges, there is a detailed removal procedure provided for in sections 63 to 66 [ss. 63 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 106), 64 (as am. *idem*, s. 111(d)(E)), 65 (as am. by

[99] Quelques lois particulières prévoient la nomination à titre inamovible de certains administrateurs de sociétés d'État, sans pour autant prévoir de procédure spécifique de révocation. Tel est le cas, par exemple, des administrateurs siégeant au conseil d'administration de la Société Radio-Canada (*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, paragraphe 36(3)).

[100] Certains postes stratégiques font l'objet d'une protection particulière : la procédure de révocation doit être initiée par l'une des Chambres ou les deux. Le commissaire à l'éthique, par exemple, peut faire l'objet d'une révocation motivée sur adresse de la Chambre des communes (*Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, paragraphe 72.02(1) [édicé par L.C. 2004, ch. 7, art. 4]). Le vérificateur général, lui, jouit également d'un statut particulier compte tenu de la nature de ses fonctions : il ne peut être révoqué que sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes (*Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. (1985), ch. A-17). Il en est de même du commissaire à la vie privée (*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, paragraphe 53(2)), du commissaire à l'accès à l'information (*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, paragraphe 54(2)), du commissaire aux langues officielles (*Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), (4^e suppl.), ch. 31, paragraphe 49(2)) et du commissaire à l'intégrité du secteur public (*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, paragraphe 39(2)). Dans le cas du surintendant des faillites, le décret de révocation est simplement déposé devant les Chambres (*Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 18, paragraphe 5(3)).

[101] Les protonotaires de la Cour fédérale, eux, sont aussi nommés à titre inamovible par la gouverneure en conseil, sous réserve de révocation motivée (« *for cause* ») (LCF, paragraphe 12(7) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 20]), et aucune procédure spécifique n'est prévue pour les révoquer.

[102] Finalement, dans le cas des juges de cours supérieures, une procédure détaillée de révocation est prévue aux articles 63 à 66 [art. 6.3 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 106), 64 (mod., *idem*, 111d)(A)), 65

R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 27, s. 5; S.C. 2002, c. 8, s. 111(e)(E)), 66 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 27, s. 6)] and 71 of the *Judges Act*, R.S.C., 1985, c. J-1. The principle of judicial independence, repeatedly recognized by the courts, guarantees them a degree of independence that no other office holder enjoys.

[103] These examples help to illustrate that there is more than one type of office held during good behaviour. In fact, there is a very extensive range of offices whose holders are appointed during good behaviour and there is not the same degree of procedural protection in every case. It would therefore be incorrect to assign too much significance to the expression “to hold office during good behaviour” found in the legislation.

[104] In my opinion, the procedural safeguards benefiting these persons vary according to the factors set out in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, and the statements of the Supreme Court in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above. In other words, the nature of the duty to act fairly depends on a comprehensive analysis, and not on a secular legal category whose importance has indeed been put into perspective in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, pages 670 to 676. The applicant is not wrong to argue that holding office during good behaviour under the terms of the BDC Act is based historically on judges’ holding office during good behaviour, but I believe that this is a relatively minor aspect of the debate, considering the variety of removal procedures existing in federal law and the evolution of the concept of holding office during good behaviour.

[105] To summarize, the concept of holding office during good behaviour is not in itself enough to substantiate finding an automatic and clearly defined acknowledgement of specific procedural safeguards. That said, Parliament’s use of the term “during good behaviour” is not insignificant. It is certainly an important indication of its intention to give the President and Chief Executive Officer of the BDC enhanced procedural safeguards. This becomes clear on analyzing the status of the BDC within the federal system and the purpose assigned to it.

(mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 27, art. 5; L.C. 2002, ch. 8, art. 111 e)(A)), 66 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 27, art. 6)] et 71 de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1. Le principe de l’indépendance judiciaire, maintes fois reconnu par les tribunaux, leur assure un degré d’indépendance dont aucun autre titulaire de charge ne jouit.

[103] Ces exemples permettent d’illustrer qu’il existe plus d’un type de poste à titre inamovible. En fait, il existe une gamme très étendue de postes dont les titulaires sont nommés à titre inamovible et le degré de protection procédurale n’est pas le même dans tous les cas. Il serait donc erroné d’accorder une importance excessive au terme « inamovible » que l’on trouve dans la loi.

[104] À mon avis, les garanties procédurales dont peuvent bénéficier ces personnes varient en fonction des facteurs énoncés dans l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, précité, et des observations de la Cour suprême dans l’arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité. Autrement dit, la nature du devoir d’agir équitablement dépend d’une analyse globale, et non d’une catégorie juridique séculaire dont l’importance a d’ailleurs été relativisée dans l’arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, aux pages 670 à 676. Le demandeur n’a pas tort en plaçant que l’inamovibilité dont il est question dans la Loi sur la BDC trouve historiquement son origine dans l’inamovibilité des juges, mais je crois qu’il s’agit là d’un aspect relativement mineur du débat, compte tenu de la diversité des procédures de révocation existantes en droit fédéral et de l’évolution de la notion d’inamovibilité.

[105] En somme, la notion d’inamovibilité en soi ne permet pas de conclure à la reconnaissance automatique et clairement définie de garanties procédurales précises. Cela dit, l’emploi du vocable « inamovible » par le législateur n’est pas insignifiant. Il s’agit certainement d’un indice important de sa volonté de donner au président et chef de la direction de la BDC des garanties procédurales rehaussées. Cela devient évident à l’analyse du statut de la BDC au sein de l’appareil fédéral et de la mission qui lui est confiée.

(c) The status and the purpose of the BDC:
Enhanced procedural safeguards

[106] Both parties insisted a very great deal during their arguments on the importance of the status and the purpose of the BDC. The BDC administers in excess of five billion dollars in assets and is responsible for granting commercial loans to small and medium-sized businesses and for injecting venture capital (see Exhibit MV-5, page 88, paragraphs 685 and 686). The press release dated February 18, 2004, contains a relevant passage regarding the BDC's role:

The Business Development Bank of Canada is a financial institution wholly owned by the Government of Canada. BDC plays a leadership role in delivering financial, investment and consulting services to Canadian small businesses, with a particular focus on the technology and export sectors of the economy.

[107] The applicant submitted that appointments to hold office during good behaviour are meant to ensure that some of those holding offices of importance to the public service have a certain degree of independence, to shelter them from political interference. The respondent argued that the importance of the institution implies that the person managing it must be held responsible for its proper operation and that this person must assume responsibility for the errors made at the BDC. The respondent also argued that the President and Chief Executive Officer of the BDC is appointed to hold office during good behaviour in order to protect the public, not the office holder. In my opinion, neither party is incorrect.

[108] In my view, the President and Chief Executive Officer of the BDC may certainly be held responsible, to a certain extent, for what occurs within the agency that he is overseeing. However, that does not have any bearing on the procedural safeguards which must be offered to the office holder.

[109] The appointment to hold office during good behaviour at the head of a Crown corporation is an exceptional regime and the purpose of this regime is the one described by the applicant, i.e. the relative independence of the office holder. That independence also has a public aspect in the sense that its purpose is to

c) Le statut et la mission de la BDC : des garanties procédurales rehaussées

[106] Les deux parties ont énormément insisté, lors de leurs plaidoiries, sur l'importance du statut et de la mission de la BDC. La BDC administre des actifs dépassant les cinq milliards de dollars et a la responsabilité d'accorder des prêts commerciaux aux petites et moyennes entreprises et à l'injection de capital de risque (voir Pièce MV-5, page 88, paragraphes 685 et 686). Le communiqué du 18 février 2004 contient un passage pertinent quant au rôle de la BDC :

La Banque de développement du Canada est une institution financière qui appartient entièrement au gouvernement du Canada. Elle joue un rôle de chef de file en fournissant des services financiers, d'investissement et de consultation aux PME canadiennes, et accorde une attention particulière aux entreprises exportatrices et à celles des secteurs de la technologie.

[107] Le demandeur a soutenu que les nominations à titre inamovible visent à assurer une certaine indépendance aux titulaires de certains postes d'importance de la fonction publique, pour les mettre à l'abri de l'ingérence politique. Le défendeur, lui, a prétendu que l'importance de l'institution implique que la personne qui la dirige doit être tenue responsable de son bon fonctionnement et qu'elle doit assumer les fautes commises en son sein. Le défendeur a également plaidé que l'inamovibilité est conférée au président et chef de la direction de la BDC pour protéger le public, et non le titulaire du poste. À mon avis, ni l'une ni l'autre des parties n'a tort.

[108] Selon moi, le président et chef de la direction de la BDC peut certainement être tenu responsable, dans une certaine mesure, de ce qui se produit au sein de l'institution qu'il préside. Toutefois, cela n'affecte en rien les protections procédurales qui doivent être offertes au titulaire de la fonction.

[109] La nomination à titre inamovible à la tête d'une société d'État est un régime d'exception, et l'objectif de ce régime est celui que le demandeur décrit, soit l'indépendance relative du titulaire de la fonction. Cette indépendance relative a également une dimension publique, en ce sens qu'elle vise à permettre au

enable the President and Chief Executive Officer of the BDC to act in the public interest.

[110] Subsection 105(5) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 1, s. 44, Sch. II, item 14(E)] of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11 (FAA) provides that as a general rule, each officer-director of a parent Crown corporation shall be appointed to hold office during pleasure. The appointment of the President and Chief Executive Officer of the BDC is an exception to that rule (BDC Act, subsection 6(2)). In my opinion, that is a sign that Parliament wanted that person to have discretion, to a certain extent, in carrying out his or her duties, in the interest of the office holder as well as in the interest of the public. Otherwise, the Act would have provided that the Governor in Council appoint the President and Chief Executive Officer to hold office during pleasure.

[111] After a brief overview, I have been able to identify three federal corporations whose chief executive officers are appointed to hold office during good behaviour and who can be removed for valid reasons at the initiative of the Governor in Council. These are the Canadian Broadcasting Corporation (*Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, subsection 36(3)), the Bank of Canada (*Bank of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. B-2, subsection 6(3)) and the BDC. In all three cases, they are corporations that Parliament wanted to shelter, to a certain extent, from political interference.

[112] The presidents of several other corporations are appointed during pleasure, such as Export Development Canada (*Export Development Act*, R.S.C., 1985, c. E-20 [s. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 33, s. 2(F)), subsection 8(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 1, s. 44, Sch. II, item 11(2)(E)]), the Canada Mortgage and Housing Corporation (*Canada Mortgage and Housing Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-7, subsection 7(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 1, s. 44, Sch. II, item 3(3)(E)] and the Canada Post Corporation (*Canada Post Corporation Act*, R.S.C., 1985, c. C-10, subsection 8(1) [as am. *idem*, n° 6(2)(E)]). The respective mandates of these corporations are very important, but Parliament chose nevertheless not to appoint their directors during good behavior. I must recognize this distinction that Parliament chose to make.

président et chef de la direction de la BDC d'agir dans l'intérêt public.

[110] Le paragraphe 105(5) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 14(A)] de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11 (LGFP) prévoit qu'en règle générale, les administrateurs-dirigeants des sociétés d'État-mères sont nommés à titre amovible. La nomination du président et chef de la direction de la BDC est une exception à cette règle (*Loi sur la BDC*, paragraphe 6(2)). À mon avis, il s'agit là d'un signal que le législateur souhaitait que cette personne ait, jusqu'à un certain point, les coudées franches dans l'exercice de ses fonctions, tant dans l'intérêt du titulaire de la fonction que dans celui du public. Autrement, la loi aurait prévu que la gouverneure en conseil doit nommer le président et chef de la direction à titre amovible.

[111] Un bref survol m'a permis d'identifier trois sociétés fédérales dont les premiers dirigeants sont nommés à titre inamovible et peuvent être révoqués pour motifs valables à l'initiative de la gouverneure en conseil. Il s'agit de la Société Radio-Canada (*Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, paragraphe 36(3)), de la Banque du Canada (*Loi sur la Banque du Canada*, L.R.C. (1985), ch. B-2, paragraphe 6(3)) et de la BDC. Dans les trois cas, il s'agit de sociétés que le législateur a souhaité mettre à l'abri, dans une certaine mesure, de l'ingérence politique.

[112] Les présidents de plusieurs autres sociétés sont nommés à titre amovible, tels que Exportation et Développement Canada (*Loi sur le développement des exportations*, L.R.C. (1985), ch. E-20 [art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 33, art. 2(F)), paragraphe 8(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 11(2)(A)]), la Société canadienne d'hypothèque et de logement (*Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, L.R.C. (1985), ch. C-7, paragraphe 7(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 1, art. 44, ann. II, n° 3(3)(A)] et la Société canadienne des postes (*Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10., paragraphe 8(1) [mod., *idem*, n° 6(2)(A)]). Les mandats respectifs de ces sociétés sont très importants, mais le législateur a néanmoins choisi de ne pas accorder à leurs dirigeants l'inamovibilité. Je ne peux

[113] Furthermore, it is understandable that the President and CEO of the BDC would have special status as compared to other presidents of Crown corporations, given the purpose of the BDC, described at section 4 of the BDC Act:

4. (1) The purpose of the Bank is to support Canadian entrepreneurship by providing financial and management services and by issuing securities or otherwise raising funds or capital in support of those services.

(2) In carrying out its activities, the Bank must give particular consideration to the needs of small and medium-sized enterprises.

[114] The relative independence conferred on the President of the BDC is meant to ensure that the holder of this office can carry it out in the public interest. In that respect, the office of the President and Chief Executive Officer of the BDC has a public dimension which is closely connected to the protection extended to the individual. The individual's protection goes hand-in-hand with the public's protection.

[115] The public must have confidence in the agency and its President and Chief Executive Officer. Aside from carrying out its duties in the public interest, the institution must project the image that it is working in the public interest. That would not be the case in a situation where the public believed, correctly or not, that the President and Chief Executive Officer of the BDC was very vulnerable *vis-à-vis* the Governor in Council and was therefore more preoccupied by political interests than by the public interest. That said, Parliament did not choose to give total independence to this person (like the kind of independence that judges have), or to give him/her independence close to it (like the independence given to the Public Service Integrity Commissioner or to the Auditor General).

[116] All of these considerations relating to the status and the role of the BDC and to the security of tenure of its President and Chief Executive Officer confirm that he must benefit from enhanced procedural safeguards.

que prendre acte de cette distinction qu'a choisi de faire le Parlement.

[113] D'ailleurs, il est compréhensible que le président et chef de la BDC ait un statut spécial par rapport aux autres présidents de sociétés d'État fédérales, compte tenu de la mission de la BDC, décrite à l'article 4 de la Loi sur la BDC :

4. (1) La Banque a pour mission de soutenir l'esprit d'entreprise au Canada en offrant des services financiers et de gestion et en émettant des valeurs mobilières ou en réunissant de quelque autre façon des fonds et des capitaux pour appuyer ces services.

(2) Dans la poursuite de sa mission, la Banque attache une importance particulière aux besoins des petites et des moyennes entreprises.

[114] L'indépendance relative conférée au président de la BDC vise à faire en sorte que le titulaire de cette fonction puisse l'exercer dans l'intérêt du public. En ce sens, la fonction de président et chef de la direction de la BDC comporte une dimension publique qui est intimement liée à la protection donnée à l'individu. La protection de l'individu va de pair avec la protection du public.

[115] Le public doit avoir confiance en l'institution et en son président et chef de la direction. En plus d'exercer ses fonctions dans l'intérêt du public, l'institution doit projeter l'image qu'elle œuvre dans l'intérêt du public. Cela ne saurait être le cas dans un contexte où le public pourrait penser, à tort ou à raison, que le président et chef de la direction de la BDC est très vulnérable vis-à-vis de la gouverneure en conseil et est en conséquence plus préoccupé par des intérêts politiques que par celui du public. Cela dit, le législateur n'a ni choisi de donner une indépendance totale à cette personne (du type de celle dont bénéficient les juges), ni de lui donner une indépendance qui s'en rapproche (comme celle donnée au commissaire à l'intégrité de la fonction publique ou au vérificateur général).

[116] L'ensemble des considérations relatives au statut et au rôle de la BDC et à l'inamovibilité de son président et chef de la direction confirme que celui-ci doit bénéficier de garanties procédurales rehaussées.

(d) The absence of a right to appeal confirms that enhanced procedural safeguards must be recognized

d) L'absence de droit d'appel confirme que des garanties procédurales rehaussées doivent être reconnues

[117] In the matter of *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 24, L'Heureux-Dubé J. recognized that the absence of a right to appeal is a relevant test in determining the substance of the duty to act fairly.

[117] Dans l'affaire *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précitée, au paragraphe 24, la juge L'Heureux-Dubé a reconnu que l'absence de droit d'appel est un critère pertinent pour déterminer le contenu du devoir d'agir équitablement.

[118] The fact that the applicant does not have a right to appeal is an additional factor confirming in my opinion that Parliament meant to extend procedural safeguards to the President and Chief Executive Officer in the event of removal.

[118] Le fait que le demandeur ne dispose pas de droit d'appel est un élément additionnel qui confirme à mon avis que le législateur a souhaité offrir au président et chef de la direction des garanties procédurales rehaussées en cas de révocation.

(3) The importance of the decision to the individual affected

3) L'importance de la décision pour la personne visée

[119] The more important a decision is to the person affected, the stricter the applicable procedural safeguards will be (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 25).

[119] Plus une décision est importante pour la personne visée, plus les protections procédurales applicables seront rigoureuses (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, au paragraphe 25).

[120] On this point, it is well established in the case law that a person's right to work gives rise to certain strict procedural safeguards. In *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at page 1113, Dickson J. [as he then was] writes that "[a] high standard of justice is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake." It is a first relevant factor in assessing the importance of the decision for the applicant.

[120] À cet égard, il est bien établi en jurisprudence que le droit d'une personne au travail donne lieu à des garanties procédurales strictes. Dans l'affaire *Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105, à la page 1113, le juge Dickson [tel était alors son titre] a écrit qu'« [u]ne justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu ». Il s'agit d'un premier élément pertinent quant à l'évaluation de l'importance de la décision pour le demandeur.

[121] The importance of the decision for the affected person cannot be assessed without taking into consideration the impact of the decision on the reputation of that person. The Supreme Court emphasized the importance of preserving a person's reputation in a situation involving defamation. In *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 S.C.R. 1130, at paragraph 108, Cory J. writes:

[121] L'importance de la décision pour la personne intéressée ne peut être évaluée sans tenir compte de l'impact de la décision sur la réputation de cette personne. La Cour suprême a insisté sur l'importance pour une personne de sauvegarder sa réputation dans un contexte de diffamation. Dans l'affaire *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 R.C.S. 1130, au paragraphe 108, le juge Cory écrit :

Democracy has always recognized and cherished the fundamental importance of an individual. That importance must, in turn, be based upon the good repute of a person. It is

Les démocraties ont toujours reconnu et révééré l'importance fondamentale de la personne. Cette importance doit, à son tour, reposer sur la bonne réputation. Cette bonne

that good repute which enhances an individual's sense of worth and value. False allegations can so very quickly and completely destroy a good reputation. A reputation tarnished by libel can seldom regain its former lustre. A democratic society, therefore, has an interest in ensuring that its members can enjoy and protect their good reputation so long as it is merited. [Emphasis added.]

[122] Although Cory J.'s remarks were written in the context of an action in defamation, I believe that the importance of an individual's reputation is well established in the case law (see in particular *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, at paragraph 43, where the Court recognizes that the freedom of speech may be limited by the right to reputation). When the reputation of a person can be jeopardized by an administrative decision, the administrative process must necessarily take that into account.

[123] In this case, the applicant's reputation was certainly tainted to some extent by the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. The Governor in Council's orders were just as significant despite this, because of their foreseeable impact on Mr. Vennat's reputation.

[124] In short, the foreseeable impact of the Governor in Council's orders on the applicant's right to work and his right to a reputation is an additional indication that the situation called for the application of enhanced procedural safeguards.

(4) The legitimate expectations

[125] At paragraph 26 of *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, L'Heureux-Dubé J. explains the significance of the legitimate expectations factor on the obligation of fairness:

... the legitimate expectations of the person challenging the decision may also determine what procedures the duty of fairness requires in given circumstances. Our Court has held that, in Canada, this doctrine is part of the doctrine of fairness or natural justice, and that it does not create substantive rights. ... As applied in Canada, if a legitimate expectation is found to exist, this will affect the content of the duty of

réputation, qui rehausse le sens de valeur et de dignité d'une personne, peut également être très rapidement et complètement détruite par de fausses allégations. Et une réputation ternie par le libelle peut rarement regagner son lustre passé. Une société démocratique a donc intérêt à s'assurer que ses membres puissent jouir d'une bonne réputation et la protéger aussi longtemps qu'ils en sont dignes. [Je souligne.]

[122] Bien que les propos du juge Cory aient été écrits dans un contexte de recours en diffamation, je pense que l'importance de la réputation pour les individus est bien établie en jurisprudence (voir en particulier *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, au paragraphe 43, où la Cour reconnaît que la liberté de parole peut être limitée par le droit à la réputation). Lorsque la réputation d'une personne peut être mise en péril par une décision administrative, le processus administratif doit nécessairement en tenir compte.

[123] En l'espèce, la réputation du demandeur a certainement été entachée dans une certaine mesure par la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Les décrets de la gouverneure en conseil conservaient toute leur importance malgré cela, en raison de leur impact prévisible sur la réputation de M. Vennat.

[124] En somme, l'impact prévisible des décrets de la gouverneure en conseil sur le droit au travail et le droit à la réputation du demandeur constitue un indice additionnel que la situation requerrait l'application de garanties procédurales rehaussées.

4) Les attentes légitimes

[125] Au paragraphe 26 de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, la juge L'Heureux-Dubé explique la signification du facteur des attentes légitimes sur l'obligation d'équité :

[...] les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent également servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans des circonstances données. Notre Cour a dit que, au Canada, l'attente légitime fait partie de la doctrine de l'équité ou de la justice naturelle, et qu'elle ne crée pas de droits matériels [...]. Au Canada, la reconnaissance qu'une attente légitime existe aura une

fairness owed to the individual or individuals affected by the decision. If the claimant has a legitimate expectation that a certain procedure will be followed, this procedure will be required by the duty of fairness . . . Similarly, if a claimant has a legitimate expectation that a certain result will be reached in his or her case, fairness may require more extensive procedural rights than would otherwise be accorded. . . . Nevertheless, the doctrine of legitimate expectations cannot lead to substantive rights outside the procedural domain. This doctrine, as applied in Canada, is based on the principle that the “circumstances” affecting procedural fairness take into account the promises or regular practices of administrative decision-makers, and that it will generally be unfair for them to act in contravention of representations as to procedure, or to backtrack on substantive promises without according significant procedural rights.

[126] In this case, the applicant expressed in different ways to the decision maker his expectations regarding the procedure. They need not be addressed since I do so elsewhere in this decision. I shall simply list them:

1. The applicant considers that he was entitled to a reasoned decision (see paragraphs 81 to 95 of this decision);
2. The applicant believes that he was entitled to a personalized inquiry (see paragraphs 133 to 174 of this decision);
3. The applicant considers that he should have been entitled to call witnesses since, so he claims, there was an attempt to enforce a judgment against him (see paragraphs 145 to 148 of this decision);
4. The applicant considers that he should have had [TRANSLATION] “the opportunity to defend himself before an impartial and independent tribunal whose decision is not dependent on political pressure, influenced by the polls, and/or by media hype, but rather respectful of the rights of the parties including the rights of Michel Vennat” (letter dated March 10, 2004) (see paragraphs 180 to 184 of this decision);
5. The applicant considers that he was entitled to a response to the letters he sent on March 4 and March 10, 2004 (see paragraphs 185 to 190 of this decision);

incidence sur la nature de l’obligation d’équité envers les personnes visées par la décision. Si le demandeur s’attend légitimement à ce qu’une certaine procédure soit suivie, l’obligation d’équité exigera cette procédure [. . .]. De même, si un demandeur s’attend légitimement à un certain résultat, l’équité peut exiger des droits procéduraux plus étendus que ceux qui seraient autrement accordés [. . .]. Néanmoins, la doctrine de l’attente légitime ne peut pas donner naissance à des droits matériels en dehors du domaine de la procédure. Cette doctrine, appliquée au Canada, est fondée sur le principe que les « circonstances » touchant l’équité procédurale comprennent les promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, et qu’il serait généralement injuste de leur part d’agir en contravention d’assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants.

[126] En l’espèce, le demandeur a exprimé de différentes façons au décideur les attentes qu’il avait quant à la procédure. Il n’est pas nécessaire d’en traiter puisque je le fais à d’autres endroits de la présente décision. Je me contente de les énumérer :

1. Le demandeur estime qu’il avait droit à une décision motivée (voir les paragraphes 81 à 95 de la présente décision);
2. Le demandeur croit qu’il avait droit de faire l’objet d’une enquête personnalisée (voir les paragraphes 133 à 174 de la présente décision);
3. Le demandeur estime qu’il aurait dû avoir droit de faire entendre des témoins puisqu’on tentait selon lui de lui opposer un jugement (voir les paragraphes 145 à 148 de la présente décision);
4. Le demandeur estime qu’il devait avoir « l’opportunité de se défendre devant un forum impartial et indépendant dont la décision ne soit pas tributaire de pressions médiatiques, influencée par les sondages et/ou du battage médiatique, mais plutôt respectueuse des droits des parties y compris des droits de Michel Vennat » (lettre du 10 mars 2004) (voir les paragraphes 180 à 184 de la présente décision);
5. Le demandeur estime qu’il avait droit de recevoir une réponse aux lettres qu’il a envoyé les 4 et 10 mars 2004 (voir les paragraphes 185 à 190 de la présente décision);

6. The applicant is of the opinion that he was entitled to particulars regarding the reasons for the Governor in Council's dissatisfaction, as he had requested them in the letter dated February 25 (see paragraphs 194 to 196 of this decision);

7. The applicant submits that he was entitled to be heard, as he indicated in his letter to the Prime Minister (see paragraphs 197 to 212 of this decision);

8. The applicant considers that he should have been entitled to more time to respond to the reasons for dissatisfaction and to make his submissions (see paragraphs 201 to 205 of this decision);

9. The applicant believes that it was legitimate to request Mr. Ritchie be present at the meeting of March 1, 2004 (see paragraphs 206 and 207 of this decision).

(5) The procedural choices of the decision-making body

(a) A non-judicial and non-formalistic procedure

[127] The respondent, in his arguments as well as in his memorandum, emphasized the argument to the effect that the Governor in Council is the master of her procedure and that inflexible administrative rules cannot be imposed on her because of her institutional constraints.

[128] The applicant did not dispute this argument, but contended that the existence of the procedure for the optional inquiry by the Judicial Council, provided under section 69 of the *Judges Act*, is an indication of Parliament's intention to protect persons appointed to hold office during good behaviour against the Governor in Council's arbitrariness.

[129] I appreciate the respondent's argument, considering the very special nature of the Governor in Council's decisions and the fact that there is no legislation defining the power to remove the President and Chief Executive Officer of the BDC. The Governor in Council is not obliged to judicialize this procedure.

6. Le demandeur est d'avis qu'il avait droit d'obtenir des précisions quant aux raisons de l'insatisfaction de la gouverneure en conseil, comme il les a demandées dans la lettre du 25 février (voir les paragraphes 194 à 196 de la présente décision);

7. Le demandeur soutient qu'il avait le droit d'être entendu, comme il le mentionne dans sa lettre au premier ministre du Canada (voir les paragraphes 197 à 212 de la présente décision);

8. Le demandeur estime qu'il aurait dû avoir droit à des délais plus longs pour répondre aux motifs d'insatisfaction et pour faire ses observations (voir les paragraphes 201 à 205 de la présente décision);

9. Le demandeur croit qu'il était légitime de demander que M. Ritchie soit présent à la rencontre du 1^{er} mars 2004 (voir les paragraphes 206 et 207 de la présente décision).

5) Les choix de procédure de l'organisme décisionnel

a) Une procédure non judiciarisée et non formaliste

[127] Le défendeur a mis l'accent, tant lors de ses plaidoiries que dans son mémoire, sur l'argument voulant que la gouverneure en conseil est maîtresse de sa procédure et que des règles administratives rigides ne peuvent lui être imposées compte tenu de ses contraintes institutionnelles.

[128] Le demandeur n'a pas contesté cet argument, mais a fait valoir que l'existence de la procédure d'enquête optionnelle par le Conseil de la magistrature, prévue à l'article 69 de la *Loi sur les juges*, est un indice de l'intention du législateur de protéger les personnes nommées à titre inamovible contre l'arbitraire de la gouverneure en conseil.

[129] Je suis sensible à l'argument du défendeur, compte tenu de la nature très particulière des décisions de la gouverneure en conseil et du fait qu'aucun texte n'encadre le pouvoir de révocation du président et chef de la direction de la BDC. La gouverneure en conseil n'a pas l'obligation de judiciariser cette procédure.

[130] In particular, I do not believe that it would be appropriate to impose a procedure similar to the one provided under section 69 of the *Judges Act*, since it is optional when a person appointed to hold office during good behaviour is removed. This is apparent on the face of the section, as Sharlow J. confirmed in *Weatherill v. Canada (Attorney General)*, [1999] 4 F.C. 107 (T.D.), at paragraph 82. I also reviewed the adjudication in *Dingwall v. Canada (Attorney General)* (January 19, 2006), Toronto (adjudication award), which is a unique case (applicant's additional authorities, tab 2). In my opinion, the cases where the Governor in Council decides to refer a matter to an arbitrator, or to use the procedure under section 69 of the *Judges Act*, are particular cases where the Governor in Council has decided to make the process more formal. That does not have the effect of binding the Governor in Council in the future. The Governor in Council is free to decide whether or not to use such mechanisms.

[131] This does not mean that the Governor in Council can deviate substantially from the guidelines that she herself drew up when she decides not to use one of these "external assessment" mechanisms. It would in fact be contrary to the duty to act fairly if there were disparity in the treatment of two individuals in similar situations, unless that unfairness were justified by the circumstances of the case, in light of the factors set out in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, as well as the comments of the Supreme Court in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above. The case law has created a number of procedural guidelines.

[132] It is in this context, that in my opinion, I should address whether the Governor in Council had an obligation to conduct a personalized inquiry into the facts on which she intended to rely to remove the applicant from his position at the BDC. If such an obligation exists, it is necessary to determine whether the applicant had a right to respond to the findings of the personalized inquiry (I explain my choice to use the expression "personalized inquiry" at paragraphs 175 to 179).

[130] En particulier, je ne crois pas qu'il serait approprié d'imposer une procédure semblable à celle prévue à l'article 69 de la *Loi sur les juges*, puisqu'elle est optionnelle lorsqu'il s'agit de révoquer une personne nommée à titre inamovible. Cela appert de la lecture même de l'article, et la juge Sharlow l'a confirmé dans l'affaire *Weatherill c. Canada (Procureur général)*, [1999] 4 C.F. 107 (1^{re} inst.), au paragraphe 82. J'ai aussi pris connaissance de la décision arbitrale dans l'affaire *Dingwall c. Canada (Attorney General)* (19 janvier 2006), Toronto (sentence arbitrale), qui constitue un cas d'espèce (autorités additionnelles du demandeur, onglet 2). À mon avis, les cas où la gouverneure en conseil décide de renvoyer un dossier à un arbitre, ou d'employer la procédure de l'article 69 de la *Loi sur les juges*, constituent des cas particuliers où la gouverneure en conseil décide de rendre la procédure plus formelle. Cela n'a pas pour effet de lier pour l'avenir la gouverneure en conseil. La gouverneure en conseil demeure libre de recourir ou non à semblables mécanismes.

[131] Cela ne signifie pas que la gouverneure en conseil peut s'écarter radicalement des sentiers qu'elle a elle-même tracés lorsqu'elle décide de ne pas recourir à l'un de ces mécanismes « d'évaluation externe ». Il serait en effet contraire au devoir d'agir équitablement qu'il y ait disparité de traitement entre deux individus qui sont dans des situations semblables, sans que cette iniquité soit justifiée par les circonstances de l'espèce, à la lumière des facteurs énoncés dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, ainsi que des observations de la Cour suprême dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité. La jurisprudence permet de faire apparaître un certain nombre de balises procédurales.

[132] C'est dans ce contexte qu'il faut, à mon avis, se demander si la gouverneure en conseil était tenue de réaliser une enquête personnalisée des faits sur lesquels elle comptait s'appuyer pour destituer le demandeur, et se demander si M. Vennat disposait d'un droit de réponse à cette enquête (j'explique le choix que j'ai fait d'employer l'expression « enquête personnalisée » aux paragraphes 175 à 179).

(b) The Governor in Council's obligation to conduct a personalized inquiry and the right to respond

[133] At the hearing, the applicant submitted that the Governor in Council had the obligation to investigate his conduct despite the gravity of the judge's remarks about him. The respondent argued that the Governor in Council did not have such an obligation, as the judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, was in itself, in his opinion, a complete report on Mr. Vennat's conduct at the hearing and in the context of his duties at the BDC. According to the respondent, the Governor in Council's obligation to investigate was limited to the meeting, reading the judgment, reading the additional documents submitted by the applicant and reading his preliminary memorandum, as well as the recommendation by the Minister of Industry. Was that sufficient considering *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, and the case law involving facts which are in some respects analogous to the facts of this matter?

[134] To assess the extent of the Governor in Council's obligation to investigate in this case, we must first determine the exact role that the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, could legitimately play in this case. Then it will be a matter of analyzing the case law to determine whether the Governor in Council had the obligation to conduct a personalized inquiry. Finally, were such an obligation to exist, I would have to verify if it had been fulfilled.

(i) The use of the judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*

[135] The Governor in Council's decision was based on the issuance of the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. As appears from the letter of the Minister of Industry dated February 24, 2004, this decision was the basis for the Governor in Council's reasons for dissatisfaction.

[136] The applicant argued that the Governor in Council could not use the judge's remarks in *Beaudoin*

b) L'obligation d'enquête personnalisée par la gouverneure en conseil et le droit de réponse

[133] À l'audience, le demandeur a soutenu que la gouverneure en conseil avait l'obligation d'enquêter sur sa conduite malgré la gravité des propos du juge à son endroit. Le défendeur a plaidé qu'une telle obligation n'incombait pas à la gouverneure en conseil, le jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, constituant en soi, à son avis, un rapport complet sur la conduite de M. Vennat à l'audience et dans le cadre de ses fonctions à la BDC. Pour le défendeur, l'obligation d'enquête de la gouverneure en conseil pouvait se limiter à la rencontre, la lecture du jugement, la lecture des documents additionnels présentés par le demandeur et la lecture de son mémoire préliminaire, en plus de la recommandation de la ministre de l'Industrie. Était-ce suffisant tenant compte de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité et de la jurisprudence dont les faits sont à certains égards analogues à ceux du présent dossier?

[134] Pour évaluer l'étendue de l'obligation d'enquête qui incombait à la gouverneure en conseil en l'espèce, il faudra d'abord déterminer quel rôle exact pouvait légitimement jouer en l'espèce la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Ensuite, il s'agira d'analyser la jurisprudence pour déterminer si la gouverneure en conseil avait l'obligation de réaliser une enquête personnalisée. Finalement, si une telle obligation existait, je devrai vérifier si elle a été remplie.

i) L'utilisation du jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*

[135] La décision prise par la gouverneure en conseil trouve son origine dans la publication de l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Tel qu'il appert de la lettre de la ministre de l'Industrie datée du 24 février 2004, c'est cette décision qui constitue le fondement des motifs d'insatisfaction de la gouverneure en conseil.

[136] Le demandeur a plaidé que la gouverneure en conseil ne pouvait lui opposer les commentaires du juge

c. Banque de développement du Canada, above, to remove him, since these remarks were incidental and were not part of the reasons for judgment. He adds that under the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, there were no procedural means available to him to appeal or dispute the decision. In the alternative, he argued that if the Governor in Council wanted to enforce the outcome of a judgment against him, he should have a corresponding right to respond, including the right to examine and cross-examine witnesses.

[137] I will first address the principal argument, then the alternative argument.

(i.1) The judgment creates a simple presumption of fact

[138] The respondent is of the opinion that the enforceability of the judgment is a moot point since the Governor in Council did not enforce the judgment against the applicant in the legal sense of the term. In his opinion, the judgment must simply be considered as the source of the Governor in Council's reasons for dissatisfaction.

[139] On this point, I agree with the respondent: the judgment was not used to enforce a judicial finding against the applicant, subject to my comments later on regarding the incorrect standard of proof applied by the Governor in Council (see paragraphs 208 to 212 of this decision). The circumstances of this matter must be distinguished from a case where, for example, the guilt of a person has been established in a criminal matter (such as *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77). In such a case, it is impossible, in a civil matter, to call that finding into question. In *Vennat c. Procureur général du Canada*, [2005] J.Q. No. 3772 (Sup. Ct.) (QL), at paragraph 52 (a judgment that deals with a series of motions made by the applicant in his action for damages in the Quebec Superior Court), Émery J. properly summarized the case law on this issue:

[TRANSLATION] . . . certain guidelines emerge from the outset. The Denis judgment is not a "significant juridical fact" in this

dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée pour le révoquer, puisque ces commentaires sont incidents et ne font pas partie du dispositif du jugement. Il ajoute qu'il n'avait aucun moyen procédural à sa disposition, en vertu du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, pour en appeler ou contester la décision. Subsidièrement, il a soutenu que si la gouverneure en conseil souhaitait lui opposer le résultat d'un jugement, il devrait avoir un droit de réponse équivalent, incluant le droit d'interroger et de contre-interroger des témoins.

[137] Je traiterai d'abord de l'argument principal, puis de l'argument subsidiaire.

i.1) Le jugement crée une présomption simple de fait

[138] Le défendeur est d'avis que l'opposabilité du jugement constitue un faux débat puisque la gouverneure en conseil n'a pas opposé le jugement au demandeur au sens juridique du terme. À son avis, le jugement doit simplement être considéré comme la source des motifs d'insatisfaction de la gouverneure en conseil.

[139] À cet égard, je partage l'avis du défendeur : le jugement n'a pas servi à opposer une conclusion de nature judiciaire au demandeur, sous réserve du commentaire que je formule plus loin concernant la norme de preuve erronée appliquée par la gouverneure en conseil (voir paragraphes 208 à 212 de la présente décision). Les circonstances de l'espèce doivent être distinguées d'un cas où, par exemple, la culpabilité d'une personne a été établie dans le cadre d'une instance criminelle (comme dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77). En pareil cas, il est impossible, dans une instance civile, de remettre en question cette conclusion. Dans l'affaire *Vennat c. Procureur général du Canada*, [2005] J.Q. n° 3772 (C.S.) (QL), au paragraphe 52 (cette affaire dispose d'une série de requêtes du demandeur liées à son action en dommages-intérêts introduite en Cour supérieure du Québec), le juge Émery a bien résumé la jurisprudence sur cette question :

[. . .] certaines balises émergent d'emblée. Le jugement Denis ne constitue pas un "fait juridique important" dans la présente

case. In the best case scenario for the Attorney General, it appears that this judgment can only give rise to a simple presumption of the truthfulness of the facts involving Mr. Vennat. As it is not a significant juridical fact as in the case in the matter of *Ali* and that of the *City of Toronto*, the applicant will be granted leave to file any evidence tending to contradict the findings of Denis J. regarding him. [References omitted.]

[140] To me it seems normal that an employer, whatever employer it may be, would bring disciplinary proceedings against an employee who had an inappropriate attitude in Court, or whose conduct was reprehensible in the performance of his duties. When such remarks come from superior court judge who has had privileged access to abundant evidence, the remarks are of particular significance, even if those remarks do not amount to a juridical fact. I note the judge's remarks regarding the conduct of several witnesses at the hearing, including the applicant, as well as the cautionary notes in the judgment (see, in particular, the sections entitled [TRANSLATION] "Warning" and "The testimony", at paragraphs 23 to 39 of the decision). The employer cannot disregard such remarks, nor take them as proved.

[141] The respondent relied on *Lawyers Title Insurance Corporation c. Michalakopoulos*, [2004] R.R.A. 1215 (Que. Sup. Ct.) (Mongeon J.). This matter seems relevant in that it will help me illustrate my thought.

[142] In that matter, the plaintiff was relying *inter alia* on the remarks made by a judge concerning a lawyer's conduct to establish the lawyer's civil liability. Mongeon J. found, at paragraph 150, that the reasons for judgment were a set of juridical facts admissible into evidence which created a simple presumption of facts, [TRANSLATION] "essentially rebuttable".

[143] That statement can be applied in this case, by adapting it. The decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, did not change the applicant's legal situation. The proceeding involved the homologation of the transaction between the BDC and Mr. Beaudoin, as well as the BDC's counterclaim. Mr.

instance. Dans la meilleure des hypothèses pour le Procureur général, il semble que ce jugement ne puisse constituer qu'une simple présomption de la véracité des faits concernant M. Vennat. Ne constituant pas un fait juridique important comme ce fut le cas dans la cause de *Ali* et celle de la *Ville de Toronto*, le demandeur sera autorisé à présenter toute preuve tendant à contredire les conclusions du juge Denis à son égard. [Notes omises.]

[140] Il m'apparaît normal qu'un employeur, quel qu'il soit, initie un processus disciplinaire à l'égard d'un employé ayant eu une attitude inappropriée en Cour, ou ayant eu un comportement répréhensible dans le cadre de ses fonctions. Lorsque pareils commentaires viennent d'un juge d'une Cour supérieure ayant eu un accès privilégié à une preuve abondante, les commentaires prennent une importance particulière, même si ceux-ci ne constituent pas un fait juridique. Je remarque les commentaires du juge quant au comportement de plusieurs témoins à l'audience, dont le demandeur, ainsi que les mises en garde formulées dans le jugement (voir, en particulier, les sections intitulées « Avertissement » et « Les témoignages », aux paragraphes 23 à 39 de la décision). L'employeur ne peut ignorer pareils commentaires, ni les tenir pour avérés.

[141] L'affaire *Lawyers Title Insurance Corporation c. Michalakopoulos*, [2004] R.R.A. 1215 (C.S. Qué.) (juge Mongeon) a été invoquée par le défendeur. Cette affaire m'apparaît pertinente en ce qu'elle me permettra de préciser ma pensée.

[142] Dans cette affaire, la demanderesse se fondait notamment sur les commentaires formulés par un juge à l'égard d'un avocat en vue d'établir la responsabilité civile de ce dernier en sa qualité d'avocat, en raison de ses agissements dans la réalisation d'un mandat. Le juge Mongeon a conclu, au paragraphe 150, que les motifs du jugement constituaient un ensemble de faits juridiques admissibles en preuve créant une simple présomption de faits, « essentiellement réfragable ».

[143] Cet énoncé peut être repris en l'espèce, en l'adaptant. La décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, n'a pas modifié la situation juridique du demandeur. La procédure visait l'homologation de la transaction intervenue entre la BDC et M. Beaudoin et la demande

Vennat was not the person contemplated in the legal proceeding and he had no right to speak therein except as a witness, in his capacity as President and Chief Executive Officer of the BDC. The facts of the judgment therefore cannot be set up, *stricto sensu*, against the applicant.

[144] However, in my opinion the employer would be entitled to assign more probative value to the remarks of a well-informed superior court judge than, for example, anonymous allegations made by an informant or isolated client complaints. This does not mean, however, that the employer does not have to respect the duty to act fairly. In *Lawyers Title Insurance Corporation c. Michalakopoulos*, above, Mr. Michalakopoulos was heard as a defence witness, had the opportunity to submit his evidence, to cross-examine the other parties' witnesses and to make his submissions. In short, he had the opportunity to argue his point of view. Similarly, Mr. Vennat should have the right to argue his point of view against the presumption against him, while taking into consideration the limits inherent to the particular forum in which he is participating and all of the factors of *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above.

(i.2) The applicant does not have the right to examine and cross-examine witnesses

[145] The applicant considers that in so far as the comments of the judge in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, were made after a hearing where the parties had the right to examine and cross-examine witnesses, he should have a corresponding right before the Governor in Council.

[146] If I were to accept the applicant's argument that an administrative decision maker who brings in before her the remarks of a judge must also bring in the procedural safeguards existing before the judge, it would have the effect of judicializing a proceeding which is not judicial by nature. It would be inappropriate to impose such an obligation, indeed specifically rejected by Sharlow J. in *Weatherill v. Canada (Attorney General)*,

reconventionnelle de la BDC. M. Vennat n'était pas la personne visée par la procédure judiciaire et n'y a pas eu droit de parole sauf à titre de témoin, en tant que président et chef de la direction de la BDC. Les faits du jugement ne sont donc pas, *stricto sensu*, opposables au demandeur.

[144] Par contre, c'est à juste titre qu'un employeur peut, à mon avis, accorder une valeur probante plus grande aux propos d'un juge de Cour supérieure bien informé que, par exemple, aux allégations anonymes d'un dénonciateur ou aux plaintes isolées de clients. Cela ne signifie pas pour autant que l'employeur n'a plus à respecter le devoir d'agir équitablement. Dans l'affaire *Lawyers Title Insurance Corporation c. Michalakopoulos*, précitée, M. Michalakopoulos a été entendu comme témoin en défense, a eu l'occasion de présenter sa preuve, de contre-interroger les témoins de l'autre partie et de faire ses représentations. En somme, il a eu l'occasion de faire valoir son point de vue. De même, M. Vennat devrait avoir le droit de faire valoir son point de vue à l'encontre de la présomption qui pesait sur lui, tout en tenant compte des limites inhérentes au forum particulier auquel il participait et de l'ensemble des facteurs de l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité.

i.2) Le demandeur ne dispose pas du droit d'interroger et de contre-interroger des témoins

[145] Le demandeur estime que dans la mesure où les commentaires du juge dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, ont été faits à la suite d'un procès où les parties disposaient du droit d'interroger et de contre-interroger des témoins, il devrait disposer d'un droit équivalent devant la gouverneure en conseil.

[146] Retenir l'argument du demandeur selon lequel le décideur administratif qui souhaite importer devant lui les commentaires d'un juge doit également importer les garanties procédurales existantes devant le juge aurait pour conséquence de judiciariser une procédure qui n'est pas judiciaire par nature. Il serait inapproprié d'imposer pareille obligation, d'ailleurs expressément rejetée par la juge Sharlow dans l'affaire *Weatherill c.*

above, at paragraph 87. The decision-making process applicable to the removal of a person appointed to hold office during good behaviour can be non-judicial and non-formalistic (see paragraphs 77, 78 and 127 to 132 of this decision).

[147] The applicant wanted certain persons to be able to file written statements corroborating his version of the facts, such as, for example, John Manley, who was the Minister of Industry during the second half of the 1990s, former Deputy Ministers of Industry, members of the BDC Board of Directors, Mr. Ritchie, certain officers of the BDC, representatives of the Clerk of the Privy Council Office, the Office of the Auditor General, and the KPMG accounting firm as well as BDC counsel.

[148] This type of procedure appears to be consistent with the type of inquiry which the Governor in Council should have conducted, while testimonial evidence is more consistent with the judicial process. However, the Governor in Council was entitled to agree or disagree with the written submissions, subject to her obligation to conduct a personalized inquiry (see paragraphs 165 to 174 of this decision). The Governor in Council has significant leeway in determining what means will achieve the procedural fairness objective.

(ii) The case law

[149] Two decisions are relevant in assessing the inquiry that the Governor in Council was bound to conduct, if she had such an obligation. They are *Wedge v. Canada (Attorney General)*, [1997] 4 Admin. L.R. (3d) 153 (F.C.T.D.) (MacKay J.) and *Weatherill v. Canada (Attorney General)*, above.

[150] I would stress that my objective is not to say that Mr. Vennat is entitled, in principle, to the same procedural safeguards as Messrs. Wedge and Weatherill, but rather to use these two decisions as an example. It would be wrong to consider that all appointments to hold office during good behaviour fall into one

Canada (Procureur général), précitée, au paragraphe 87. Le processus décisionnel applicable à la révocation d'une personne nommée à titre inamovible peut être non judiciaire et non formaliste (voir les paragraphes 77, 78 et 127 à 132 de la présente décision).

[147] Le demandeur aurait voulu que certaines personnes puissent produire des déclarations écrites corroborant sa version des faits, soit, par exemple, M. John Manley, qui a été ministre de l'Industrie pendant la deuxième moitié de la décennie 1990, d'anciens sous-ministres de l'Industrie, des membres du conseil d'administration de la BDC, M. Ritchie, certains dirigeants de la BDC, des représentants du Bureau du Conseil privé, du Bureau du vérificateur général, de la firme comptable KPMG ainsi que des procureurs de la BDC.

[148] Ce type de procédure m'apparaît compatible avec le genre d'enquête que devait mener la gouverneure en conseil, alors que le témoignage s'apparente davantage au processus judiciaire. Cependant, il était loisible à la gouverneure en conseil d'accepter ou non les déclarations écrites, sous réserve de l'obligation d'enquête personnalisée qui lui incombait (voir les paragraphes 165 à 174 de la présente décision). La gouverneure en conseil dispose d'une marge de manœuvre importante pour déterminer quel moyen peut permettre d'atteindre l'objectif d'équité procédurale.

ii) La jurisprudence

[149] Deux décisions sont pertinentes pour évaluer l'étendue de l'enquête que la gouverneure en conseil était tenue de mener, si elle avait une telle obligation. Il s'agit des affaires *Wedge c. Canada (Procureur général)*, [1997] A.C.F. n° 872 (1^{re} inst.) (QL) (juge MacKay) et *Weatherill c. Canada (Procureur général)*, précitée.

[150] Je précise que mon objectif n'est pas de dire que M. Vennat a droit, en principe, aux mêmes garanties procédurales que MM. Wedge et Weatherill, mais bien d'utiliser ces deux affaires à titre d'exemple. Il serait erroné de considérer que l'ensemble des nominations à titre inamovible constitue une catégorie d'emploi

homogenous category of employment having specific procedural safeguards (see paragraphs 96 to 105 of this decision). However, there is nothing that would justify giving Mr. Vennat fewer rights than Messrs. Wedge and Weatherill in terms of his right to benefit from an inquiry, considering the factors in the case law relating to the duty to act fairly (see paragraph 74 of this decision).

(ii.1) *Wedge v. Canada (Attorney General)*

[151] In this first case, Mr. Wedge was removed, on October 27, 1994, from his position as a member of the Veterans Appeal Board (VAB). The procedure followed by the Governor in Council can be summarized as follows.

[152] Around May or June 1993, Mr. Wedge learned that the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) was investigating allegations that he had been involved in irregularities that took place during the provincial elections in March 1993 in Prince Edward Island (P.E.I.). In December 1993, the RCMP determined that there was no evidence that the offences had been committed (first report). No charge was laid.

[153] On May 2, 1994, Margaret Bloodworth of the Privy Council Office sent the applicant a letter reporting a concern regarding his capacity to continue to sit on the VAB. According to the letter, the applicant had allegedly aided and abetted three individuals in voting in the P.E.I. election, knowing that those individuals did not have the right to vote. The letter stated that the Clerk of the Privy Council had asked Ms. Bloodworth and Twila Whalen, President of the VAB, to examine the applicant's conduct and to prepare a report. An investigative report prepared by private investigators on behalf of the Minister of Justice was attached to the letter (second report). This report set out "in detail", in MacKay J.'s opinion, the allegations that had given rise to the concern. Moreover, the letter expressed a certain openness, inviting the applicant to "comment on the accuracy of the facts included in the investigation report [at a later meeting]".

homogène auxquelles sont attachées des garanties procédurales spécifiques (voir les paragraphes 96 à 105 de la présente décision). Cependant, rien ne justifie que M. Vennat ait moins de droits que MM. Wedge et Weatherill en ce qui a trait à son droit de bénéficier d'une enquête, compte tenu des facteurs jurisprudentiels relatifs au devoir d'agir équitablement (voir le paragraphe 74 de la présente décision).

ii.1) *L'affaire Wedge c. Canada (Procureur général)*

[151] Dans cette première affaire, M. Wedge a été révoqué, en date du 27 octobre 1994, de son poste de membre du Tribunal d'appel des anciens combattants (TAAC). La procédure suivie par le gouverneur en conseil peut se résumer comme suit.

[152] Vers le mois de mai ou juin 1993, M. Wedge apprend que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) enquête concernant des allégations selon lesquelles il aurait été impliqué dans des irrégularités qui se seraient produites lors de l'élection provinciale de mars 1993 à l'Île-du-Prince-Édouard (Î-P-E). En décembre 1993, la GRC conclut qu'il n'y a pas de preuve que des infractions ont été commises (premier rapport). Aucune accusation n'est portée.

[153] Le 2 mai 1994, M^{me} Margaret Bloodworth du Bureau du Conseil privé fait parvenir au requérant une lettre faisant état d'un doute quant à la capacité de ce dernier de continuer de siéger au TAAC. D'après la lettre, le requérant aurait aidé et encouragé trois personnes à voter lors de l'élection à l'Î-P-E, sachant que ces personnes n'avaient pas le droit de voter. La lettre indique que le greffier du Conseil privé avait demandé à M^{me} Bloodworth et à M^{me} Twila Whalen, présidente du TAAC, d'examiner la conduite du requérant et de faire rapport. Un rapport d'enquête réalisé par des enquêteurs privés pour le compte du ministre de la Justice est joint à la lettre (second rapport). Celle-ci exposait « en détail », de l'avis du juge MacKay, les allégations ayant donné lieu au doute. La lettre exprimait par ailleurs une certaine ouverture, invitant le demandeur à « commenter [. . .] [lors d'une rencontre à venir] l'exactitude des faits inclus dans le rapport d'enquête ».

[154] On May 9, 1994, a meeting took place. The applicant and his counsel attended, as well as Ms. Bloodworth and Ms. Whalen. In September 1994, the review by Ms. Bloodworth and Ms. Whalen ended. In a letter dated September 19, 1994, the applicant received a copy of the report prepared by Ms. Bloodworth and Ms. Whalen (third report) and was invited to respond to it, by making written submissions which would be sent to the Governor in Council. On October 6, 1994, Mr. Wedge sent his submissions to the Governor in Council.

[155] The two reports were then sent to the Governor in Council, who chose to remove the applicant, on the recommendation of the Minister of Veterans Affairs.

(ii.2) *Weatherill v. Canada (Attorney General)*

[156] This decision by Sharlow J. deals with the Governor in Council's removal, on January 27, 1998, of John Frederick William Weatherill (Mr. Weatherill) from his position as President of the Canada Industrial Relations Board. The procedure followed in this matter may be summarized as follows.

[157] In April 1997, the Minister of Labour asked the Office of the Auditor General to review the travel expenses, allowances and benefits paid to the applicant and to other members of the Canada Labour Relations Board.

[158] At the beginning of October 1997, the applicant received a draft of the chapter of the Auditor General's Report contemplating him personally. This draft stated that Mr. Weatherill's pattern of expenditures on travel and hospitality was not reasonable. The applicant was invited to point out any inaccuracies in the draft chapter before October 17, 1997, and he was given the opportunity to meet the auditors if he so desired. On October 9, Mr. Weatherill asked for more time to respond. The deadline was extended to October 20, 1997. The applicant responded in writing.

[159] The Auditor General prepared a report on the issue, and a copy was sent to the applicant on November

[154] Le 9 mai 1994, une rencontre a lieu. Le requérant et son avocat, ainsi que M^{me} Bloodworth et M^{me} Whalen sont présents. En septembre 1994, l'examen de M^{me} Bloodworth et de M^{me} Whalen prenait fin. Par une lettre datée du 19 septembre 1994, le requérant reçoit copie du rapport de M^{me} Bloodworth et M^{me} Whalen (troisième rapport) et est invité à y répondre en formulant des observations écrites qui seraient transmises au gouverneur en conseil. Le 6 octobre 1994, M. Wedge fait parvenir ses observations au gouverneur en conseil.

[155] Les deux rapports sont par la suite transmis au gouverneur en conseil, qui a choisi de révoquer le requérant, sur la recommandation du ministre des Anciens combattants.

ii.2) *L'affaire Weatherill c. Canada (Procureur général)*

[156] Cette décision de la juge Sharlow traite de la révocation par le gouverneur en conseil, en date du 27 janvier 1998, de M. John Frederick William Weatherill (M. Weatherill) de son poste de Président du Conseil canadien des relations industrielles. La procédure suivie dans cette affaire peut être résumée comme suit.

[157] En avril 1997, le ministre du Travail demande au Bureau du vérificateur général d'examiner les dépenses de voyage, les allocations et les avantages payés au demandeur et à d'autres membres du Conseil canadien des relations de travail.

[158] Au début du mois d'octobre 1997, le demandeur reçoit un projet du chapitre du rapport du vérificateur général le visant personnellement. Ce projet indique que le profil des dépenses de voyage et d'accueil de M. Weatherill n'est pas raisonnable. Il est offert au demandeur de signaler toute inexactitude dans le projet de chapitre avant le 17 octobre 1997, et on lui offre l'occasion de rencontrer les vérificateurs s'il le désire. Le 9 octobre, M. Weatherill demande un délai supplémentaire pour répondre. Le délai est prolongé au 20 octobre 1997. Le demandeur répond par écrit.

[159] Le vérificateur général fait rapport sur la question et une copie est transmise au demandeur le 7

7, 1997 (report No. 1). The report included the applicant's written response.

[160] On December 2, 1997, Nicole Jauvin, Deputy Clerk of the Privy Council Office, wrote to Mr. Weatherill to tell him that the Governor in Council would determine, in light of the report, whether there were reasons justifying his removal. The letter indicated that Ms. Jauvin would examine the issue and prepare a report. The letter also offered Mr. Weatherill the opportunity to meet with Ms. Jauvin to give her his remarks and relevant additional information, if necessary.

[161] Dennis Hefferson, counsel acting on behalf of Mr. Weatherill, met with Ms. Jauvin on December 5, 1997. At that time, Mr. Hefferson argued that there was insufficient time to respond and that he wanted to have access to the working documents used to prepare the Auditor General's report. There were several exchanges during December between Mr. Hefferson, Ms. Jauvin and, on one occasion, representatives of the Auditor General. Mr. Hefferson had access to some information but did not have access to other information. Mr. Henderson was given additional time to prepare himself and a meeting was scheduled for December 17 or 18, 1997. Around mid-December, Ms. Jauvin sent Mr. Hefferson additional information. On December 14, Mr. Hefferson wrote to Ms. Jauvin, telling her that the procedure provided under section 69 of the *Judges Act* had not been followed. On December 16, 1997, Ms. Jauvin responded to Mr. Hefferson, indicating that she did not share his opinion regarding section 69 of the *Judges Act*. She reiterated that she wanted a meeting to take place on December 17 or 18, 1997. Also on December 16, Mr. Hefferson wrote once again to Ms. Jauvin, telling her that he did not have any information enabling him to respond adequately and reiterated his position regarding section 69 of the *Judges Act*.

[162] There were then conference calls between Mr. Hefferson and counsel from the Privy Council Office; there was continued disagreement regarding the application of section 69 of the *Judges Act*.

[163] Ms. Jauvin completed her report (report No. 2), and a copy was sent to Mr. Weatherill on December 24,

novembre 1997 (rapport n° 1). Le rapport inclut la réponse écrite du demandeur.

[160] Le 2 décembre 1997, M^{me} Nicole Jauvin, sous-greffière au Bureau du Conseil privé, écrit à M. Weatherill pour lui indiquer que le gouverneur en conseil déterminerait, à la lumière du rapport, s'il existe des motifs justifiant de le révoquer. La lettre indique que M^{me} Jauvin examinerait la question et ferait rapport. La lettre offre également à M. Weatherill de rencontrer M^{me} Jauvin et de lui faire part de ses observations et de renseignements additionnels pertinents, le cas échéant.

[161] M. Dennis Hefferson, avocat agissant au nom de M. Weatherill, rencontre M^{me} Jauvin le 5 décembre 1997. M. Hefferson fait alors valoir que le délai de réponse est insuffisant et qu'il voudrait avoir accès aux documents de travail ayant servi à préparer le rapport du vérificateur général. Plusieurs échanges ont eu lieu pendant le mois de décembre, impliquant M. Hefferson, M^{me} Jauvin et, à une occasion, des représentants du vérificateur général. M. Hefferson a eu accès à certains renseignements mais n'a pas eu accès à d'autres. Un délai additionnel pour se préparer est accordé à M. Hefferson, et une rencontre a été prévue pour le 17 ou le 18 décembre 1997. Vers la mi-décembre, M^{me} Jauvin a fait parvenir à M. Hefferson des renseignements additionnels. Le 14 décembre, M. Hefferson écrit à M^{me} Jauvin, lui indiquant que la procédure prévue à l'article 69 de la *Loi sur les juges* n'avait pas été suivie. Le 16 décembre 1997, M^{me} Jauvin répond à M. Hefferson qu'elle ne partage pas son opinion concernant l'article 69 de la *Loi sur les juges*. Elle réitère qu'elle souhaite qu'une rencontre ait lieu le 17 ou le 18 décembre 1997. Toujours le 16 décembre, M. Hefferson écrit de nouveau à M^{me} Jauvin, lui indiquant qu'il ne disposait pas des renseignements lui permettant de répondre adéquatement et réitère sa position concernant l'article 69 de la *Loi sur les juges*.

[162] Par la suite, des conférences téléphoniques ont lieu entre M. Hefferson et l'avocat du Bureau du Conseil privé; la mésentente demeure quant à l'application de l'article 69 de la *Loi sur les juges*.

[163] M^{me} Jauvin achève son rapport (rapport n° 2), et une copie est acheminée le 24 décembre 1997 à M.

1997. The letter states that the report would be sent to the Governor in Council. Mr. Weatherill was given until January 16, 1998, to send a response, which would be given to the Governor in Council. The applicant did not avail himself of this offer.

[164] On January 7, 1998, Mr. Weatherill sought an order from the Federal Court preventing the Governor in Council from considering the question of removal in the absence of an inquiry under section 69 of the *Judges Act*. The application was dismissed on January 23, 1998. Mr. Weatherill appealed the decision on January 26. That day, the Privy Council Office once again gave Mr. Weatherill the opportunity to send it written submissions, this time before January 28, 1998. On January 28, 1998, Mr. Weatherill's application for an interim injunction until the hearing of the appeal before the Federal Court of Appeal was dismissed. On January 29, 1998, Mr. Weatherill received a new letter informing him that the process was following its course. The same day, a dismissal order was adopted. The appeal before the Federal Court of Appeal was therefore moot, but Mr. Weatherill nevertheless applied for a judicial review of the decision.

(iii) Findings regarding the obligation to conduct a personalized inquiry and the right to respond

[165] For the following reasons, it is my opinion that in this case the Governor in Council had an obligation to conduct a personalized inquiry, and that this obligation was not observed.

[166] The two matters above illustrate that the Governor in Council, in the context of an employer-employee relationship, normally conducts a personalized inquiry into the facts even if those facts appear to have been established generally in a fact-finding report, and the employee has a right to respond. In *Wedge*, the second and third reports contemplated Mr. Wedge personally, and he could have responded to them. Similarly, in *Weatherill*, report No. 2 contemplated Mr. Weatherill, and he had the opportunity to argue his point of view and to point out inaccuracies in the record before the decision was made by the Governor in Council. The applicant did not have that chance.

Weatherill. La lettre indique que le rapport sera transmis au gouverneur en conseil. M. Weatherill est invité à transmettre une réponse avant le 16 janvier 1998, laquelle serait remise au gouverneur en conseil. Le demandeur ne s'est pas prévalu de cette offre.

[164] Le 7 janvier 1998, M. Weatherill demande à la Cour fédérale de rendre une ordonnance empêchant le gouverneur en conseil d'examiner la question de la révocation avant qu'une enquête soit menée conformément à l'article 69 de la *Loi sur les juges*. La demande est rejetée le 23 janvier 1998. M. Weatherill interjette appel le 26 janvier. Ce jour là, le Bureau du Conseil privé offre de nouveau à M. Weatherill de lui faire parvenir des représentations écrites, cette fois avant le 28 janvier 1998. Le 28 janvier 1998, la demande de M. Weatherill visant l'obtention d'une injonction provisoire valide jusqu'à l'audition de l'appel devant la Cour d'appel fédérale est rejetée. Le 29 janvier 1998, M. Weatherill reçoit une nouvelle lettre l'informant que le processus suit son cours. Le même jour, un décret de révocation est adopté. L'appel devant la Cour d'appel fédérale est donc devenu caduc, mais M. Weatherill a néanmoins demandé le contrôle judiciaire de la décision.

iii) Conclusions concernant l'obligation d'enquête personnalisée et le droit de réponse

[165] Pour les raisons suivantes, je suis d'avis qu'une obligation de mener une enquête personnalisée incombait à la gouverneure en conseil en l'espèce, et que cette obligation n'a pas été respectée.

[166] Les deux affaires précitées permettent d'illustrer que la gouverneure en conseil, dans le contexte d'une relation employé-employeur, mènent normalement une enquête personnalisée des faits même si ceux-ci apparaissent avoir été établis de façon générale dans un rapport d'enquête, et l'employé dispose d'un droit de réponse. Dans *Wedge*, les second et troisième rapports visaient M. Wedge personnellement, et il a pu y répondre. De même, dans *Weatherill*, le rapport n° 2 visait M. Weatherill, et celui-ci a eu l'occasion de faire valoir son point de vue et de signaler des inexactitudes au dossier avant la prise de la décision par le gouverneur en conseil. Le demandeur n'a pas eu cette chance.

[167] Even if the judge's remarks in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, should have significant weight in the eyes of an employer (see paragraphs 138 to 144 of this decision), I do not think that this means that the employee loses the right to a personalized inquiry by the Governor in Council. Such an inquiry should have been conducted by the Governor in Council.

[168] Further, it appears to me that the applicant's formal request for an inquiry should have prompted a different reaction from the Governor in Council. The evidence establishes that the applicant had an exemplary professional record and an untainted reputation before the judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. The applicant, who did not have a right to appeal, strenuously contested the truthfulness of certain facts relied on in the judgment (letter dated March 1, 2004 and a preliminary memorandum). Further, the applicant offered to submit witnesses and evidence to the Governor in Council contradicting certain facts of the judgment, and he formally requested, in his letter dated March 10, 2004, that an inquiry be held pursuant to section 69 of the *Judges Act*. Even though that does not give rise to an obligation for the Governor in Council to hear witnesses (see sections 145 to 148 of this decision) or trigger the application of the procedure under section 69 of the *Judges Act* (see paragraph 130 of this decision), it seems to me that these requests, as well as the applicant's denial of the facts alleged, are circumstances which would play a role in justifying a more elaborate inquiry.

[169] The complexity of the matter justified such an inquiry. As I explained earlier, the reasons for dissatisfaction with the applicant consisted of two components (see paragraph 21 of this decision). The corporate component, in particular, was extraordinarily complex. The facts of the matter implicated numerous players who contradicted each other at the hearing. The judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, was issued following more than two months of hearings. Thirty-five witnesses were heard

[167] Même si les commentaires du juge dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, devraient avoir un poids important aux yeux d'un employeur (voir les paragraphes 138 à 144 de la présente décision), je ne crois pas que cela signifie que l'employé perd le droit à l'enquête personnalisée par la gouverneure en conseil. Une telle enquête aurait dû être menée par la gouverneure en conseil.

[168] De plus, il m'apparaît que la demande formelle d'enquête formulée par le demandeur aurait dû susciter une réaction différente de la part de la gouverneure en conseil. Il ressort de la preuve que le demandeur avait un parcours professionnel exemplaire et une réputation sans taches avant la publication du jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Le demandeur, qui ne disposait pas d'un droit d'appel, a vigoureusement contesté la véracité de certains des faits sur lesquels le jugement est fondé (lettre du 1^{er} mars 2004 et mémoire préliminaire). De plus, le demandeur a offert à la gouverneure en conseil de lui présenter des témoins et des éléments de preuve contredisant certains faits du jugement, et il a formellement demandé, dans sa lettre du 10 mars 2004 qu'une enquête soit menée en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les juges*. Bien que cela ne donne pas naissance à une obligation pour la gouverneure en conseil d'entendre les témoins (voir paragraphes 145 à 148 de la présente décision) ou de déclencher l'application de la procédure de l'article 69 de la *Loi sur les juges* (voir le paragraphe 130 de la présente décision), il me semble que ces demandes ainsi que la négation par le demandeur des faits reprochés sont des circonstances qui contribuaient à justifier qu'une enquête plus élaborée soit menée.

[169] La complexité du dossier justifiait la tenue d'une telle enquête. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, les motifs d'insatisfaction à l'égard du demandeur comprenaient deux volets (voir le paragraphe 21 de la présente décision). Le volet corporatif, en particulier, était d'une très grande complexité. Les faits de l'affaire impliquaient de nombreux acteurs qui se sont contredits à l'audience. Le jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée a été signé à la suite de plus de deux mois d'auditions.

and the judgment has 1745 paragraphs. Approximately 8000 pages of transcript were filed (*Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, at paragraph 25). In order to make an enlightened decision regarding the allegations directed against the applicant, the Governor in Council ought to have proceeded to a specific analysis of the applicant's conduct, which could only come from a serious inquiry and a personalized review of the facts. Further, the position of the BDC's Board of Directors and its expression of unanimous confidence in Mr. Vennat had to be taken into account.

[170] According to the circumstances of this case, procedural fairness required that a personalized inquiry be conducted before proceeding with the applicant's removal, even if the judgment created a simple presumption of fact (see paragraphs 138 to 144 of this decision). For the applicant to properly attempt to reverse the presumption, the decision maker should have allowed him to present his evidence by affidavit, interviews or counter-evidence in the context of that personalized inquiry. The applicant could not, in less than eight days, review all of the relevant evidence in order to rebut the presumption. That time period was clearly insufficient (see paragraphs 201 to 205 of this decision). The fact that the position held by Mr. Vennat was a public office does not have the effect of compromising Mr. Vennat's right. The factual situation described in this case, and the type of investigation conducted, do not reflect a high standard of justice, considering the significant impact of the decision on the applicant's career and reputation. This is a breach of procedural fairness.

[171] The respondent submits that at the meeting of March 1, 2004, the applicant was entitled to dispute the inaccurate facts alleged against him, if there were any. The respondent considers that this gave the applicant direct access to the person holding the power to make a recommendation to the Governor in Council, namely the Minister of Industry. According to the respondent, that procedure was more favourable for the applicant than a personalized inquiry, and could substitute it.

Trente-cinq témoins ont été entendus et le jugement comporte 1745 paragraphes. Environ 8000 pages de notes sténographiques ont été produites (*Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, au paragraphe 25). Pour en arriver à une décision éclairée quant aux reproches dirigés contre le demandeur, la gouverneure en conseil se devait de procéder à une analyse spécifique du comportement du demandeur, laquelle ne pouvait que découler d'une enquête sérieuse et d'un examen personnalisé des faits. De plus, il fallait tenir compte de la position du conseil d'administration de la BDC et de la confiance exprimée de façon unanime à l'égard de M. Vennat.

[170] Selon les circonstances du présent dossier, l'équité procédurale nécessitait qu'une enquête personnalisée soit menée avant de procéder à la révocation du demandeur, même si le jugement créait une présomption simple de fait (voir les paragraphes 138 à 144 de la présente décision). Pour que le demandeur puisse valablement tenter de renverser la présomption, le décideur devait lui permettre, dans le cadre de cette enquête personnalisée, de présenter sa preuve par affidavit, entrevues ou contre-moyens. Le demandeur ne pouvait pas, en moins de 8 jours, prendre connaissance de l'ensemble de la preuve pertinente en vue de réfuter la présomption. Ce délai était nettement insuffisant (voir les paragraphes 201 à 205 de la présente décision). Le fait que le poste détenu par M. Vennat était une charge publique n'a pas pour effet de compromettre ce droit de M. Vennat. La situation de fait décrite dans le présent dossier et le type d'enquête menée ne s'apparentent pas à de la haute justice, compte tenu de l'impact important de la décision sur la carrière et la réputation du demandeur. Il s'agit d'un manquement à l'équité procédurale.

[171] Le défendeur soutient que lors de la rencontre du 1^{er} mars 2004, le demandeur a eu droit de contester les faits inexacts, s'il en est, qui lui étaient reprochés. Le défendeur estime que cela a permis au demandeur d'avoir un accès direct à la personne détenant le pouvoir de recommandation à la gouverneure en conseil, soit la ministre de l'Industrie. Selon le défendeur, il s'agit là d'une procédure plus favorable au demandeur qu'une enquête personnalisée, qui permet de remplacer celle-ci.

[172] In my opinion, this argument cannot succeed for two reasons. First, the applicant's right to respond to the reasons for dissatisfaction (see paragraphs 197 to 212 of this decision) must, in my opinion, be assessed by taking into account the complexity of the facts submitted to the judge in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, as well as the time available to the applicant. Further, the right to respond to the employer's reasons for dissatisfaction does not extinguish the right to a personalized inquiry when such a right exists. This inquiry, in itself, is the only safeguard enabling the decision maker to make an enlightened decision, with full knowledge of the case, in cases where the person is appointed to hold office during good behaviour and can only be removed for cause ("révocation motivée").

[173] There is nothing in this case that would suggest that the Governor in Council conducted a personalized inquiry. To the contrary, a review of applicant's affidavit, the dismissal order, the dismissal letter and the letter dated February 26, 2004, confirms that the Minister of Industry simply reviewed and heard the applicant's submissions and read the judgment in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, before making his recommendation. In that situation, how could the Governor in Council properly appreciate the applicant's actions and make a decision accordingly? The record is silent on that point.

[174] It seems to me that a high standard of justice requires the decision maker to do more than read the judgment, review and hear the applicant's submissions. It appears to me that a personalized inquiry is a key element in ensuring that high standard of justice in the circumstances of this case.

(iv) Meaning of the expression "personalized inquiry" ["enquête personnalisée"]

[175] Finally, certain clarifications are in order regarding my choice of vocabulary. That will help explain what should be understood by the expression "personalized inquiry" ["enquête personnalisée"].

[172] À mon avis, cet argument ne saurait être retenu pour deux raisons. D'abord, le droit de réponse du demandeur aux motifs d'insatisfaction (voir les paragraphes 197 à 212 de la présente décision) doit à mon avis être apprécié en tenant compte de la complexité des faits présentés au juge dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, ainsi que du délai dont disposait le demandeur. De plus, le droit de répondre aux motifs d'insatisfaction de l'employeur n'a pas pour effet d'éteindre le droit à l'enquête personnalisée lorsqu'un tel droit existe. Cette enquête, en soi, est la seule garantie pouvant permettre au décideur de prendre une décision éclairée, en toute connaissance de cause, dans les cas où la personne est nommée à titre inamovible et ne peut faire l'objet que d'une révocation motivée (« for cause »).

[173] Rien de ce qui figure au présent dossier ne permet de conclure que la gouverneure en conseil s'est livrée à une enquête personnalisée. Au contraire, la lecture de l'affidavit du demandeur, du décret de congédiement, de la lettre de congédiement et de la lettre du 26 février 2004 confirme que la ministre de l'Industrie s'est contentée de prendre connaissance et d'entendre les représentations du demandeur et de lire le jugement dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée avant de faire sa recommandation. Comment la gouverneure en conseil pouvait-elle, dans ce contexte, se faire une idée juste des agissements du demandeur et prendre une décision en conséquence? Le dossier est silencieux à ce sujet.

[174] Il me semble qu'une justice de haute qualité exige de la part du décideur que celui-ci fasse plus que lire le jugement, prendre connaissance et entendre les représentations du demandeur. Une enquête personnalisée m'apparaît être un élément clé pour assurer cette justice de haute qualité dans les circonstances.

iv) Signification de l'expression « enquête personnalisée »

[175] Finalement, certaines précisions s'imposent quant aux choix de vocabulaire que j'ai faits. Cela permettra d'expliquer ce qu'il faut comprendre de l'expression « enquête personnalisée ».

[176] In *Wedge*, the Judge uses the term “investigation” to describe the first and second report and uses the expression “review” (“examen” in French) for the third report. In *Weatherill*, Sharlow J. refers to a “review” giving rise to report No. 1, even though it is a report by the Auditor General. She describes the process that led to report No. 2 without using a generic term to describe the decision-making process.

[177] I use the term “inquiry” [“enquête”], relying on the definition given in *Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 1992, “enquête”:

[TRANSLATION]

Public Law. *Administrative inquiry*, procedure through which the administration gathers information, verifies certain facts, before making a decision ...

An inquiry suggests a degree of autonomy in researching information, which is not necessarily the case with a review [“examen”] (*Le Nouveau Petit Robert*, 1992, “examen”):

[TRANSLATION]

Consider. Study carefully.

[178] With respect to the term “personalized” used to describe the inquiry, it means that the inquiry leading to the removal must contemplate the person(s) facing the removal procedure. This does not exclude the possibility that several persons be contemplated by the same personalized inquiry, as long as the inquiry targets the individual actions of each of these persons and they have the right to a personalized response. The inquiry must, in short, make it possible to shed light on the specific conduct of the person affected.

[179] The choice that I made to use the expression “personalized inquiry” is based in part on the nature of the proceeding that must be followed. In my opinion, it would be wrong to say that the Governor in Council was only bound to conduct a simple review regarding the applicant’s conduct, considering the complexity of the matter. The procedure followed in *Wedge* and *Weatherill* was not a simple review. Instead, an

[176] Dans l’affaire *Wedge*, le juge emploie le terme « enquête » pour décrire le premier et le second rapport et utilise l’expression « examen » (« review » en anglais) quant au troisième rapport. Dans *Weatherill*, la juge Sharlow parle d’un « examen » ayant donné lieu au rapport n° 1, bien qu’il s’agisse d’un rapport du vérificateur général. Elle décrit le processus ayant mené au rapport n° 2 sans employer de générique décrivant le processus décisionnel.

[177] J’emploie le terme « enquête » en me fiant à la définition qu’en donne *Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 1992, « enquête » :

Dr. publ. *Enquête administrative*, procédure par laquelle l’administration réunit des informations, vérifie certains faits avant de prendre une décision [. . .]

L’enquête suppose une certaine recherche autonome d’information, ce qui n’est pas nécessairement le cas de l’examen (*Le Nouveau Petit Robert*, 1992, « examen ») :

Action de considérer, d’observer avec attention.

[178] Quant au terme « personnalisée » utilisé pour caractériser l’enquête, il signifie que l’enquête menant à la révocation doit viser la ou les personnes faisant l’objet de la procédure de révocation. Cela n’exclut pas qu’il puisse être possible que plusieurs personnes soient visées par une même enquête personnalisée, pour autant que l’enquête vise les agissements individuels de chacune de ces personnes et qu’elles aient un droit de réponse personnalisé. L’enquête doit, en somme, permettre de faire la lumière sur le comportement spécifique de l’intéressé.

[179] Le choix que j’ai fait de retenir l’expression « enquête personnalisée » est fondé, d’une part, sur la nature de la procédure qui doit être suivie. À mon avis, il serait erroné de dire que la gouverneure en conseil n’était tenue de réaliser qu’un simple examen concernant la conduite du demandeur, compte tenu de la complexité du dossier. La procédure suivie dans les affaires *Wedge* et *Weatherill* ne s’apparente pas à un

independent investigation of the facts was carried out by the decision maker, and that investigation was personalized. On the other hand, my choice to use the expression “personalized inquiry” is based on the respondent’s own choice of vocabulary. On several occasions the respondent uses the term “inquiry” [“*enquête*”] in his memorandum, which confirms that it is an appropriate expression in the circumstances (respondent’s memorandum, paragraphs 70 and 85 to 88).

(c) The nature of the duties performed: the Governor in Council can be somewhat predisposed in factual situations in the context of an employer-employee relationship

[180] The applicant considers that because several branches of the Canadian government were apparently involved in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, (Auditor General of Canada, Prime Minister’s Office, Privy Council Office, Minister of Industry), he should have been entitled to be heard by an independent and impartial decision maker. The applicant does not state what forum, other than the Judicial Council, could offer him the same safeguards.

[181] The respondent submits for his part that in certain cases, necessity must prevail over the requirements of natural justice. In other words, the respondent believes that the Governor in Council was the only forum authorized to decide by law, and that the implication of certain branches of the government in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, would not prevent her from exercising her power of removal. Further, he is of the opinion that it was normal that the Minister of Industry and the Governor in Council were not absolutely impartial considering the circumstances. In labour law, says the respondent, it is normal that the employer who has been advised of the employee’s conduct would have an opinion since it was precisely for that reason that the disciplinary process was initiated.

[182] According to the Supreme Court, the duty of impartiality may vary in order to reflect the context of a decision maker’s activities and the nature of its functions

simple examen : une recherche autonome des faits a été réalisée par le décideur, et cette recherche avait un caractère personnalisé. D’autre part, le choix que j’ai fait de retenir l’expression « *enquête personnalisée* » repose sur le choix de vocabulaire que le défendeur a lui-même fait. Le défendeur emploie à plusieurs reprises le terme « *enquête* » dans son mémoire, ce qui confirme qu’il s’agit d’une expression appropriée dans les circonstances (mémoire du défendeur, paragraphes 70 et 85 à 88).

c) La nature des fonctions exercées : la gouverneure en conseil peut avoir une certaine prédisposition face à une situation de fait dans le cadre d’une relation employeur-employé

[180] Le demandeur estime que compte tenu du fait que plusieurs branches du gouvernement canadien étaient apparemment impliquées dans l’affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, (Bureau du vérificateur général du Canada, Bureau du Premier ministre, Bureau du Conseil privé, Bureau de la ministre de l’Industrie), il devrait avoir le droit d’être entendu par un décideur indépendant et impartial. Le demandeur ne précise pas quel forum, outre le Conseil de la magistrature, pourrait lui offrir pareilles garanties.

[181] Le défendeur soutient pour sa part que dans certains cas, la nécessité doit primer sur les exigences de la justice naturelle. En d’autres termes, le défendeur croit que la gouverneure en conseil était la seule instance habilitée à décider en vertu de la loi, et que le fait que certaines branches du gouvernement aient été impliquées dans l’affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, ne saurait l’empêcher d’exercer son pouvoir de révocation. De plus, il est d’avis qu’il était normal que la ministre de l’Industrie et la gouverneure en conseil n’aient pas été dans une position d’impartialité parfaite compte tenu des circonstances. En droit du travail, dit le défendeur, il est normal que l’employeur avisé de la conduite de l’employé ait une opinion puisque c’est précisément la raison du déclenchement du processus disciplinaire.

[182] Selon la Cour suprême, l’obligation d’impartialité varie pour s’adapter au contexte de l’activité d’un décideur administratif et de la nature de

(*Imperial Oil Ltd. v. Québec (Minister of the Environment)*), [2003] 2 S.C.R. 624, at paragraph 31). In the context of an employer-employee relationship, it is normal that the decision maker would be predisposed even before offering the employee an opportunity to respond to the reasons for dissatisfaction. This does not mean, however, that the decision maker is unable to make a clear and enlightened decision. In fact, this predisposition is the starting point of the entire procedure, and the Supreme Court implicitly recognizes this in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, at page 680, when it writes:

The duty to act fairly aims at insuring that the procedure followed by the appellant Board in reaching its decision to terminate the respondent's employment was fair to the respondent, i.e., that it gave him the opportunity to try and change the appellant Board's mind. [Emphasis added.]

However, the employer who is predisposed must offer the employee a real opportunity to contest the merits of the allegations and he must take the employee's position into account before making the final decision.

[183] In this case, it was entirely normal that the Governor in Council would be somewhat predisposed in regard to the applicant, as a result of the nature of the procedure. There is therefore no need to recognize that the applicant is entitled to a decision maker free of any predisposition. The predisposition of the decision maker in this case is explained by the nature of the duties performed and to me does not appear to breach the applicant's rights.

[184] The applicant pointed out that his suspension without pay establishes a clear predisposition on the part of the decision maker, going beyond the predisposition resulting from the nature of the procedure. He contends that a suspension without pay is exceptional (*Cabiakman v. Industrial Alliance Life Insurance Co.*, [2004] 3 S.C.R. 195, at paragraphs 60 to 72). Although I share the applicant's opinion on this point, I do not think that this preliminary sanction should be interpreted as a sign of bias so significant that it would compromise the decision maker's ability to make a decision in what concerns the applicant's rights.

ses fonctions (*Cie pétrolière Impériale Ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*), [2003] 2 R.C.S. 624, au paragraphe 31). Dans le contexte d'une relation employé-employeur, il est normal que le décideur ait une prédisposition avant même d'avoir offert à l'employé une occasion de répondre aux motifs d'insatisfaction. Ceci ne veut pas dire pour autant qu'il est incapable de prendre une décision juste et éclairée. En effet, cette prédisposition est le point de départ de toute la procédure, et la Cour suprême l'a implicitement reconnu dans l'affaire *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, à la page 680, lorsqu'elle écrit :

Le but de l'obligation d'agir équitablement est de faire en sorte que la procédure suivie par le Conseil pour prendre la décision de mettre fin à l'emploi de l'intimé soit juste envers celui-ci en ce sens qu'il a la possibilité de tenter d'amener le Conseil à changer d'avis. [Je souligne.]

Toutefois, l'employeur ayant une prédisposition doit offrir à l'employé une occasion réelle de contester le bien-fondé des reproches et il doit prendre en considération la position de l'employé avant de prendre la décision finale.

[183] En l'espèce, il était tout à fait normal que la gouverneure en conseil ait eu une certaine prédisposition à l'égard du demandeur, découlant de la nature de la procédure. Il n'y a donc pas lieu de reconnaître au demandeur un droit à un décideur dépourvu de toute prédisposition. La prédisposition du décideur en l'espèce s'explique par la nature des fonctions exercées et ne m'apparaît pas enfreindre les droits du demandeur.

[184] Le demandeur a souligné que sa suspension sans solde démontre une prédisposition évidente du décideur, qui dépasserait la prédisposition découlant de la nature de la procédure. Il soutient qu'une suspension sans solde a un caractère exceptionnel (*Cabiakman c. Industrielle-Alliance Cie d'Assurance sur la Vie*, [2004] 3 R.C.S. 195, aux paragraphes 60 à 72). Bien que je partage l'avis du demandeur sur ce point, je ne crois pas qu'il y ait lieu d'interpréter cette sanction préliminaire comme une indication d'un parti pris tellement important que la capacité du décideur de prendre une décision dans le respect des droits du demandeur serait compromise.

(d) The right to fair play and transparency

[185] Even if the Governor in Council is not bound to a duty of impartiality in the context of an employer-employee relationship, she is nonetheless bound to an obligation of fair play, of transparency. This is inherent to the very idea of natural justice (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 45; *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at page 682). The evidence indicates that these obligations were not observed and that the procedure followed was not consistent with the “high standard of justice” referred to by Dickson J. in *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, above, at page 1106. In my opinion, three elements show that the decision maker had an inappropriate attitude, inconsistent with transparency and fair play. These elements may appear to be of minor importance, but I believe that in this case it is symptomatic of the flawed procedure.

[186] First, the evidence establishes that, at all times, it was the applicant who was demanding that the procedural safeguards be observed, while the decision maker should have taken it upon herself to offer these safeguards to the applicant and explain the decisional framework to him. It was not until after the applicant sent a letter to the Prime Minister that he was offered, in the letter dated February 24, 2004, the opportunity to assert in writing his right to respond to the reasons for dissatisfaction. Moreover, the Minister of Industry did not offer to meet with the applicant, instead the applicant had to request that a meeting be held. One wonders whether the applicant would have had the chance to meet with the Minister of Industry if he had not requested it. It seems to me that if the Governor in Council is the master of her procedure, it is her responsibility to put it into operation and not the applicant’s responsibility to beg for it. This is at least the approach that was observed in *Wedge and Weatherill*, above. That alone is not necessarily fatal, but could be an element that is inconsistent with fair play and transparency.

[187] Second, it seems to me that when the rules of procedure are unknown by the person bound by them,

d) Le droit au franc jeu et à la transparence

[185] Même si la gouverneure en conseil n’est pas tenue à une obligation d’impartialité dans un contexte d’une relation employé-employeur, il demeure qu’elle est tenue à une obligation de franc jeu et de transparence. Cela est inhérent à l’idée même de justice naturelle (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, au paragraphe 45; *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, à la page 682). La preuve révèle que ces obligations n’ont pas été respectées et que la procédure suivie ne ressemble pas à la « justice de haute qualité » dont parle le juge Dickson dans l’affaire *Kane c. Conseil d’administration de l’Université de la Colombie-Britannique*, précitée, à la page 1106. Trois éléments démontrent à mon avis une attitude inappropriée du décideur, contraire à la transparence et au franc jeu. Ces éléments peuvent apparaître d’importance mineure, mais je crois qu’il s’agit en l’espèce de symptômes révélant le caractère vicié de la procédure.

[186] Premièrement, la preuve montre qu’à tout moment, c’est le demandeur qui a exigé le respect des garanties procédurales, alors que le décideur aurait dû offrir de lui-même ces garanties au demandeur et lui expliquer le cadre décisionnel. Ce n’est qu’après avoir envoyé une lettre au premier ministre que le demandeur s’est fait offrir, dans la lettre du 24 février 2004, l’occasion de faire valoir par écrit son droit de réponse aux motifs d’insatisfaction. Puis, c’est lui qui a dû demander une rencontre avec la ministre de l’Industrie; ce n’est pas elle qui l’a offerte. On peut se demander si le demandeur aurait eu la chance de rencontrer la ministre de l’Industrie s’il n’en avait pas fait la demande. Il me semble que si la gouverneure en conseil est maîtresse de sa procédure, il lui revient de la mettre elle-même en œuvre et non au demandeur de la quémander. C’est du moins la façon de faire qui a été respectée dans les affaires *Wedge* et *Weatherhill*, précitées. En soi, cela n’est pas nécessairement fatal, mais il peut s’agir d’un élément non conforme au franc jeu et à la transparence.

[187] Deuxièmement, il me semble qu’une procédure dont les règles ne sont pas connues de la personne qui y

they can hardly be qualified as transparent. Thus, the applicant was unaware of the burden imposed on him by the Governor in Council, as I explain below (see paragraphs 208 to 212 of this decision).

[188] The third element involves the letters sent by the applicant dated March 4 and March 10, 2004. These included the letter in which Mr. Vennat expressed his concerns after reading the article in the newspaper *La Presse*, and the letter asking that the procedure of section 69 of the *Judges Act* be followed. These letters went unanswered whereas Mr. Vennat was duly making requests in what concerns the decision-making process. There was nothing to prevent the Minister of Industry or the Privy Council Office from responding to these requests. The Privy Council Office could have, as in *Weatherill* (paragraph 39 of the decision) told the applicant that it did not intend to apply section 69 of the *Judges Act*. The Minister of Industry could have reassured the applicant when the request was made. The only response received by the applicant was the dismissal letter dated March 12, 2004.

[189] The attitude betrayed by the decision maker's acts and omissions in this case is not analogous to the work of the Governor in Council's delegates in *Wedge* and *Weatherill*, above. In *Wedge*, Ms. Bloodworth made the initiative to contact the affected party to alert him to the reasons for dissatisfaction. The reports were sent diligently. In *Weatherill*, it seems that the conduct of Ms. Jauvin and the Privy Council Office personnel was exemplary, based on Sharlow J.'s description of it. Mr. Weatherill was even offered the opportunity to meet with the representatives of the Auditor General, the agency that prepared the report about him. The exchanges between Ms. Jauvin and Mr. Weatherill's counsel, Mr. Hefferson, were prompt. Ms. Jauvin responded diligently to his letters. Additional time was given when requested. Mr. Weatherill had even been advised that the process would follow its course after his motion for an interim injunction was dismissed. It does not appear to me that this kind of diligent, professional conduct was observed in regard to Mr. Vennat.

est assujettie ne saurait être qualifiée de transparente. Or, le demandeur ne connaissait pas le fardeau qui lui était imposé par la gouverneure en conseil, comme je l'explique ci-dessous (voir les paragraphes 208 à 212 de la présente décision).

[188] Le troisième élément concerne les lettres envoyées par le demandeur en date du 4 mars et du 10 mars 2004. Il s'agit de la lettre par laquelle M. Vennat exprime ses inquiétudes après avoir pris connaissance de l'article du quotidien *La Presse*, et de la lettre demandant que la procédure de l'article 69 de la *Loi sur les juges* soit suivie. Ces lettres sont demeurées sans réponse, alors que M. Vennat y formulait des demandes concernant le processus décisionnel. Pourtant, rien n'empêchait la ministre de l'Industrie ou le Bureau du Conseil privé de répondre à ces demandes. Le Bureau du Conseil privé aurait pu, comme dans *Weatherill* (paragraphe 39 de la décision) indiquer au demandeur qu'il n'avait pas l'intention d'appliquer l'article 69 de la *Loi sur les juges*. La ministre de l'Industrie aurait pu rassurer le demandeur quand la demande en a été faite. La seule réponse obtenue par le demandeur est la lettre de congédiement du 12 mars 2004.

[189] L'attitude qui se dégage des gestes et omissions du décideur en l'espèce ne s'apparente pas au travail des délégués du gouverneur en conseil dans les affaires *Wedge* et *Weatherill*, précitées. Dans *Wedge*, M^{me} Bloodworth a pris l'initiative de contacter l'intéressé pour le prévenir des motifs d'insatisfaction. Les rapports ont été transmis diligemment. Dans *Weatherill*, M^{me} Jauvin et le personnel du Bureau du Conseil privé m'apparaissent avoir eu un comportement exemplaire, si je me fie à la description qu'en donne la juge Sharlow. On a même offert à M. Weatherill de rencontrer les représentants du vérificateur général, institution ayant produit le rapport à son égard. Les échanges étaient prompts entre M^{me} Jauvin et le procureur de M. Weatherill, M. Hefferson. M^{me} Jauvin répondait de façon diligente à ses lettres. Des délais supplémentaires ont été accordés sur demande. M. Weatherill a même été avisé que le processus suivait son cours après que sa demande visant l'obtention d'une injonction provisoire fût rejetée. Ce genre de comportement diligent et professionnel ne me semble pas avoir été suivi à l'endroit de M. Vennat.

[190] To summarize, it is my opinion that the Governor in Council did not deal with the applicant in a transparent manner, in accordance with fair play.

B. Analysis of the procedural safeguards according to *Knight*

[191] Aside from the above-mentioned procedural safeguards, the applicant was also entitled to the procedural safeguards recognized in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at page 683, as the respondent admits:

. . . the Saskatchewan Court of Appeal found that the basic requirements of the duty to act fairly are the giving of reasons for the dismissal and a hearing, adding that the content will vary according to the circumstances of each case. . . notice of the reasons for the appellant Board's dissatisfaction with the respondent's employment and affording him an opportunity to be heard would be sufficient. . .

[192] The case law has consistently regarded these procedural safeguards as a minimum (see *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at page 660; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, at page 328; *Reglin v. Creston (Town)* (2004), 32 B.C.L.R. (4th) 342 (S.C.), at paragraphs 43 and 46; *Woodley v. Yellowknife Education District No. 1* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 245 (N.W.T.S.C.), at paragraph 22; *Charles c. Université de Montréal*, (February 14, 1990), Montréal, 500-05-012566-897 (Qc. Sup. Ct.), at pages 18 and 20).

[193] I shall address in the following paragraphs the issue of whether the safeguards were observed in regard to the applicant.

(1) The right to be informed of the reasons for the employer's dissatisfaction

[194] The applicant was informed of the reasons for the Governor in Council's dissatisfaction in a letter dated February 26, 2004, which was in response to the applicant's request for particulars dated February 25, 2004. These reasons had two components (personal and corporate), as I mentioned earlier (see paragraph 21 of this decision).

[190] En résumé, je suis d'avis que le demandeur n'a pas été traité de façon transparente par la gouverneure en conseil, en conformité avec le franc jeu.

B. Analyse des garanties procédurales suivant l'arrêt *Knight*

[191] Outre les garanties procédurales mentionnées ci-dessus, le demandeur avait également droit aux garanties procédurales reconnues dans l'affaire *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précitée, à la page 683, comme le défendeur l'admet :

[. . .] la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que les exigences fondamentales de l'obligation d'agir équitablement consistent à donner les motifs du renvoi et à accorder une audition, tout en ajoutant que le contenu de l'obligation variera en fonction des circonstances de chaque cas [. . .] il aurait suffi que le Conseil communique à l'intimé les raisons de son insatisfaction à l'égard de son rendement et qu'il lui fournisse la possibilité de se faire entendre.

[192] La jurisprudence est constante quant au caractère minimal de ces garanties procédurales (voir *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la page 660; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, à la page 328; *Reglin v. Creston (Town)* (2004), 32 B.C.L.R. (4th) 342 (C.S), aux paragraphes 43 et 46; *Woodley v. Yellowknife Education District No. 1* (2000), 22 Admin. L.R. (3d) 245 (C.S.T.N.-O.), au paragraphe 22; *Charles c. Université de Montréal*, (14 février 1990), Montréal, 500-05-012566-897 (C. S. Qc), aux pages 18 et 20).

[193] Je traiterai dans les paragraphes qui suivent de la question de savoir si les garanties ont été respectées à l'endroit du demandeur.

1) Le droit d'être mis au courant des raisons de l'insatisfaction de l'employeur a été respecté

[194] Le demandeur a été informé des motifs de l'insatisfaction de la gouverneure en conseil par la lettre du 26 février 2004, qui faisait suite à la demande de précisions du demandeur formulée dans la lettre du 25 février 2004. Ces motifs comportaient deux volets (personnels et corporatifs), comme je l'ai mentionné ci-dessus (voir le paragraphe 21 de la présente décision).

[195] These reasons could certainly have been more specific, but I do not believe that it amounted to a breach of the duty to act fairly. The letter dated February 26, 2004, refers to several specific paragraphs of the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. The applicant could have prepared a list of the allegations against him based on that letter and meaningfully responded to them. In this case, all of the exchanges between the parties, the applicant's experience and his prior knowledge of part of the facts of the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, are circumstances that suggest to me that he had sufficient knowledge of the grounds for the allegations to make meaningful submissions to the Governor in Council and her representative.

[196] The applicant was aware of the substance of the reasons for the allegations (*Weatherill v. Canada (Attorney General)*, above, at paragraph 94), and that is all that is required by the duty to act fairly since the duty to act fairly does not seek to achieve "procedural perfection" (*Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at page 685).

(2) The applicant's right to respond was only observed in part

[197] In this case, the applicant responded to the reasons for dissatisfaction in several different ways:

1. He submitted the letter dated March 1, 2004, containing part of his version of the facts;
2. A preliminary memorandum of approximately 30 pages was given to the Minister of Industry on March 1, 2004;
3. He had the opportunity to meet with the Minister of Industry for about two hours according to both parties, with the Clerk of the Privy Council and Pierre Legault, general in-house counsel at the Department of Industry;
4. He sent to the Minister of Industry the letter dated March 2, 2004, with several additional documents attached thereto;

[195] Ces motifs auraient certes pu être plus précis, mais je ne crois pas qu'il y ait là un manquement au devoir d'agir équitablement. La lettre du 26 février 2004 désigne plusieurs paragraphes spécifiques de la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Il était possible pour le demandeur de dresser la liste des reproches qui lui sont faits à partir de cette lettre et d'y répondre valablement. En l'espèce, l'ensemble des échanges intervenus entre les parties, l'expérience du demandeur et sa connaissance préalable d'une partie des faits contenus dans la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, sont des circonstances qui me portent à croire qu'il avait une connaissance suffisante des motifs de reproche pour pouvoir offrir à la gouverneure en conseil et à sa représentante des représentations valables.

[196] Le demandeur connaissait l'essentiel des motifs de reproche (*Weatherill c. Canada (Procureur général)*, précité, au paragraphe 94), et c'est tout ce que le devoir d'agir équitablement requiert puisque le devoir d'agir équitablement ne vise pas à atteindre la « perfection procédurale » (*Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précité, à la page 685).

2) Le droit de répondre du demandeur n'a été que partiellement respecté

[197] En l'espèce, le demandeur a répondu aux motifs d'insatisfaction de plusieurs façons différentes :

1. Il a présenté la lettre du 1^{er} mars 2004 qui contient une partie de sa version des faits;
2. Un mémoire préliminaire d'une trentaine de pages a été remis à la ministre de l'Industrie le 1^{er} mars 2004;
3. Il a eu l'occasion de rencontrer la ministre de l'Industrie pendant une période d'environ deux heures selon l'avis conjoint des parties, en présence du greffier du Conseil privé et de M^c Pierre Legault, avocat général interne au ministère de l'Industrie;
4. Il a transmis à la ministre de l'Industrie la lettre du 2 mars 2004 à laquelle sont joints plusieurs documents complémentaires;

[198] The respondent emphasized the fact that in the letter dated March 4, 2004, the applicant's counsel recognized that the Minister of Industry had, in his view, an open mind. According to the respondent, it was an admission that established that the applicant's right to respond had been observed. In my opinion, whether or not the applicant and his counsel wrote or believed that the decision maker had an open mind does not suggest that the decision maker did in fact have an open mind or that the applicant's right to respond had been respected.

[199] Several factors lead me to believe that, to the contrary, the applicant's right to respond was not truly observed, including the duration of the meeting of March 1, 2004, the very short period of time that the applicant had to prepare for it, Mr. Ritchie's absence from this meeting and the standard applied. I will now address each of these factors.

(a) The duration of the meeting and failure to conduct a personalized inquiry

[200] First, as a reminder, the meeting attended by the applicant was about two hours long, as the counsel of both parties agreed. The duration of the meeting in itself is certainly not problematic, since like a pleading, such a meeting should not serve to repeat what has been submitted to the decision maker in writing. It should serve to respond to the decision maker's questions, to draw his or her attention to the important details and to set out in general the point of view of the affected party. However, in the absence of a personalized inquiry (see paragraphs 165 to 174 of this decision), I do not believe that the applicant could have meaningfully responded to the reasons for dissatisfaction considering the complexity of the matter (see paragraph 169 of this decision).

(b) The timeframe for the decision-making process was very brief

[201] Further, the applicant only had a relatively brief period of time to prepare his submissions. In fact, Mr. Vennat had to make his written and oral submissions within a period of one week (at the most eight days, namely from February 24 to March 2, 2004, only six

[198] Le défendeur a mis l'accent sur le fait que dans la lettre du 4 mars 2004, le procureur du demandeur reconnaît que la ministre de l'Industrie avait à son avis l'esprit ouvert. Selon le défendeur, il s'agit d'une admission de nature à démontrer que le droit de réponse du demandeur a été respecté. Que le demandeur et son procureur aient écrit ou aient cru que le décideur avait l'esprit ouvert ne permet pas selon moi de déduire que le décideur avait effectivement l'esprit ouvert et que le droit de répondre du demandeur a été respecté.

[199] Plusieurs éléments me portent à croire qu'au contraire, le droit de réponse du demandeur n'a pas été véritablement respecté, soit la durée de la rencontre du 1^{er} mars 2004, le délai très court dont le demandeur a disposé pour s'y préparer, l'absence de M. Ritchie à cette rencontre et la norme appliquée. Je reprends ci-dessous chacun de ces éléments.

a) La durée de la rencontre et le défaut de réaliser une enquête personnalisée

[200] D'abord, à titre de rappel, la rencontre à laquelle le demandeur a participé a duré environ deux heures, selon l'avis conjoint des procureurs des deux parties. La durée de la rencontre en soi n'est certainement pas problématique prise isolément, puisqu'à l'instar d'une plaidoirie, une telle rencontre ne devrait pas servir à répéter ce qui est remis au décideur par écrit. Elle devrait servir à répondre aux questions du décideur, à attirer son attention sur des détails importants et à exposer le point de vue de l'intéressé dans ses grandes lignes. Toutefois, en l'absence d'une enquête personnalisée (voir les paragraphes 165 à 174 de la présente décision), je ne crois pas que le demandeur a pu valablement répondre aux motifs d'insatisfaction compte tenu de la complexité du dossier (voir le paragraphe 169 de la présente décision).

b) La durée limitée du processus décisionnel

[201] De plus, le demandeur n'a disposé que d'un délai relativement court pour préparer ses représentations. En effet, M. Vennat a dû faire ses représentations écrites et orales à l'intérieur d'une période d'une semaine (au maximum huit jours, soit du

business days). As an example, in *Wedge*, Ms. Bloodworth's involvement in the inquiry was spread out over several months (from the beginning of May 1994 to mid-September 1994), and Mr. Wedge had additional time to make his written submissions (until October 6, 1994). In *Weatherill*, Ms. Jauvin had been involved for about 20 days (December 2, 1997 to December 24, 1997) and Mr. Weatherill had more than a month of additional time to submit his version of the facts (until January 28, 1998).

[202] The fact that the Minister of Industry's time-frame was limited does not in itself amount to a breach of the duty to act fairly. As the respondent pointed out, the applicant's counsel stated in his letter dated March 2, 2004, that he had had the opportunity to [TRANSLATION] "set out the reasons why there was no valid reason to end Michel Vennat's mandate as President and Chief Executive Officer of the BDC". It was normal, in that context, that the Minister would then move to the decision-making phase.

[203] However, the relatively brief period of time that the applicant had is relevant in assessing the quality of the applicant's right to respond, taking into account the complexity of the matter (see paragraph 169 of this decision). To respond meaningfully to the employer's reasons for dissatisfaction, the applicant and his counsel should have had a very detailed knowledge of the facts surrounding the hearing in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. Yet, the applicant was simply a witness in that matter, and even if he had been familiar with the many facts of the judgment, he could not have detailed knowledge of the direct and indirect remarks made by Denis J. regarding him and the evidence on which these remarks were based.

[204] Even though the applicant and his counsel were successful in doing quality work despite the very tight time constraints, I do not think that it would be fair to penalize the applicant because he made an effort to observe the very strict requirements imposed by the decision maker. The applicant's counsel pointed out in his letter dated March 2, 2004, that he went to the

24 février au 2 mars 2004, dont six jours ouvrables seulement). À titre d'exemple, dans l'arrêt *Wedge*, l'implication pour fin d'enquête de M^{me} Bloodworth s'est échelonnée sur plusieurs mois (du début mai 1994 à la mi-septembre 1994), et M. Wedge a disposé d'une période additionnelle pour faire ses représentations écrites (jusqu'au 6 octobre 1994). Dans *Weatherill*, M^{me} Jauvin a été impliquée pendant une vingtaine de jours (2 décembre 1997 au 24 décembre 1997) et M. Weatherill a joui d'un délai supplémentaire de plus d'un mois pour présenter sa version des faits (jusqu'au 28 janvier 1998).

[202] Que la ministre de l'Industrie ait accordé des délais restreints ne constitue pas, en soi, un manquement au devoir d'agir équitablement. Comme le défendeur l'a souligné, le procureur du demandeur mentionnait dans sa lettre du 2 mars 2004 qu'il avait eu l'occasion « d'exposer les raisons pour lesquelles il n'y a aucun motif valable pour mettre fin au mandat de Michel Vennat comme président et chef de la direction de la BDC ». Il était normal, dans ce contexte, que la ministre passe alors en mode décisionnel.

[203] Toutefois, le délai relativement court dont disposait le demandeur est un élément contextuel pertinent pour évaluer la qualité du droit de réponse dont disposait le demandeur, tenant compte de la complexité du dossier (voir le paragraphe 169 de la présente décision). Pour répondre valablement aux motifs d'insatisfaction de l'employeur, le demandeur et ses procureurs devaient avoir une connaissance très détaillée des faits entourant le procès dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Or, le demandeur était simple témoin dans cette affaire, et même s'il pouvait être familier avec plusieurs des faits du jugement, il ne pouvait pas avoir une connaissance détaillée des commentaires directs et indirects du juge Denis à son égard et des éléments de preuve sur lesquels ces commentaires étaient fondés.

[204] Bien que le demandeur et ses procureurs aient réussi à réaliser un travail de qualité malgré les délais très serrés, je ne crois pas qu'il serait juste de pénaliser le demandeur parce qu'il s'est efforcé de respecter les exigences très strictes imposées par le décideur. Le procureur du demandeur a précisé dans sa lettre du 2 mars 2004 qu'il est allé « à l'essentiel » dans ses

[TRANSLATION] “bottom line” in his submissions, given the complexity of the matter. The same caveat is made in his letter dated February 29, 2004. It seems that the applicant always wanted to make detailed submissions but gave up when the Minister of Industry told him that she did not want the transcripts of hearing in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. That is understandable because at the time Mr. Vennat was in a vulnerable and subordinate position.

[205] In short, without faulting the Minister of Industry for not having granted an additional period of time to the applicant (he had not formally requested it and he said in his letter of March 2, 2004, that the Minister had given him the [TRANSLATION] “time necessary”), I must bear in mind that the applicant had a very brief period of time to respond. I have already compared the applicant’s situation with the situation of the affected parties in *Weatherill* and *Wedge* above, and I consider that these comparisons are relevant in assessing the period of time given to the applicant. The respondent claimed at the hearing that the suspension without pay created a situation of urgency and therefore it was necessary to proceed in an expedient manner. In my opinion, it would be unjust to allow the Governor in Council to limit the applicant’s right to respond on the basis that the situation is one of urgency, a situation she herself created.

(c) The absence of Mr. Ritchie

[206] The applicant wanted Mr. Ritchie to be present at the meeting of March 1, 2004, as he had requested in his letter to the Prime Minister (applicant’s affidavit, paragraphs 54 and 55; respondent’s memorandum, paragraph 83). In my opinion, that request was entirely legitimate considering the corporate component of the reasons for dissatisfaction (see paragraph 21 of this decision), the Board of Directors’ decision not to appeal the judgment and the Board of Directors’ unanimous confidence in Mr. Vennat voiced in the press release dated February 18, 2004. In fact, under subsection 7(1) of the BDC Act, it is the Board of Directors that manages the matters of the Corporation:

représentations, compte tenu de la complexité du dossier. La même mise en garde est faite dans la lettre du 29 février 2004. Le demandeur semble avoir à tout moment voulu faire des représentations détaillées mais s’est arrêté à partir du moment où la ministre de l’Industrie lui a dit qu’elle ne souhaitait pas obtenir les notes sténographiques du procès dans l’affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Cela est compréhensible compte tenu de la position de vulnérabilité et de subordination dans laquelle se trouvait M. Vennat à ce moment-là.

[205] Bref, sans reprocher à la ministre de l’Industrie de ne pas avoir accordé de délai additionnel au demandeur (il n’en a pas demandé formellement et il dit dans sa lettre du 2 mars 2004 que la ministre lui a consacré le « temps nécessaire »), je me dois de garder à l’esprit que le délai dont disposait le demandeur était très court. J’ai déjà comparé la situation du demandeur avec celle des intéressés dans les affaires *Weatherill* et *Wedge* précitées, et j’estime que ces comparaisons sont pertinentes pour évaluer le délai de réponse accordé au demandeur. Le défendeur a soutenu à l’audience que la suspension sans solde créait une situation d’urgence et qu’il fallait en conséquence procéder rapidement. À mon avis, il serait injuste de reconnaître que la gouverneure en conseil pouvait restreindre le droit de réponse du demandeur en raison d’une situation d’urgence qu’elle a elle-même créée.

c) L’absence de M. Ritchie

[206] Le demandeur aurait voulu que M. Ritchie soit présent lors de la rencontre du 1^{er} mars 2004, comme il l’a demandé dans sa lettre au Premier ministre (affidavit du demandeur, paragraphes 54 et 55; mémoire du défendeur, paragraphe 83). À mon avis, cette demande est tout-à-fait légitime compte tenu du volet corporatif des motifs d’insatisfaction (voir le paragraphe 21 de la présente décision), de la décision du conseil d’administration de ne pas en appeler du jugement et de la confiance qu’exprimait le conseil d’administration de façon unanime à l’égard de M. Vennat dans le communiqué du 18 février 2004. En effet, en vertu du paragraphe 7(1) de la Loi sur la BDC, c’est le conseil d’administration qui gère les affaires de la société :

7. (1) The Board shall direct and manage the business and affairs of the Bank.

[207] Mr. Ritchie was not the Chairperson of the BDC's Board of Directors at the time when the facts alleged against the applicant took place. However, the Board of Directors reiterated its confidence in Mr. Vennat and it would have been expected that Mr. Ritchie would explain before the Minister of Industry why the Board of Directors acted in such a way, despite the seriousness of the Judge's remarks in regard to Mr. Vennat in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. It seems to me that for the purposes of the personalized inquiry, it would have been important to have Mr. Ritchie's point of view before making a final decision regarding Mr. Vennat, especially if the decision maker intended to accept the corporate allegations against the applicant. Without making it a procedural requirement, I believe that it is a factor worthy of note in assessing the quality of the applicant's right to respond.

(d) The standard applied

[208] Finally the standard applied by the Governor in Council was not the proper one.

[209] At paragraph 140 of his memorandum, the respondent explains that the applicant had to submit very strong evidence in order to change the Governor in Council's opinion:

[TRANSLATION] It was also not patently unreasonable for the Governor in Council to determine that the remarks in the Denis judgment regarding the applicant's conduct were fatally incorrect, tainted by fraud or dishonesty; or that they brought new evidence that had not previously been available to Denis J. in regard to the actions of the applicant or the BDC.

[210] As the respondent acknowledged at the hearing, this standard is drawn from *Toronto (City) v. C.U.P.E.*, above, at paragraph 52, where the Judge is discussing the application of the doctrine of abuse of process to prevent the relitigation of determinations made against a person in an earlier proceeding:

7. (1) Le conseil dirige et gère les affaires tant commerciales qu'internes de la Banque.

[207] M. Ritchie n'était pas président du conseil d'administration de la BDC au moment où les faits reprochés au demandeur se sont produits. Toutefois, le conseil d'administration a réitéré sa confiance envers M. Vennat et il aurait été normal que M. Ritchie puisse expliquer devant la ministre de l'Industrie pourquoi le conseil d'administration a agi ainsi, malgré la gravité des commentaires du juge à l'égard de M. Vennat dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Il me semble que dans le cadre de l'enquête personnalisée, il aurait été important d'avoir le point de vue de M. Ritchie avant de prendre une décision finale concernant M. Vennat, surtout si le décideur entendait retenir les reproches de nature corporative contre le demandeur. Sans en faire une exigence procédurale, je crois qu'il s'agit d'un élément digne de mention pour évaluer la qualité du droit de réponse dont a disposé le demandeur.

d) La norme appliquée

[208] Finalement, la norme appliquée par la gouverneure en conseil n'était pas la bonne.

[209] Au paragraphe 140 de son mémoire, le défendeur explique que le demandeur devait présenter une preuve très forte pour faire changer d'avis la gouverneure en conseil :

Il n'était également pas manifestement déraisonnable pour la gouverneure en conseil de conclure que les explications du demandeur ne suffisaient pas à démontrer que les commentaires du Jugement Denis sur le comportement du demandeur étaient irrémédiablement incorrectes, entachées [*sic*] de fraude ou de malhonnêteté; ou qu'elles [*sic*] apportaient de la nouvelle preuve qui n'était pas antérieurement disponible au juge Denis en relation avec les agissements du demandeur ou de la BDC.

[210] Cette norme est tirée, comme l'a reconnu le défendeur à l'audience, de l'affaire *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, précitée, au paragraphe 52, où le juge discute de l'application de la doctrine de l'abus de procédure permettant d'empêcher la remise en cause de conclusions formulées à l'encontre d'une personne dans une instance antérieure :

It is therefore apparent that from the system's point of view, relitigation carries serious detrimental effects and should be avoided unless the circumstances dictate that relitigation is in fact necessary to enhance the credibility and the effectiveness of the adjudicative process as a whole. There may be instances where relitigation will enhance, rather than impeach, the integrity of the judicial system, for example: (1) when the first proceeding is tainted by fraud or dishonesty; (2) when fresh, new evidence, previously unavailable, conclusively impeaches the original results; or (3) when fairness dictates that the original result should not be binding in the new context. This was stated unequivocally by this Court in *Danyluk, supra*, at para. 80. [Emphasis added.]

Paragraph 87 of the respondent's memorandum confirms that the Governor in Council applied a very strict standard in regard to the applicant:

[TRANSLATION] She [the Governor in Council] did not have to act as a Court of Appeal, or to revisit the three months of hearing preceding the Denis judgment. She could receive and consider the remarks in the Denis judgment regarding the conduct of the applicant and the BDC and determine, in light of the applicant's explanations, whether the Denis judgment remarks relating to the applicant's conduct were so unfounded that, despite the remarks:

- (a) she could continue to have confidence in the applicant; and
- (b) she could determine that the applicant's conduct was compatible with his continued appointment; [Emphasis added.]

Paragraph 80 of the respondent's memorandum appears to contradict paragraphs 87 and 140 but confirms that the standard applied was very strict. The relevant passage of paragraph 80 reads as follows:

[TRANSLATION] The aim of the exercise was not to establish that the Denis judgment was incorrect and patently unreasonable. That letter informed the applicant that his conduct, as related in the Denis Judgment, raised serious questions regarding whether there were valid grounds to remove him and that his version of the facts was wanted before the decision was finalized. [Emphasis added.]

However, the respondent said at the hearing that the standard applied was the standard in *Toronto (City) v. C.U.P.E.*, above, confirming at the same time that a very strict standard was applied in regard to Mr. Vennat.

D'un point de vue systémique, il est donc évident que la remise en cause s'accompagne de graves effets préjudiciables et qu'il faut s'en garder à moins que des circonstances n'établissent qu'elle est, dans les faits, nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité du processus juridictionnel dans son ensemble. Il peut en effet y avoir des cas où la remise en cause pourra servir l'intégrité du système judiciaire plutôt que lui porter préjudice, par exemple : (1) lorsque la première instance est entachée de fraude ou de malhonnêteté, (2) lorsque de nouveaux éléments de preuve, qui n'avaient pu être présentés auparavant, jettent de façon probante un doute sur le résultat initial, (3) lorsque l'équité exige que le résultat initial n'ait pas force obligatoire dans le nouveau contexte. C'est ce que notre Cour a dit sans équivoque dans l'arrêt *Danyluk*, précité, par. 80. [Je souligne.]

Le paragraphe 87 du mémoire du défendeur confirme que la gouverneure en conseil a appliqué une norme très sévère à l'endroit du demandeur :

Elle [la Gouverneure en conseil] n'avait pas à s'ériger en Cour d'appel, ni à refaire les trois mois de procès ayant précédé le jugement Denis. Elle pouvait recevoir et considérer les propos du Jugement Denis relativement à la conduite du demandeur et de la BDC et déterminer, à la lumière des explications du demandeur, si les propos du Jugement Denis relatifs au comportement du demandeur étaient tellement sans fondement que, en dépit de ceux-ci :

- a) elle pouvait continuer de faire confiance au demandeur; et
- b) elle pouvait conclure que le comportement du demandeur était compatible avec son maintien en fonction; [Je souligne.]

Le paragraphe 80 du mémoire du défendeur semble contredire les paragraphes 87 et 140 mais confirme que la norme appliquée était très sévère. Le passage pertinent du paragraphe 80 se lit comme suit :

Or, le but de l'exercice n'était pas de prouver que le jugement Denis était erroné et manifestement déraisonnable. Cette lettre portait à l'attention du demandeur que son comportement, tel que relaté dans le Jugement Denis, soulevait de sérieuses questions quant à savoir s'il existait des motifs valables de le destituer et qu'on voulait connaître sa version des faits avant de finaliser la décision. [Je souligne.]

Toutefois, le défendeur a dit à l'audience que la norme appliquée était celle de l'affaire *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, précitée, confirmant du même coup l'application d'une norme très stricte à l'égard de M. Vennat.

[211] In my opinion, the standard in *Toronto (City) v. C.U.P.E.*, above, does not apply in this case. It is only appropriate when it is a matter of relitigating a decision in a new forum. For the reasons mentioned earlier, the remarks of the Judge in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, could not be set up legally against the applicant (see paragraphs 138 to 144 of this decision). Mr. Vennat, contrary to the party in *Toronto (City) v. C.U.P.E.*, above, was not charged or found guilty in a criminal proceeding. It was a fatal error in law to impose on the applicant a burden of proof practically impossible to rebut based on a precedent in the case law which does not apply. Further, there is nothing in the record to indicate that the applicant was aware of the burden placed on him: that is an additional factor establishing that the procedure applied was not of the required transparency. In this context, it seems to me that the applicant's right to respond was certainly strongly affected, as well as his ability to change the employer's mind.

[212] To summarize, the duty to act fairly certainly obliged the Governor in Council to give the applicant a real opportunity to respond to the reasons for dissatisfaction, and not only a right to a limited response against very elaborate allegations which could not be refuted without relying on a careful analysis of volumes of evidence. Further, the burden applied in regard to the applicant was incorrect, which amounts to a serious error vitiating the entire procedure.

C. Finding as to the Governor in Council's duty to act fairly

[213] As the Attorney General acknowledged, the Governor in Council had the duty to act fairly in regard to the applicant. The substance of that duty must be appreciated in accordance with the nature of the decision and the applicable legislative regime, the importance of the decision for the applicant and his legitimate expectations, all the while taking into account the procedural choices made by the Governor in Council.

[211] À mon avis, la norme de l'affaire *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, précitée n'est pas applicable en l'espèce. Elle n'est applicable que lorsqu'il s'agit de remettre en cause une décision dans le cadre d'un nouveau forum. Or, pour les raisons mentionnées ci-dessus, les commentaires du juge dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, n'étaient pas opposables juridiquement au demandeur (voir paragraphes 138 à 144 de la présente décision). M. Vennat, contrairement à l'intéressé dans l'affaire *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, précitée, n'a pas été accusé ni condamné devant une instance criminelle. C'était une erreur de droit fatale que d'imposer au demandeur un fardeau pratiquement impossible à renverser fondé sur un précédent jurisprudentiel qui n'est pas applicable. De plus, rien n'indique au dossier que le demandeur ait eu connaissance du fardeau qu'on lui imposait : cela constitue un élément additionnel de nature à démontrer que la procédure appliquée n'avait pas la transparence requise. Dans ce contexte, il me semble que le droit de réponse du demandeur a certainement été lourdement affecté, de même que sa capacité de faire changer l'employeur d'avis.

[212] En somme, le devoir d'agir équitablement obligeait certainement la gouverneure en conseil à donner au demandeur une occasion réelle de répondre aux motifs d'insatisfaction, et non uniquement un droit de réplique sommaire à des reproches très élaborés ne pouvant être réfutés qu'en se fondant sur l'analyse minutieuse d'une preuve volumineuse. De plus, le fardeau appliqué à l'endroit du demandeur était erroné, ce qui constitue une erreur grave viciant l'ensemble de la procédure.

C. Conclusion quant au devoir d'agir équitablement incombant à la gouverneure en conseil

[213] Comme le Procureur général l'a admis, la gouverneure en conseil avait le devoir d'agir équitablement à l'égard du demandeur. Le contenu de ce devoir devait être apprécié en fonction de la nature de la décision et du régime législatif applicable, de l'importance de la décision pour le demandeur et de ses attentes légitimes, tout en tenant compte des choix de procédure faits par la gouverneure en conseil.

[214] This approach led me to observe, first, that the removal of the President and Chief Executive Officer of the BDC must be effected in a framework that need not be judicial or formalistic. The Governor in Council is master of the procedure as a general rule. Further, my analysis enabled me to ascertain that the removal of the President and Chief Executive Officer of the BDC, in the particular circumstances of this case, was subject to a series of enhanced procedural safeguards.

[215] The applicable procedural safeguards are the following. First, the applicant was entitled to the safeguards recognized in *Knight v. Indian Head School Div. No. 19*, above, at page 683, namely the right to know the reason(s) for dissatisfaction as well as the right to respond to the reasons for dissatisfaction. These safeguards are the most basic form of the duty to act fairly. Further, my analysis led me to find that the applicant was entitled to enhanced procedural safeguards, namely, the right to a personalized inquiry into the facts by the decision maker and the right to respond as well as the right to a decision with sufficient reasons. On a broader scale, I believe that the applicant was entitled to participate in a transparent forum and to deal with a decision maker who played fair.

[216] Finally, my analysis of the evidence indicated to me that some of the procedural safeguards had not been observed as regards the applicant. That applies to the obligation to conduct a personalized inquiry, the right to have a true opportunity to respond to that inquiry and the right to a decision with sufficient reasons. Further, it appeared to me in light of the evidence that the applicant only had a very limited right to respond to the reasons for dissatisfaction. Another significant element vitiating the procedure was the application of too onerous a burden drawn from a Supreme Court decision that did not apply in the circumstances. The Governor in Council required that Mr. Vennat establish that the remarks of the Judge in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above, were fatally incorrect, tainted by fraud or dishonesty; or that he bring forth new evidence that had not previously been available to the Judge. That burden was certainly not appropriate and was not known by Mr.

[214] Cette démarche m'a amené à constater, d'abord, que la révocation du président et chef de la direction de la BDC doit être faite dans un cadre qui n'a pas nécessairement à être judiciairisé ou formaliste. La gouverneure en conseil est maîtresse de la procédure en règle générale. De plus, mon analyse m'a permis de constater que la révocation du président et chef de la direction de la BDC, dans les circonstances particulières du présent dossier, était sujette à une série de garanties procédurales rehaussées.

[215] Les garanties procédurales applicables sont les suivantes. D'abord, le demandeur avait droit aux garanties reconnues dans l'affaire *Knight c. Indian Head School Div. No. 19*, précitée, à la page 683, soit le droit de connaître le ou les motifs d'insatisfaction ainsi que le droit de répondre aux motifs d'insatisfaction. Ces garanties constituent la forme la plus élémentaire du devoir d'agir équitablement. De plus, mon analyse m'a amené à conclure que le demandeur avait droit à des garanties procédurales rehaussées, soit le droit à une enquête personnalisée des faits par le décideur et le droit d'y répondre ainsi que le droit à une décision minimalement motivée. Plus largement, je crois que le demandeur avait le droit de participer à un forum transparent et d'avoir affaire à un décideur qui joue franc jeu.

[216] Finalement, mon analyse de la preuve m'a permis de constater que certaines des garanties procédurales n'avaient pas été respectées à l'égard du demandeur. C'est le cas de l'obligation de mener une enquête personnalisée, du droit d'avoir une occasion réelle de répondre à cette enquête et du droit à une décision minimalement motivée. De plus, il m'a semblé à la lumière de la preuve que le demandeur n'a eu qu'un droit très sommaire de réfuter les motifs d'insatisfaction. Un autre élément important viciant la procédure est l'application d'un fardeau trop exigeant tiré d'une décision de la Cour suprême qui n'était pas applicable dans les circonstances. La gouverneure en conseil a exigé de M. Vennat qu'il démontre que les commentaires du juge dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée, sont irrémédiablement incorrects, entachés de fraude ou de malhonnêteté, ou qu'il apporte de la nouvelle preuve non disponible au juge. Ce fardeau n'était certainement

Vennat. It was therefore not possible for Mr. Vennat to reverse the simple presumption of facts that rested on him as a result of the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above.

pas approprié et n'était pas connu de M. Vennat. Il n'était donc pas possible pour ce dernier de renverser la présomption simple de fait qui reposait sur lui en raison de la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée.

VIII. Analysis—Principal application—Substantive issues

[217] Considering the failures to observe procedural fairness that I identified, there is no need to respond to questions 3(a) and 3(b) (see paragraph 6 of this decision), since these issues relate to the merits of the Governor in Council's decision.

VIII. Analyse—Demande principale—Questions de fond

[217] Compte tenu des manquements à l'équité procédurale que j'ai constatés, il n'est pas nécessaire de répondre aux questions 3a) et 3b) (voir le paragraphe 6 de la présente décision), puisque ces questions touchent le bien-fondé de la décision de la gouverneure en conseil.

IX. The costs

[218] Considering my answers to the questions at issue, costs are awarded to the applicant. The applicant is seeking costs on a solicitor-client basis but did not establish or submit convincing evidence of reprehensible conduct on the part of Governor in Council, her representatives or her counsel to justify such an exceptional measure (*Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*; *Rice v. New Brunswick*, [2002] 1 S.C.R. 405, at paragraph 86).

IX. Les frais

[218] Tenant compte de mes réponses aux questions en litige, les frais sont accordés au demandeur. Le demandeur voudrait obtenir les frais sur une base avocat/client mais n'a pas fait la démonstration ni présenté de preuve convaincante d'une conduite répréhensible de la part de la gouverneure en conseil, de ses représentants ou de ses procureurs pour justifier pareille mesure d'exception (*Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministère des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405, au paragraphe 86).

[219] Bearing in mind the discretion that I have under rule 400 [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)] of the Rules (in particular paragraphs (3)(c) and (3)(g)), I award costs in accordance with the highest number of units provided in Column IV of the Tariff B [as am. by SOR/2004-283, ss. 30, 31, 32].

[219] Ayant à l'esprit la discrétion qui m'est accordée selon la règle 400 [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)] des Règles (en particulier les alinéas (3)c) et (3)g)), j'accorde les frais selon le nombre d'unités le plus élevé prévu à la colonne IV du tarif B [mod. par DORS/2004-283, art. 30, 31, 32].

X. Conclusion

[220] This decision does not bear on the issue of whether the applicant's removal was justified. It does not in any way challenge the legal validity of the decision in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. It does not make any determination regarding the applicant's conduct, either at the hearing in the case cited or in the performance of his duties as President and Chief Executive Officer of the BDC. The decision does not address the BDC's administration of

X. Conclusion du jugement

[220] La présente décision ne porte pas sur la question de savoir si la révocation du demandeur était bien fondée. Elle ne remet aucunement en question la valeur juridique de la décision dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Elle ne comporte aucune conclusion quant aux agissements du demandeur, que ce soit lors des auditions dans l'affaire précitée ou dans le cadre de ses fonctions à titre de président et de chef de la direction de la BDC. La

any specific matter, or the merits of the final decision by Denis J. in *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, above. The scope of this decision is limited: it is only a matter of defining and applying the duty to act fairly in regard to the applicant.

[221] In short, it is my opinion that the applicant was not treated fairly considering all of the circumstances and the applicable case law. The President and Chief Executive Officer of the BDC must be relatively independent so that he or she is able to act in the public interest. The procedural framework which permits such independence to be achieved was not observed in regard to the applicant. In fact, the applicant was not given the right to meaningfully respond to the reasons for dissatisfaction of the Governor in Council, or the right to be the subject of a personalized inquiry and to respond to the result of that inquiry. Moreover, the decision regarding him was not sufficiently reasoned. The duty to act fairly requires, in an employee-employer relationship, a high standard of justice and the observance of transparency and fair play. It is the sum of the factors—not any of them taken in isolation—that are mentioned in this decision that have led me to determine that the duty to act fairly was not observed in regard to the applicant. I do not see how I could determine otherwise, considering all of the circumstances.

[222] I attempted to adopt a clear and systematic analysis and application of the duty to act fairly, while remaining within the guidelines established by the case law. I was careful to consider all of the relevant circumstances. I must say that despite that effort, this decision was very complex because of the lack of statutory, regulatory and quasi-regulatory guidelines addressing the removal of public office holders. In the absence of more solid, certain and foreseeable points of reference, I had to apply on the case law.

[223] There is a risk that similar situations will arise again in the future and the absence of guidelines makes the law less foreseeable, efficient and certain.

décision ne traite pas non plus de l'administration par la BDC de quelque dossier spécifique que ce soit, ni du bien-fondé de la décision finale du juge Denis dans l'affaire *Beaudoin c. Banque de développement du Canada*, précitée. Le cadre de la présente décision est restreint : il ne s'agissait que de définir et d'appliquer le devoir d'agir équitablement à l'endroit du demandeur.

[221] En bref, je suis d'avis que le demandeur n'a pas été traité équitablement compte tenu de l'ensemble des circonstances et de la jurisprudence applicable. Le président et chef de la direction de la BDC doit être relativement indépendant pour pouvoir agir dans l'intérêt public. Le cadre procédural permettant d'assurer cette indépendance n'a pas été respecté à l'égard du demandeur. En effet, le demandeur n'a pas eu droit de répondre valablement aux motifs d'insatisfaction de la gouverneure en conseil, ni n'a eu droit de faire l'objet d'une enquête personnalisée et de répondre au résultat de cette enquête. En outre, la décision dont il a fait l'objet n'est pas minimalement motivée. Le devoir d'agir équitablement requiert, dans le contexte d'une relation employeur-employé, une justice de haute qualité et le respect de la transparence et du franc jeu. C'est la somme des éléments mentionnés dans la présente décision qui me conduit à la conclusion que le devoir d'agir équitablement n'a pas été respecté à l'endroit du demandeur, et non chacun d'entre eux pris isolément. Je ne vois pas comment il serait possible de conclure autrement, compte tenu de l'ensemble des circonstances.

[222] J'ai tenté d'adopter une démarche claire et systématique d'analyse et d'application du devoir d'agir équitablement, tout en demeurant dans les balises fixées par la jurisprudence. J'ai pris soin de considérer l'ensemble des circonstances pertinentes. Je ne peux m'empêcher de remarquer que malgré cet effort, la présente décision est rendue très complexe par l'absence de balises législatives, réglementaires ou para réglementaires encadrant la révocation des titulaires de charges publiques. À défaut d'assises plus solides, certaines et prévisibles, j'ai dû m'appuyer sur la jurisprudence.

[223] Des situations semblables risquent de se produire de nouveau dans l'avenir et l'absence de balises rend le droit moins prévisible, efficace et certain.

JUDGMENT

THE COURT ORDERS:

- The respondent's motion to strike is allowed in part. Documents MV-22, MV-30, MV-31 and MV-33, as well as the affidavit of Denis Désautels, are struck from the record;
- The paragraphs of the applicant's affidavit listed in Appendices A, B and C are struck (except for the specified passages);
- The applicant's motion to strike is allowed in part;
- The application for judicial review is allowed;
- The Governor in Council's Orders dated February 24, 2004 and March 12, 2004 (bearing numbers P.C. 2004-225 and P.C. 2004-147) are quashed and the matter is referred back to the Governor in Council;
- The applicant is awarded costs in accordance with the highest number of units provided in Column IV of the Tariff B.

Appendix A

Paragraphs of the applicant's affidavit which are ordered to be struck on the ground that they are related to the affidavit of Denis Désautels or to Exhibits MV-22, MV-30, MV-31, MV-33:

- 102(g), 107, 108, 110, 115, 135, 136, 137, 141, 142, 146, 155, 157, 158, 164 (with the exception of paragraph (b), which is incorporated into Exhibit MV-15, page 12), 165, 171, 177, 183, 214, 218 (a) and (d), 252, 253, 256, 257, 258, 261, 267, 270, 272 to 274, 285, 286, 288, 289, 294, 297, 299, 300, 307, 310 (with the exception of the passage from the judgment), 313, 315 to 320 (with the exception of the passage from the judgment), 321, 322, 324, 327, 329 and 339 to 343.

Appendix B

Paragraphs of the applicant's affidavit which are ordered to be struck on the ground that they contain information

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

- La requête en radiation du défendeur est accordée en partie. Les documents MV-22, MV-30, MV-31 et MV-33, ainsi que l'affidavit de Denis Désautels, sont radiés du dossier;
- Les paragraphes de l'affidavit du demandeur mentionnés aux annexes A, B et C sont radiés (sauf les parties spécifiées);
- La requête en radiation du demandeur est accordée en partie;
- La demande de contrôle judiciaire est accueillie;
- Les décrets de la gouverneure en conseil en date du 24 février 2004 et du 12 mars 2004 (portant les numéros C.P. 2004-225 et C.P. 2004-147) sont annulés et le dossier est retourné à la gouverneure en conseil;
- Les frais sont accordés au demandeur suivant le nombre d'unités le plus élevé prévu à la colonne IV du tarif B.

Annexe A

Paragraphes de l'affidavit du demandeur dont la radiation est ordonnée au motif qu'ils se rapportent à l'affidavit de M. Denis Désautels ou aux pièces MV-22, MV-30, MV-31, MV-33 :

- 102g), 107, 108, 110, 115, 135, 136, 137, 141, 142, 146, 155, 157, 158, 164 (sauf le paragraphe b), qui est intégré à la Pièce MV-15, page 12), 165, 171, 177, 183, 214, 218 a) et d), 252, 253, 256, 257, 258, 261, 267, 270, 272 à 274, 285, 286, 288, 289, 294, 297, 299, 300, 307, 310 (à l'exception de l'extrait de jugement), 313, 315 à 320 (à l'exception de l'extrait de jugement), 321, 322, 324, 327, 329 et 339 à 343.

Annexe B

Paragraphes de l'affidavit du demandeur dont la radiation est ordonnée au motif qu'ils contiennent de

which was not or could not have been before the decision maker at the time the decision was made:

- 102(b), (c), (d), (e) and (f), 113, 118, 119, 122, 156, 160, 173, 177, 188, 210, 216, 217, 235 (ii) and (iii);

- Paragraphs 245 to 347 are also struck to the extent that they have not already been struck in Appendix A. I note that the applicant admits at paragraph 247 of his affidavit that this part of his argument (paragraphs 245 to 347) was not before the Governor in Council considering the limited time given to him. However, the parts of the paragraphs containing passages from the judgment are not struck (as an example, paragraphs 310, 312, 326, etc.).

Appendix C

Paragraphs of the applicant's affidavit which are ordered to be struck on the ground that they contain allegations of law, opinion or commentary regarding evidence that is self-explanatory:

- 20, 21, 22, 23, 24, 26, 34, 44 (except to note that the applicant said he had four working days to prepare and submit his preliminary memorandum), 45, 52, 64, 66, 68, 72 to 76, 78, 79, 80 to 84, 87 (except the passage from the judgment), 88, 89, 100, 101, 103, 120, 128, 133, 138, 139, 152, 161, 170, 174, 178, 190, 200, 212, 219, 220, 221, 222, 239, 244, 348, 349, 351 to 353, 355, 356, 358, 359, 361 to 364.

l'information qui n'était pas ou ne pouvait pas se retrouver devant le décideur au moment de la prise de décision :

- 102b), c), d), e) et f), 113, 118, 119, 122, 156, 160, 173, 177, 188, 210, 216, 217, 235 ii) et iii);

- Les paragraphes 245 à 347 sont également radiés dans la mesure où ils ne sont pas déjà radiés dans l'annexe A. Je remarque que le demandeur admet au paragraphe 247 de son affidavit que cette partie de son argumentation (les paragraphes 245 à 347) n'était pas devant la gouverneure en conseil compte tenu du temps limité qui lui a été accordé. Toutefois, les parties de paragraphes contenant des extraits du jugement ne sont pas radiées (à titre d'exemple les paragraphes 310, 312, 326, etc.).

Annexe C

Paragraphes de l'affidavit du demandeur dont la radiation est ordonnée au motif qu'il s'agit d'allégués de droit, de l'opinion ou des commentaires concernant des éléments de preuve qui parlent d'eux-mêmes :

- 20, 21, 22, 23, 24, 26, 34, 44 (sauf pour prendre note que le demandeur dit avoir disposé de 4 jours ouvrables pour préparer et remettre son mémoire préliminaire), 45, 52, 64, 66, 68, 72 à 76, 78, 79, 80 à 84, 87 (sauf l'extrait de jugement), 88, 89, 100, 101, 103, 120, 128, 133, 138, 139, 152, 161, 170, 174, 178, 190, 200, 212, 219, 220, 221, 222, 239, 244, 348, 349, 351 à 353, 355, 356, 358, 359, 361 à 364.