

T-764-75

T-764-75

**Christopher Bruce Cathcart** (*Applicant*)**Christopher Bruce Cathcart** (*Requérant*)

v.

a

**The Public Service Commission and Irene Clapham** (*Respondents*)**La Commission de la Fonction publique et Irene Clapham** (*Intimées*)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, March 11 and 19, 1975.

b Division de première instance, le juge suppléant Smith—Winnipeg, les 11 et 19 mars 1975.

*Public Service—Extraordinary remedies—Certiorari and Prohibition—Applicant appealing recommendation of dismissal from Public Service—Post Office Department's appeal file read by Board Chairman in advance of hearing—Whether existence of bias or reasonable likelihood of bias—Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 31 and Regulations, s. 45(1)(a).*

c *Fonction publique—Redressements extraordinaires—Certiorari et Prohibition—Le requérant interjette appel d'une recommandation de renvoi de la Fonction publique—Dossier d'appel du ministère des Postes lu avant l'audience par la présidente du comité—Y a-t-il eu partialité ou apparence raisonnable de partialité?—Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 31 et Règlement, art. 45(1)a.*

Applicant, a mail service courier in the Public Service, appealed a recommendation of dismissal. Before the hearing, the Post Office Department's appeal file was read by respondent, the Chairman and sole member of the Board of Inquiry. Applicant applied for *certiorari* requiring the forwarding of all relevant documents in the appeal to this Court, and for prohibition prohibiting and/or restraining respondent Clapham from acting as Chairman.

d Le requérant, courrier des services postaux à la Fonction publique, a interjeté appel d'une recommandation de renvoi. Avant l'audience, l'intimée, présidente et unique membre du comité d'appel, a lu le dossier d'appel du ministère des Postes. Le requérant sollicite un bref de *certiorari* exigeant la transmission à cette cour de tous les documents relatifs à l'appel et un bref de prohibition interdisant à l'intimée d'agir en qualité de présidente.

*Held*, granting the order of prohibition, it is not necessary to make a decision on the application for *certiorari*. The fundamental principle, applicable to courts and quasi-judicial bodies equally, is that not only must justice be done, it must appear to be done. If a member of a body engaged in a judicial proceeding is subject to a bias, he ought not to participate in the decision, or even sit on the tribunal. The rule is of general application to all circumstances in which persons may reasonably believe that bias exists, or apprehend reasonably that it is likely to exist. Thus, where a quasi-judicial body has read and became familiar with one side of an issue upon which it is required to adjudicate, there is a danger that the Board's ability to act impartially at the subsequent hearing has been impaired.

f *Arrêt*: l'ordonnance de prohibition est accordée, sans qu'il y ait lieu de statuer sur la demande de bref de *certiorari*. Le principe fondamental, applicable aux tribunaux tout comme aux organismes quasi judiciaires, est qu'il ne suffit pas que justice soit faite, mais qu'il soit manifeste qu'elle l'a été. Si un membre d'un organisme, chargé d'une procédure judiciaire, est susceptible de partialité, il ne devrait pas participer à la décision ni même siéger au tribunal. Cette règle s'applique de façon générale à toutes les circonstances dans lesquelles des personnes ont des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une forme de partialité ou de la redouter. Ainsi, lorsqu'un organisme quasi judiciaire a lu et pris connaissance d'un aspect du litige sur lequel il est tenu de se prononcer, il est à craindre que son aptitude à agir avec impartialité à l'audience qui doit suivre, se trouve diminuée.

*Frome United Breweries Co. v. Bath J.J.* [1926] A.C. 586; *Nichols v. Graham* [1937] 2 W.W.R. 464; *Eckersley v. Mersey Docks and Harbour Board* [1894] 2 Q.B. 667; *Rex v. Sussex J.J. ex parte McCarthy* [1924] 1 K.B. 256; *Regina v. Steele* (1895) 2 C.C.C. 433 and *Regina v. Huggins, ex parte Clancy* [1895] 1 Q.B. 563, applied.

h Arrêts appliqués: *Frome United Breweries Co. c. Bath J.J.* [1926] A.C. 586; *Nichols c. Graham* [1937] 2 W.W.R. 464; *Eckersley c. Mersey Docks And Harbour Board* [1894] 2 Q.B. 667; *Rex c. Sussex J.J. ex parte McCarthy* [1924] 1 K.B. 256; *Regina c. Steele* (1895) 2 C.C.C. 433 et *Regina c. Huggins, ex parte Clancy* [1895] 1 Q.B. 563.

APPLICATION.

i REQUÊTE.

COUNSEL:

j AVOCATS:

*M. Myers, Q.C.*, for applicant.*M. Myers, c.r.*, pour le requérant.*D. Rutherford* and *S. Lyman* for respondents.*D. Rutherford* et *S. Lyman* pour les intimées.

## SOLICITORS:

*Pollock, Nurgitz, Skwark, Bromley and Myers*, Winnipeg, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents. <sup>a</sup>

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

SMITH D.J.: This is an application for an order of *certiorari* requiring the respondents to forward to the Registry of this Court in Winnipeg all things, including all records, transcripts of proceedings, all exhibits, documents and all other papers and matters touching upon the applicant's appeal to the respondent The Public Service Commission pursuant to the *Public Service Employment Act*, and

For an order of prohibition to prohibit and/or restrain the respondent Irene Clapham from acting as Chairman of the Board of Inquiry established by the Public Service Commission pursuant to the said section 31 and the Regulations, to inquire into an appeal from the applicant against a recommendation by Mr. G. Toal that the applicant be released from his employment as a mail service courier with the Canada Post Office. The motion was heard on March 11, 1975.

The applicant has been employed as a mail service courier under his present appointment since April 1, 1972. By letter from Mr. G. Toal, Director, Manitoba District Western Postal Region, dated January 31, 1975, he was given notice that Mr. Toal had decided to recommend to the Public Service Commission that he be released under section 31 of the *Public Service Employment Act* because of incompetence in performing the duties of his position.

The applicant appealed against Mr. Toal's recommendation. On March 3, 1975 the matter came before an Appeal Board established by the Commission to conduct an inquiry into the appeal. The Chairman and sole member of the Board was the respondent Irene Clapham.

At the opening of the hearing before the Appeal Board it became clear that not only the applicant's

## PROCUREURS:

*Pollock, Nurgitz, Skwark, Bromley et Myers*, Winnipeg, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimées.

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

<sup>b</sup> LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Il s'agit d'une demande de bref de *certiorari* enjoignant les intimées de transmettre au greffe de la Cour à Winnipeg tout ce qui intéresse la présente affaire, notamment tous les dossiers, transcriptions des procédures, pièces, documents et tous autres actes et écrits en rapport avec l'appel du requérant interjeté devant l'intimée, la Commission de la Fonction publique, conformément à l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. <sup>c</sup>

Il s'agit également d'une demande de bref de prohibition tendant à interdire à l'intimée, Irene Clapham, et (ou) à l'empêcher d'agir en qualité de présidente du comité d'enquête établi par la Commission de la Fonction publique en vertu dudit article 31 et du Règlement pour entendre l'appel interjeté par le requérant d'une recommandation de G. Toal visant son renvoi du poste qu'il occupait au ministère des Postes du Canada comme courrier des services postaux. La requête a été entendue le 11 mars 1975. <sup>d</sup>

Le requérant a occupé les fonctions de courrier des services postaux, poste qu'il détient depuis le 1<sup>er</sup> avril 1972. Par lettre datée du 31 janvier 1975, le directeur de la région postale de l'ouest—district du Manitoba, G. Toal, a avisé le requérant qu'il avait décidé de recommander à la Commission de la Fonction publique son renvoi, aux termes de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, pour motif d'incompétence dans l'exercice des fonctions de son poste. <sup>e</sup>

Le requérant a interjeté appel de cette recommandation. Le 3 mars 1975, l'affaire a été portée devant un comité d'appel établi par la Commission pour procéder à une enquête dans le cadre de cet appel. L'intimée, Irene Clapham, était la présidente et unique membre de ce comité. <sup>f</sup>

Au début de l'audience devant le comité d'appel, il devint évident que M<sup>me</sup> Clapham avait obtenu

appeal document had been forwarded to Mrs. Clapham, as required by section 45(1)(a) of the Regulations under the *Public Service Employment Act*, but also the Post Office Department's appeal file. This file was marked as Exhibit D-1 in the proceedings, but the record is not clear as to whether it was marked for identification only, as requested by counsel for the applicant, or as an accepted exhibit. It had not been identified by evidence before the Board. I therefore regard it as merely having been marked for identification. It is a bulky file, which the Chairman had read, and which she stated contained 42 exhibits. By the word "exhibits" I assume she meant "documents", as no exhibits had then been filed. Further she could not know how many of these documents would ultimately become exhibits. Some might be irrelevant or otherwise inadmissible, or counsel for the respondent the Public Service Commission might decide not to make use of them. However, they had all been read by the Chairman, though not exhaustively, in advance of the hearing.

The Board hearing was adjourned from March 3 to March 12, 1975, without evidence being taken. Counsel for the applicant then launched this motion for *certiorari* and prohibition. The motion was heard on March 11, 1975 when the decision was reserved.

Counsel for the applicant submitted to this Court that it was improper to put this file, which as he said contained the whole case of the Post Office Department, in the hands of the Chairman of the Board prior to the hearing, and that it was wrong for the Chairman to read it in advance of the hearing. Counsel for the respondents argued that the proceedings before the Board were an inquiry, not litigation, that there were no formal pleadings and that supplying the Board with the Department's file was the only way by which the Board could be apprised of the issues that would be brought before it. With this I do not agree. All that the Board needed was the ground on which the recommendation for release of the applicant was based, *viz*: incompetence, with some indication of the nature of the alleged incompetence. The rest

non seulement le document d'appel du requérant, ainsi que l'exige l'article 45(1)a) du Règlement établi en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, mais également le dossier d'appel du ministère des Postes. Ce dossier a été enregistré comme pièce D-1 dans la procédure, mais on ne peut clairement déterminer s'il a été uniquement enregistré aux fins d'identification, à la demande de l'avocat du requérant, ou s'il a été admis comme pièce. Il n'a pas été identifié comme tel devant le comité. Par conséquent, je considère qu'il a été simplement enregistré aux fins d'identification. La présidente a pris connaissance de ce dossier volumineux et indiqué qu'il renfermait 42 pièces. En utilisant le mot «pièces», je suppose qu'elle voulait parler de «documents», puisqu'aucune pièce n'avait alors été déposée. De plus, elle ne pouvait savoir combien de documents deviendraient finalement des pièces. Certains pouvaient être non pertinents ou irrecevables sous d'autres rapports, ou encore, l'avocat de l'intimée, la Commission de la Fonction publique, pouvait décider de ne pas les utiliser. Toutefois, sans qu'il s'agisse d'une lecture exhaustive, la présidente a pris connaissance de tous ces documents avant l'audience.

L'audience du comité a été ajournée du 3 au 12 mars 1975, sans qu'on recueille de témoignage. L'avocat du requérant a alors déposé une requête sollicitant un bref de *certiorari* et un bref de prohibition. Cette requête a été entendue le 11 mars 1975, la décision étant alors différée.

L'avocat du requérant a fait valoir devant cette cour qu'il était irrégulier de confier ce dossier à la présidente du comité avant l'audience car, à son avis, ce dossier contenait toutes les prétentions du ministère des Postes et qu'il était incorrect que la présidente en prenne connaissance avant l'audience. L'avocat des intimées a prétendu que la procédure engagée devant le comité était une enquête et non pas un procès, qu'il n'existait aucune plaidoirie formelle et que la remise du dossier du Ministère au comité constituait le seul moyen par lequel ce dernier pouvait prendre connaissance des questions en litige qui lui seraient soumises. Je ne partage pas ce point de vue. Le comité avait uniquement besoin du motif sur lequel se fondait la recommandation visant le renvoi du requérant, c'est-à-dire l'incompétence, et

would be a matter of evidence, to be adduced in the normal way.

The fundamental principle of law applicable to cases of this kind is that justice must not only be done but must manifestly appear to be done. The courts have always been astute to enforce observance of this principle, and the principle applies alike to proceedings in the courts of justice and to proceedings before other bodies exercising quasi-judicial functions, as was the situation of the Board in the present case.

The question of bias, real or likely, on the part of a person acting in a judicial capacity, has frequently been the touchstone for decisions giving effect to the foregoing principle. For example, in *Frome United Breweries Co. v. Bath J.J.* [1926] A.C. 586 the Lord Chancellor, Viscount Cave, said in the House of Lords, at page 590:

My lords, if there is one principle which forms an integral part of the English law, it is that every member of a body engaged in a judicial proceeding must be able to act judicially; and it has been held over and over again that, if a member of such a body is subject to a bias (whether financial or other) in favour of or against either party to the dispute or is in such a position that a bias must be assumed, he ought not to take part in the decision or even to sit upon the tribunal. This rule has been asserted, not only in the case of Courts of justice and other judicial tribunals, but in the case of authorities which, though in no sense to be called Courts, have to act as judges of the rights of others.

A very similar statement is found in the well known Manitoba case of *Nichols v. Graham* [1937] 2 W.W.R. 464, where Dysart J. said at page 469:

The law is clear that no person shall act as a Judge in any case in which he is an accuser or prosecutor, or in which he has, or may reasonably appear to have, any interest or bias in favour of or against any party thereto. The inhibition goes not only to the propriety of his so acting, but to his very capacity to act at all, so that if he does purport to act, his judgment will be set aside as a nullity. This great principle of our law applies to all cases without exception in which a person is called upon to act judicially, and extends to every member of a judicial tribunal, and to every judicial act. The courses of justice must be pure and undefiled, and all judicial officers, like Caesar's wife, must be above suspicion in the exercise of their judicial functions.

de certaines précisions sur la nature de cette prétendue incompétence. Pour le reste, il s'agissait d'une question de preuve qu'il fallait présenter de la manière habituelle.

<sup>a</sup> Suivant le principe de droit fondamental applicable aux affaires de ce genre, il ne suffit pas que justice soit faite, il faut qu'il apparaisse manifestement qu'elle l'a été. Les tribunaux ont toujours su adroitement faire observer ce principe qui s'applique de la même façon aux procédures engagées devant les cours de justice et devant les autres organismes ayant une compétence quasi judiciaire, comme c'était le cas pour le comité en l'espèce.

<sup>e</sup> La question de la partialité réelle ou probable d'une personne agissant de façon judiciaire a souvent été la pierre de touche des décisions faisant application du principe précédent. Par exemple, dans l'arrêt *Frome United Breweries Co. c. Bath J.J.* [1926] A.C. 586, le vicomte Cave, lord chancelier, a déclaré devant la Chambre des lords, à la page 590 du recueil:

<sup>e</sup> [TRADUCTION] Vos seigneuries, s'il y a un principe qui fait bien partie intégrante de notre droit anglais, c'est celui selon lequel chaque membre d'un organisme intervenant dans un processus judiciaire doit être apte à agir de façon judiciaire; et il est de jurisprudence constante que si un membre d'un tel organisme est partial, par suite d'un intérêt pécuniaire ou autre, en faveur de l'une ou l'autre partie ou à l'encontre de l'une de celles-ci, ou est dans une situation telle qu'il y a lieu de conclure à l'existence de partialité, il ne doit pas participer à la décision ni même siéger au tribunal. Cette règle s'est imposée non seulement dans le cas de cours de justice et d'autres tribunaux judiciaires mais aussi dans le cas d'organismes qui, tout en ne pouvant en aucune façon être qualifiés de tribunaux, doivent agir en qualité de juge des droits d'autrui.

<sup>h</sup> Le juge Dysart a émis une opinion similaire dans l'affaire bien connue *Nichols c. Graham* [1937] 2 W.W.R. 464, lorsqu'il a déclaré à la page 469 du recueil:

<sup>i</sup> [TRADUCTION] Il est nettement établi en droit que nul ne peut exercer les fonctions de juge dans une cause dans laquelle il poursuit ou accuse, ou dans laquelle il a, ou dans laquelle il est raisonnable de croire qu'il a, un intérêt ou une partialité en faveur d'une partie ou contre une partie à celle-ci. Il ne s'agit pas d'une simple question de convenances: le principe vise sa capacité même d'agir, de sorte que s'il prétend agir, son jugement sera frappé de nullité. Ce grand principe de notre droit s'applique à toutes causes sans exception dans lesquelles une personne est appelée à agir de façon judiciaire, et s'étend également à tout membre d'un tribunal judiciaire, à tout acte judiciaire. Les voies de la justice doivent être pures et limpides et tous les officiers de la justice, tout comme la femme de

In *Nichols v. Graham* the respondent was Police Magistrate of Winnipeg. As such he was, by statute, a member of the Board of Police Commissioners for the city. A decision was made by the Board to instruct the Chief Constable of the Winnipeg Police Force to enforce the provisions of the *Lord's Day Act* against storekeepers, with certain exceptions, who were keeping their stores open for business on Sunday. Magistrate Graham had taken an active part in the discussions leading to the Board's decision. A charge was laid against Mr. Nichols, which charge would normally come before Magistrate Graham for decision. An application for an order of prohibition to prohibit him from hearing the case, was made. The order of prohibition was granted.

In the course of his judgment Dysart J. referred to many cases in which strong judicial opinions had been expressed. Examples are:

*Eckersley v. Mersey Docks and Harbour Board* [1894] 2 Q.B. 667, where Lord Esher M.R. summarized the Judges' duty by saying at page 671, that:

... Not only must they be not biased, but that, even though it be demonstrated that they would not be biased, they ought not to act as judges in a matter where the circumstances are such that people—not necessarily reasonable people, but many people—would suspect them of being biased.

*Rex. v. Sussex J.J., Ex parte McCarthy* [1924] 1 K.B. 256, where Lord Hewart C.J. said, at page 259, that the issue turns "not upon what actually was done, but upon what might appear to be done. Nothing is to be done which creates even a suspicion that there has been an improper interference with the course of justice."

*Regina v. Steele* (1895) 2 C.C.C. 433, where Meredith C.J.C.P. of Ontario, quoted with approval at page 438, the language of Wills J. in *Regina v. Huggins, Ex parte Clancy* [1895] 1 Q.B. 563, at page 565, that:

It is far safer to enlarge the area of this class of objections to the qualification of justices than to restrict it.

César, doivent être au-dessus de tout soupçon dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

Dans l'arrêt *Nichols c. Graham*, l'intimé était juge d'instruction à Winnipeg. A ce titre, il était, en vertu de la loi, membre du bureau des commissaires de police. La commission rendit une décision chargeant le chef des services de police de Winnipeg de faire appliquer les dispositions de la *Loi sur le dimanche*, mises à part quelques exceptions à l'encontre des boutiquiers qui gardaient leur magasin ouvert le dimanche. Le juge d'instruction Graham avait pris une part active aux délibérations conduisant à la décision du bureau. Une plainte fut déposée contre Nichols, plainte qui normalement devait être entendue par le juge d'instruction Graham. Une demande de bref de prohibition fut alors déposée aux fins de lui interdire d'entendre l'affaire. Le bref de prohibition fut accordé.

Dans les motifs de son jugement, le juge Dysart a cité nombre d'affaires qui ont suscité des opinions juridiques de poids, en voici des exemples:

L'arrêt *Eckersley c. Mersey Docks and Harbour Board* [1894] 2 Q.B. 667, dans lequel le juge Esher M.R. a résumé les fonctions de juge de la manière suivante, à la page 671 du recueil:

[TRADUCTION] Non seulement ils ne doivent pas faire montre de partialité mais, même si l'on démontrait leur impartialité, ils ne doivent pas agir en qualité de juge dans une affaire où les circonstances sont telles que des personnes—pas nécessairement des personnes raisonnables mais plusieurs personnes—les soupçonneraient de partialité.

L'arrêt *Rex c. Sussex J.J., Ex parte McCarthy* [1924] 1 K.B. 256, où le juge en chef Hewart a déclaré, à la page 259 du recueil, que le litige porte [TRADUCTION] «non sur ce qui a été réellement fait, mais sur ce qui pourrait sembler avoir été fait. Rien ne doit être fait qui crée le moindre soupçon laissant à penser qu'il y a eu immixtion indue dans le cours de la justice».

L'arrêt *Regina c. Steele* (1895) 2 C.C.C. 433, dans lequel le juge en chef Meredith de la Cour provinciale de l'Ontario a cité en l'approuvant, page 438, la déclaration du juge Wills dans l'affaire *Regina c. Huggins, Ex parte Clancy* [1895] 1 Q.B. 563, à la page 565:

[TRADUCTION] Il est beaucoup plus prudent d'élargir le domaine de cette catégorie d'objections concernant l'aptitude des magistrats que de le restreindre.

At page 473 in his judgment Dysart J. summarized the issue before him, as follows:

The main question here, as in all these cases, is whether or not the facts and circumstances of the case would reasonably make it appear to the accused persons that there is a likelihood or danger of bias on the part of the Magistrate, or that his relationship at the earlier stages of this case, especially that part leading up to the prosecution was such that he may be interested in convicting the accused.

His conclusion, as stated at the bottom of the same page, was:

There is ground, I believe, for Mr. Nichols' fear or apprehension that in the circumstances Mr. Graham is likely to be biased.

The cases demonstrate that there are many circumstances which may show that actual bias exists, or alternatively that there are grounds on which persons may reasonably believe that bias exists or is to be apprehended. A simple case is where the person whose duty it is to decide the issue has a financial, economic or business interest in the success of one party in the litigation. In such circumstances it is often said there is a likelihood that the judicial officer "may make the cause his own". Another is where there is such a personal relationship between him and one party however founded, as to lead other persons to the conclusion that he is likely to be favourably, or unfavourably disposed, to that party's cause.

In the present case there is no suggestion that actual bias exists on the part of Mrs. Clapham. In fact counsel for the applicant expressly disowned any such suggestion. Nor is there any suggestion of any personal relationship between her and the applicant which could in any way affect her ability to act judicially in deciding the case. It is quite likely that she has never met or had anything to do with the applicant.

The two kinds of cases just mentioned are only examples. The rule is of general application to all circumstances in which persons may reasonably believe that bias exists or apprehend reasonably that it is likely to exist.

A la page 473 du recueil, le juge Dysart a résumé comme suit le litige qui lui était soumis:

[TRADUCTION] La question fondamentale en l'espèce, comme dans toutes les affaires de ce genre, est de savoir si les faits et les circonstances de l'espèce peuvent raisonnablement laisser à penser aux personnes en cause qu'il existait une possibilité ou un risque de partialité de la part du juge d'instruction ou que ses activités pendant les premiers stades de la procédure, notamment la phase conduisant à la poursuite, étaient telles qu'il pouvait avoir intérêt à déclarer l'inculpé coupable.

Voici sa conclusion formulée au bas de la même page:

J'estime que Nichols est fondé de craindre et d'appréhender que, dans les circonstances, Graham puisse être partial.

Ces arrêts montrent que la partialité peut exister effectivement dans bien des cas ou, subsidiairement, que certaines personnes ont des motifs raisonnables de croire que la partialité existe ou qu'elle doit être redoutée. On peut citer l'exemple simple d'une personne dont les fonctions l'amènent à trancher un litige et qui possède un intérêt financier, économique ou professionnel à ce qu'une partie impliquée dans le procès obtienne gain de cause. Dans ce cas, on dit généralement qu'il y a des chances que le magistrat «fasse sienne la cause». On peut citer l'autre exemple d'une personne ayant de tels rapports personnels, pourtant légitimes, avec l'une des parties, que les autres personnes sont amenées à conclure qu'il y a des grandes chances qu'il se montre favorable ou défavorable à la cause de cette partie.

En l'espèce, on n'insinue pas que M<sup>me</sup> Clapham est effectivement partielle. En fait, l'avocat du requérant a expressément désavoué une telle insinuation. On n'a aucunement laissé entendre qu'il existait un rapport personnel quelconque entre elle et le requérant de nature à porter atteinte à son aptitude à agir de façon judiciaire pour trancher l'affaire. Il est fort probable qu'elle n'a jamais rencontré ou n'a jamais eu à faire avec le requérant.

Ces deux types de situations qui viennent d'être mentionnés ne sont que des exemples. Cette règle s'applique de façon générale à toutes les circonstances dans lesquelles des personnes ont des motifs raisonnables de croire à l'existence d'une forme de partialité ou de la redouter.

It is clear that the real question for decision is what conclusion do the circumstances in this case lead to.

Counsel for the respondents contended that a decision of a tribunal cannot be set aside on the ground that it has read or heard some evidence which it may afterwards hold was inadmissible. I agree, but that is not the situation here. In this instance the whole of the respondent's case was placed in the hands of the Chairman of the Board in advance of the hearing and read by her. In my view the situation is somewhat analogous to one in which a judge has discussed a forthcoming case with counsel for one party in the absence of counsel for the other party. In such a case, if the trial or any issue in the case is brought before that judge for adjudication, it is my understanding that the judge should disqualify himself from hearing it. The ground for so doing is, of course, the danger that he may be biased. Similarly, where a quasi-judicial Board has read and become familiar in advance with one side of the issue upon which it is required to adjudicate, there is, in my view, a danger that the Board has been so influenced by what it has read that its ability to act impartially at the subsequent hearing has been impaired. In other words, there is a likelihood that it has become biased, and it should be disqualified from hearing the case.

Counsel for the respondents further argued that as the Public Service Commission is an independent body and particularly since no decision had been made and no evidence had even been tendered, there could not be bias. He submitted that as all the material in dispute was contained in one file which had been marked as Exhibit D-1, at least for identification, the whole matter could be cleared up in the course of taking evidence in chief and on cross-examination, thus overcoming any possibility of bias.

I do not agree. Where an opinion of a case has been arrived at, it is difficult to persuade a tribunal to alter its conclusion, and where that opinion has been reached by reading in advance, information supplied for one party which, as I see it, should not then have been available to it, the other

Il est clair que la seule question à trancher est celle de déterminer quelle conclusion découle des circonstances de cette affaire.

L'avocat des intimées a soutenu que la décision d'un tribunal ne peut être annulée aux motifs que ce dernier a lu ou entendu certaines preuves qu'il pouvait après coup juger irrecevables. Je suis d'accord avec ce raisonnement, mais ce n'est pas le cas en l'espèce. Dans l'affaire présente, toutes les prétentions de l'intimée ont été mises entre les mains de la présidente du comité avant l'audience et elle en a pris connaissance. A mon avis, la situation est d'une certaine façon identique à celle dans laquelle un juge a discuté d'une affaire sur le point d'être entendue avec l'avocat d'une des parties, l'avocat de l'autre partie étant absent. Dans un tel cas, si le procès ou n'importe quel point alors en litige est soumis à ce juge pour décision, ce dernier, à mon avis, devrait lui-même renoncer à entendre l'affaire. Naturellement, le motif pour ce fait serait le risque de partialité dont il pourrait faire preuve. De même, lorsqu'un comité quasi judiciaire s'est familiarisé au préalable avec un aspect du litige sur lequel il est tenu de se prononcer, il est, à mes yeux, à craindre que le comité ait été tellement influencé par ce qu'il a lu que son aptitude à agir avec impartialité à l'audience qui doit suivre se trouve diminuée. En d'autres termes, il y a des chances qu'il soit devenu partial et il devrait être considéré comme inhabile à entendre l'affaire.

L'avocat des intimées a fait valoir, par ailleurs, qu'il ne pouvait y avoir partialité dans la mesure où la Commission de la Fonction publique est un organisme indépendant et, notamment, parce qu'aucune décision n'avait été rendue et qu'aucune preuve n'avait été présentée. D'après lui, puisque tous les documents en litige figuraient dans un seul dossier qui avait été enregistré comme pièce D-1, tout au moins aux fins d'identification, il était alors possible d'élucider toute l'affaire dans le cadre de la déposition principale et du contre-interrogatoire, réduisant ainsi toute possibilité de partialité.

Je ne partage pas ce point de vue. Lorsqu'un tribunal s'est forgé une opinion sur une affaire, il est difficile de l'amener à modifier sa conclusion et lorsqu'il est parvenu à cette opinion en prenant au préalable connaissance de renseignements fournis par une des parties, renseignements qui, d'après

party should not be saddled with the onus of displacing it.

While the Public Service Commission is independent of Government, and while its Boards of Inquiry are engaged in discharging one or more of its independent duties, nevertheless the Commission is in the broad sense an agency of Government, and a Board of Inquiry is appointed by the Commission. This being so, the fact that the whole of the case of the Department concerned, in this case the Canada Post Office, has been placed in the hands of and read by the Board, in advance of the hearing, is likely to enhance the apprehension of the applicant that the Board may be biased against him.

Finally, the fact that in the present case some of the material contained in Exhibit D-1 may be inadmissible for one reason or another, or may simply not be tendered in evidence, but nonetheless has been read, would limit severely the possibility of overcoming at the hearing any impression that may have been garnered from it by advance reading.

I have found no recorded case that is completely on all fours with the present one, nor have counsel for any of the parties cited such a case. In my view the fundamental principle of law discussed herein clearly applies. It is not disputed that Mrs. Clapham acted in good faith. Nevertheless, in the circumstances disclosed I hold that she is disqualified from acting as Chairman of the Board of Inquiry in this case or taking any part in the decision which may be reached. Accordingly, the application for an order of prohibition is granted, with costs.

Counsel for the applicant stated that the only purpose of the application for an order of *certiorari* was to ensure production of the material that had been supplied to Mrs. Clapham. As this material has been produced and marked as Exhibit D-1, it is not necessary to make a decision on this application.

moi, n'auraient pas dû lui être communiqués, on ne devrait pas imposer à l'autre partie l'obligation de modifier cette opinion.

Bien que la Commission de la Fonction publique soit indépendante du gouvernement et que ses comités d'enquête s'emploient à la décharger d'une ou de plusieurs de ses obligations indépendantes, elle n'en demeure pas moins, au sens large, un organisme du gouvernement et c'est elle qui établit un comité d'enquête. Ceci étant, le fait qu'on ait remis tout le dossier au Ministère intéressé, en l'occurrence le ministère des Postes, au comité qui en a pris connaissance avant l'audience, a des chances de faire craindre davantage au requérant la partialité du comité envers lui.

Enfin, le fait qu'on puisse déclarer irrecevables, à un ou plusieurs égards, certains des documents figurant dans la pièce D-1 ou qu'on puisse simplement ne pas les présenter comme preuve, mais que, néanmoins, ils aient été lus, limiterait grandement la possibilité de surmonter l'impression qui peut s'être dégagée du fait qu'on en a pris connaissance au préalable.

Je n'ai pu trouver aucune affaire publiée qui aille de pair avec la présente espèce et les avocats des parties ne m'en ont cité aucune. Selon moi, le principe de droit fondamental débattu ici s'applique clairement. On ne conteste aucunement que M<sup>me</sup> Clapham ait agi de bonne foi. Néanmoins, dans les circonstances mises en évidence, je décide qu'elle est inapte à agir en l'espèce en qualité de présidente du comité d'enquête ou à participer d'une quelconque façon à l'élaboration de la décision. Par conséquent, il est fait droit à la demande de bref de prohibition avec dépens.

L'avocat du requérant a indiqué que la demande de bref de *certiorari* visait uniquement à assurer la production des documents remis à M<sup>me</sup> Clapham. Puisque ces documents ont été produits et enregistrés comme pièce D-1, il ne m'est pas nécessaire de trancher cette demande.