

Neil Fraser *Appellant*;

and

**Public Service Staff Relations Board**  
*Respondent*.

File No.: 17451.

1985: February 14; 1985: December 10.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Labour relations — Public Service — Just cause for disciplinary action — Strong, sustained public criticism of government policies by public servant — Whether or not that criticism impaired effectiveness as public servant.*

*Judicial review — Labour adjudication — Just cause for disciplinary action — Public servant publicly critical of government policies — Whether or not adjudicator erred in law in confirming suspension and discharge — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

Appellant, a unit supervisor employed by Revenue Canada at Kingston, publicly criticized the federal government's policies concerning metrification and the constitutional entrenchment of a charter of rights. The criticisms were at first innocuous but soon assumed a vitriolic tone, even to the point of being vicious. Appellant, who was earlier asked by his superior to refrain from making his public criticisms, received two suspensions and finally his discharge when the criticism continued. The Public Service Staff Relations Board decided the first suspension was unjustified but held the second suspension and the discharge to be appropriate. The Federal Court of Appeal dismissed an application for judicial review under s. 28 of the *Federal Court Act*. At issue here was whether or not the Adjudicator erred in law, for the purposes of s. 28, when he confirmed the discharge of a federal public servant who publicly expressed views highly critical of the Government. Central to this issue was striking an appropriate balance between the right of the individual to speak freely and the duty of the individual, *qua* public servant, to fulfil his functions properly.

*Held*: The appeal should be dismissed.

Neil Fraser *Appellant*;

et

**Commission des relations de travail dans la**  
**<sup>a</sup> Fonction publique** *Intimée*.

N° du greffe: 17451.

1985: 14 février; 1985: 10 décembre.

<sup>b</sup> Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

<sup>c</sup> *Relations de travail — Fonction publique — Juste motif de mesures disciplinaires — Critique violente et soutenue de politiques gouvernementales par un fonctionnaire — Cette critique a-t-elle diminué son efficacité en tant que fonctionnaire?*

<sup>d</sup> *Contrôle judiciaire — Décision en matière de relations de travail — Juste motif de mesures disciplinaires — Critique ouverte d'un fonctionnaire à l'égard de politiques du gouvernement — L'arbitre a-t-il commis une erreur de droit en confirmant la suspension et le congédiement? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.*

L'appelant, un chef de groupe au service de Revenu Canada à Kingston, a critiqué ouvertement les politiques du gouvernement fédéral en matière de conversion au système métrique et l'enchâssement d'une charte des droits dans la Constitution. Inoffensives au départ, les critiques ont bientôt pris de l'ampleur et un ton cinglant, au point même d'être violentes. L'appelant, à qui son surveillant avait d'abord demandé de s'abstenir de faire des critiques en public, a reçu deux suspensions et a finalement été congédié quand il a continué ses critiques. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a décidé que la première suspension <sup>e</sup> n'était pas justifiée, mais a maintenu la seconde suspension et le congédiement. La Cour d'appel fédérale a rejeté une demande d'examen judiciaire fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. En l'espèce, il s'agit de savoir si l'arbitre a commis une erreur de droit, aux fins de l'art. 28, lorsqu'il a confirmé le congédiement <sup>f</sup> d'un fonctionnaire fédéral qui a exprimé publiquement des opinions très critiques à l'égard du gouvernement. Le point central de ce litige consiste à établir un équilibre entre le droit de l'individu de s'exprimer librement et son devoir, en tant que fonctionnaire, de remplir ses fonctions adéquatement.

*Arrêt*: Le pourvoi est rejeté.

Some speech by public servants on public issues is permitted. An absolute prohibition would not be consistent with the deep-rooted principles of robust public discussion in a democratic society, with the size of the public service, or with plain common sense. Yet, free speech or expression by the public servant is not an absolute, unqualified value and may be modified by a competing interest.

A job in the public service has two dimensions, one relating to the employee's tasks and performance and the other to the perception held by the public. Appellant's criticisms were correctly characterized as job-related given the importance and necessity of maintaining an impartial public service. The public interest in both the actual and apparent impartiality of the public service dictates a general requirement of loyalty on the part of the public servant to the Government of Canada, as opposed to the political party in power. In some circumstances it may be appropriate to express opposition to the government's policies. Appellant's sustained and highly visible attacks on major government policy, however, amounted to a lack of loyalty to the Government inconsistent with his duties as an employee of the Government.

Appellant's effectiveness as a public servant was impaired, with respect to both his specific job and his wider capacity as a public servant, by his public statements, notwithstanding no direct evidence to that effect. The rule that there be direct evidence of impairment to perform a specific job is not absolute. When the nature of the public servant's occupation is both important and sensitive and when the form and context of his criticism is extreme, an inference of impairment can be drawn. Direct evidence of impairment of the wider capacity as public servant, too, was not necessarily required. It is open to an adjudicator to infer impairment on the whole of the evidence if there is evidence of a pattern of behaviour which an adjudicator could reasonably conclude would impair the usefulness of the public servant. The substance, form and context of appellant's criticism made the inference of impairment irresistible.

Appellant's conduct leading to the second suspension and discharge did not flow from the first suspension. Rather, that conduct flowed solely from his behaviour concerning the expression of his views.

Les fonctionnaires jouissent d'une certaine liberté de parole en ce qui a trait aux questions d'intérêt public. Une interdiction absolue ne serait compatible ni avec les principes bien ancrés qui permettent une discussion libre et franche dans une société démocratique, ni avec la taille de la fonction publique, ni avec le simple bon sens. Toutefois, la liberté de parole ou d'expression d'un fonctionnaire n'est pas une valeur absolue et inconditionnelle et peut être limitée par un intérêt concurrent.

Un emploi dans la fonction publique comporte deux dimensions, l'une se rapportant aux tâches de l'employé et à la manière dont il les accomplit, l'autre se rapportant à la manière dont le public les perçoit. On a eu raison de dire que les critiques de l'appelant se rapportaient à son emploi étant donné l'importance et la nécessité de maintenir une fonction publique impartiale. L'intérêt public dans cette impartialité, réelle et apparente, exige la loyauté du fonctionnaire à l'égard du gouvernement du Canada, par opposition au parti politique au pouvoir. Dans certaines circonstances il peut être acceptable d'exprimer son opposition aux politiques du gouvernement. Les attaques soutenues et très visibles de l'appelant contre des politiques importantes du gouvernement sont toutefois la manifestation envers le gouvernement d'un manque de loyauté incompatible avec ses fonctions en tant qu'employé du gouvernement.

Les déclarations publiques de l'appelant, malgré l'absence de preuve directe à cet effet, ont diminué son efficacité en tant que fonctionnaire, tant à l'égard de son travail précis que de sa capacité générale d'agir en tant que fonctionnaire. La règle qu'il doit y avoir une preuve directe de l'empêchement d'accomplir un travail précis n'est pas absolue. Lorsque la nature du poste du fonctionnaire est à la fois importante et délicate et lorsque, par sa forme et son contexte, sa critique est extrême, on peut conclure à une incidence néfaste. N'est pas non plus nécessaire la preuve directe d'une incidence néfaste sur la capacité générale d'agir en tant que fonctionnaire. Un arbitre peut déduire qu'il y a une incidence néfaste d'après l'ensemble de la preuve si des éléments de preuve indiquent un type de comportement qui peut raisonnablement l'amener à conclure qu'elle est de nature à diminuer l'efficacité du fonctionnaire. Le fond, la forme et le contexte des critiques de l'appelant amènent nécessairement la conclusion qu'il y a eu incidence néfaste.

La conduite de l'appelant qui a entraîné la seconde suspension et le congédiement ne découlait pas de la première suspension. Toutefois, cette conduite découlait seulement de son comportement en ce qui a trait à l'expression de ses opinions.

## Cases Cited

*Heustis v. New Brunswick Electric Power Commission*, [1979] 2 S.C.R. 768; *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Trans Mountain Pipe Line Co. v. National Energy Board*, [1979] 2 F.C. 118; *Canadian Lift Truck Co. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise* (1955), 1 D.L.R. (2d) 497 (S.C.C.); *Dominion Engineering Works Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue (Customs and Excise)*, [1958] S.C.R. 652; *Hetex Garn A.G. v. Anti-dumping Tribunal*, [1978] 2 F.C. 507; *Re Ontario Public Service Employees Union and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321, referred to.

## Statutes and Regulations Cited

*Canadian Bill of Rights*.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*.  
*Constitution Act, 1867*, preamble.  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 91(1).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1983] 1 F.C. 372, dismissing an application made under s. 28 of the *Federal Court Act* for the review and setting aside of a decision of the Public Service Staff Relations Board. Appeal dismissed.

*Maurice W. Wright, Q.C.*, and *Andrew J. Raven*, for the appellant.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *Graham Garton*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—Does an adjudicator err in law, for the purpose of s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 when he or she confirms the discharge of a federal public servant who has expressed views highly critical of the Government? Central to that issue is the proper legal balance between (i) the right of an individual, as a member of the Canadian democratic community, to speak freely and without

## Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 768; *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Trans Mountain Pipe Line Co. c. Office national de l'énergie*, [1979] 2 C.F. 118; *Canadian Lift Truck Co. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise* (1955), 1 D.L.R. (2d) 497 (C.S.C.); *Dominion Engineering Works Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue (Customs and Excise)*, [1958] R.C.S. 652; *Hetex Garn A.G. c. Tribunal antidumping*, [1978] 2 C.F. 507; *Re Ontario Public Service Employees Union and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321.

## Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*.  
*Déclaration canadienne des droits*.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, préambule.  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.  
*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 91(1).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1983] 1 C.F. 372, qui a rejeté une demande fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à l'examen et à l'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Pourvoi rejeté.

*Maurice W. Wright, c.r.*, et *Andrew J. Raven*, pour l'appelant.

*T. B. Smith, c.r.*, et *Graham Garton*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Un arbitre commet-il une erreur de droit, aux fins de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, lorsqu'il confirme le renvoi d'un fonctionnaire fédéral qui a très sévèrement critiqué le gouvernement? Cette question porte principalement sur le juste équilibre juridique entre (i) le droit d'une personne, à titre de membre de la société démocratique canadienne, de s'exprimer librement et sans

inhibition on important public issues and (ii) the duty of an individual, *qua* federal public servant, to fulfil properly his or her functions as an employee of the Government of Canada.

## I

Facts

On February 23, 1982 the appellant, Mr. Neil Fraser, was discharged from his job with Revenue Canada, Taxation. Prior to his discharge, he had worked for the department for ten years. For the five years immediately preceding the discharge he had been Group head of the Business Audit Division of the Kingston District Office. In this position he supervised four to six auditors and was responsible for selecting large corporations and similar undertakings and auditing their financial statements to determine whether an appropriate amount of taxes had been paid.

On January 18, 1982 the Kingston *Whig-Standard* published a letter to the editor written by Mr. Fraser criticizing the Government's policy on metric conversion, a major topic of national debate at that time. On January 25, 1982 Mr. Fraser attended a meeting of the Kingston City Council at which a motion was presented opposing the federal Government's policy on metric conversion. The next day an article appeared in the Kingston *Whig-Standard* in which Mr. Fraser's views on mandatory metric conversion were briefly quoted. Beside the article was a photograph of Mr. Fraser holding a placard bearing the slogan: "Your freedom to measure is a measure of your freedom."

Mr. Fraser's supervisor, Mr. Bruce Lowe, Director of the Kingston District Office, decided that Mr. Fraser's activities warranted a disciplinary response. On January 29, 1982 Mr. Lowe suspended him for three days without pay for having "exceeded the bounds of acceptable conduct of a public servant". He was directed "to refrain from any further public statements that criticize a Gov-

réserve sur des questions importantes de nature publique et (ii) le devoir d'une personne, en tant que fonctionnaire fédéral, de remplir correctement ses fonctions à titre d'employé du gouvernement du Canada.

## I

Faits

Le 23 février 1982, l'appelant, M. Neil Fraser, a été congédié de Revenu Canada, Impôts. Il travaillait pour ce ministère depuis dix ans. Pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé son congédiement, il était chef de groupe de la Division de la vérification des dossiers d'entreprises au bureau du district de Kingston. À ce titre, il dirigeait une équipe formée de quatre à six vérificateurs et était chargé de sélectionner des grandes sociétés et des entreprises semblables et de vérifier leurs états financiers pour déterminer si elles avaient payé le bon montant d'impôt.

Le 18 janvier 1982, le *Whig-Standard* de Kingston a publié une lettre adressée au rédacteur par M. Fraser dans laquelle il critiquait la politique du gouvernement en matière de conversion au système métrique, une question importante qui faisait l'objet d'un débat national à ce moment-là. Le 25 janvier 1982, M. Fraser a assisté à une réunion du conseil municipal de Kingston où a été présentée une motion contestant la politique du gouvernement en matière de conversion au système métrique. Le lendemain, le *Whig-Standard* de Kingston a publié un article qui citait brièvement les opinions de M. Fraser sur la conversion obligatoire au système métrique. L'article était accompagné d'une photographie de M. Fraser tenant une pancarte arborant le slogan suivant: [TRADUCTION] «Nous imposer un système de mesure, c'est imposer une mesure à notre liberté.»

Le surveillant de M. Fraser, M. Bruce Lowe, directeur du bureau du district de Kingston, a décidé que les activités de M. Fraser justifiaient une mesure disciplinaire. Le 29 janvier 1982, M. Lowe l'a suspendu pour trois jours sans traitement pour s'être [TRADUCTION] «conduit d'une façon indigne d'un fonctionnaire». Il lui a ordonné de [TRADUCTION] «s'abstenir désormais de critiquer

ernment department or agency, its officials, or its rules and regulations”.

Mr. Fraser was greatly concerned about the implications of this restraint on his freedom of speech. On February 1, 1982 he attended another meeting of the Kingston City Council and expressed these concerns. This time he criticized not only the Government's metric conversion program but also its intention to proceed with a constitutional *Charter of Rights and Freedoms*. Like its metric policy, the Government's policy concerning a *Charter of Rights and Freedoms* was a major, highly visible and divisive issue at that time.

On February 5, 1982 Mr. Fraser agreed to appear on an open line radio talk show for a local Kingston radio station. He stated he would not discuss anything related to Revenue Canada but continued to voice his criticisms of the Government's metric and *Charter* policies. Among other things, he compared Prime Minister Trudeau's manner of governing to that of the dictatorship in Poland.

On February 8, 1982 Mr. Fraser met twice with senior departmental staff who advised him that further disciplinary action would be taken if he did not cease his activities. In between these two meetings he appeared on an open-line television program. At these meetings he was asked to refrain from further criticisms of Government policy until the matter had been dealt with through normal grievance channels. Senior departmental staff promised to try and expedite the grievance process. Mr. Fraser was not receptive to this proposal. He maintained his position that any criticism he made of Government policy, unrelated to the policies of his department, was consistent with his right to engage in free speech.

At the second meeting on February 8, 1982 Mr. Fraser was given a second suspension, this time for ten days. During the course of this suspension, from February 9th to 22nd, he made a number of local and national media appearances. He criti-

publiquement les ministères, les organismes publics, les règlements et les dirigeants de l'État».

M. Fraser s'est beaucoup inquiété des effets de cette restriction sur sa liberté de parole. Le 1<sup>er</sup> février 1982, il a assisté à une autre réunion du conseil municipal de Kingston et a exprimé ces inquiétudes. Cette fois, il a non seulement critiqué le programme du gouvernement de conversion au système métrique, mais également son intention d'adopter une *Charte des droits et libertés* constitutionnelle. Comme sa politique relative au système métrique, la politique du gouvernement relative à la *Charte des droits et libertés* constituait une question importante, très actuelle et qui suscitait des divisions à ce moment-là.

Le 5 février 1982, M. Fraser a accepté de participer à une tribune téléphonique d'une station radio locale de Kingston. Il a déclaré qu'il ne voulait pas discuter de ce qui touchait à Revenu Canada mais a continué de critiquer les politiques du gouvernement en matière de système métrique et de *Charte*. Notamment, il a comparé la manière de gouverner du Premier ministre Trudeau à celle de la dictature polonaise.

Le 8 février 1982, M. Fraser a rencontré à deux reprises des cadres supérieurs du ministère qui lui ont fait savoir que d'autres mesures disciplinaires allaient être prises s'il ne cessait pas ses activités. Entre ces deux réunions, il a participé à une tribune téléphonique télévisée. Au cours de ces réunions, on lui a demandé de ne plus critiquer les politiques du gouvernement jusqu'à ce que l'affaire ait été traitée de la façon normale au moyen d'un grief. La haute direction du ministère lui a promis d'essayer d'accélérer la procédure de griefs. M. Fraser n'était pas ouvert à cette proposition. Il a maintenu sa position selon laquelle ses critiques de la politique gouvernementale, qui n'étaient pas reliées aux politiques de son ministère, étaient compatibles avec son droit de s'exprimer librement.

À la deuxième réunion, le 8 février 1982, on a imposé une seconde suspension à M. Fraser, cette fois pour une période de dix jours. Au cours de cette suspension, du 9 au 22 février, il a participé à un certain nombre d'émissions locales et nationa-

cized, more broadly and more fervently than ever, the policies of the Government. He continued his campaign against British approval of the Government's constitutional proposals and against the Government's alleged abuse of the democratic process. He tried to organize a national pamphlet and telegram campaign to protest these matters. He began to make vicious personal attacks against the Prime Minister and compared him and the Canadian Government to the Nazi regime. He was working, by his own admission, eighteen hours a day in opposition to the Government and its policies.

By letter dated February 22, 1982 Mr. Fraser was advised that as a consequence of the statements he had made to both local and national media he was being discharged from Revenue Canada, Taxation, effective February 23, 1982.

Mr. Fraser grieved his two suspensions and the discharge. These grievances were referred to adjudication pursuant to s. 91(1) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. This section provides an employee covered by the Act the right to refer a grievance to arbitration if the employee has grieved to the final level in the process in relation to, *inter alia*, "disciplinary action resulting in discharge" and "his grievance has not been dealt with to his satisfaction".

## II

### Judgments

#### Public Service Staff Relations Board

Mr. Fraser's grievances were heard by an adjudicator, Deputy Chairman Kates of the Public Service Staff Relations Board. The Adjudicator reviewed carefully and in detail the relevant principles and authorities. He recognized that a line had to be drawn, or a balance reached, between Mr. Fraser's freedom of expression and the desire of the Government to maintain a public service characterized by professionalism and impartiality.

les. Il a critiqué plus ouvertement et avec plus de ferveur que jamais les politiques du gouvernement. Il a continué sa campagne contre l'approbation par le Parlement britannique des propositions constitutionnelles du gouvernement et contre l'abus qu'aurait fait le gouvernement du processus démocratique. Il a tenté d'organiser une campagne nationale de pamphlets et de télégrammes pour protester contre ces questions. Il a commencé à faire des attaques personnelles violentes contre le Premier ministre et l'a comparé ainsi que le gouvernement canadien au régime nazi. Il travaillait, de son propre aveu, dix-huit heures par jour pour s'opposer au gouvernement et à ses politiques.

M. Fraser a été avisé par une lettre datée du 22 février 1982, que, par suite des déclarations qu'il avait faites aux médias locaux et nationaux, son emploi à Revenu Canada, Impôts prenait fin le 23 février 1982.

M. Fraser a présenté des griefs relativement à ses deux suspensions et à son congédiement. Ces griefs ont été renvoyés à l'arbitrage en vertu du par. 91(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35. Ce paragraphe accorde à un employé visé par la Loi le droit de renvoyer un grief à l'arbitrage s'il a présenté un grief jusqu'au dernier palier de la procédure applicable notamment au sujet «d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement» et «que son grief n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante pour lui».

## II

### Jugements

#### Commission des relations de travail dans la Fonction publique

Les griefs de M. Fraser ont été entendus par un arbitre, le président suppléant Kates de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. L'arbitre a examiné soigneusement et de façon détaillée la jurisprudence et les principes pertinents. Il a reconnu qu'il fallait fixer des limites ou rechercher un équilibre entre la liberté d'expression de M. Fraser et le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique caractérisée par le professionnalisme et l'impartialité.

The Adjudicator decided that the first suspension of Mr. Fraser was not justified. It followed Mr. Fraser's first letter to the editor and his fairly passive attendance at one meeting of Kingston City Council. These activities, the Adjudicator concluded, were not deserving of disciplinary action on the part of the employer.

The Adjudicator then considered the second suspension and the discharge. He found that Mr. Fraser's activities after February 8, 1982—prolonged and highly visible criticism of major governmental policies and personalities—jeopardized his ability to perform his duties at his department. Specifically, he found Mr. Fraser's conduct unlikely to instil confidence in a clientele (persons subject to tax audits) that had a right to expect impartial and judicious treatment. In these circumstances, concluded the Adjudicator, some disciplinary action was appropriate. The specific disciplinary measures taken, first a ten-day suspension and then the discharge, were also appropriate in light of the history of the relations between the parties and Mr. Fraser's express intention to continue his activities critical of the Government.

#### Federal Court of Appeal

The Federal Court of Appeal dismissed the appeal, taken by Mr. Fraser under s. 28 of the *Federal Court Act*. See [1983] 1 F.C. 372. Pratte J. held that the Adjudicator had made no error of law. He had considered the relevant facts and law. His conclusion that the behaviour of Mr. Fraser constituted misconduct was a question of fact, not reviewable by the Federal Court of Appeal. Furthermore, it was not necessary that there be evidence before the Adjudicator to permit him to make a finding that Mr. Fraser's activities impaired his ability to do his job; this is a finding the Adjudicator is entitled to make, in assessing Mr. Fraser's conduct and its relationship to the requirements of the public service.

Thurlow C.J. and Ryan J. wrote concurring reasons. They do not differ in substance from the

L'arbitre a décidé que la première suspension de M. Fraser n'était pas justifiée. Elle suivait la première lettre de M. Fraser au journal et sa présence plutôt passive à une réunion du conseil municipal de Kingston. L'arbitre a conclu que ces activités ne justifiaient pas une mesure disciplinaire de la part de l'employeur.

L'arbitre a ensuite examiné la seconde suspension et le congédiement. Il a conclu que les activités de M. Fraser postérieures au 8 février 1982, savoir une critique prolongée et très visible de politiques gouvernementales importantes et de personnalités, ont compromis sa capacité de remplir ses fonctions dans son ministère. De façon précise, il a conclu que la conduite de M. Fraser n'était pas susceptible d'inspirer la confiance à une clientèle (les personnes soumises aux vérifications fiscales) qui a le droit de s'attendre à un traitement impartial et judicieux. Dans ces circonstances, l'arbitre a conclu que certaines mesures disciplinaires étaient appropriées. Il a conclu que les mesures disciplinaires précises qui ont été prises, tout d'abord une suspension de dix jours et ensuite le renvoi étaient également appropriées compte tenu de l'historique des relations entre les parties et du fait que M. Fraser a exprimé l'intention de continuer de critiquer le gouvernement.

#### Cour d'appel fédérale

La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel interjeté par M. Fraser en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Voir [1983] 1 C.F. 372. Le juge Pratte a statué que l'arbitre n'avait commis aucune erreur de droit. Il a examiné les faits pertinents et le droit applicable. Sa conclusion que le comportement de M. Fraser constituait une inconduite était une question de fait qui ne pouvait faire l'objet d'un examen par la Cour d'appel fédérale. En outre, il n'était pas nécessaire de présenter des preuves à l'arbitre pour lui permettre de conclure que les activités de M. Fraser l'ont empêché d'accomplir son travail; il s'agit d'une conclusion que l'arbitre a le droit de tirer en évaluant la conduite de M. Fraser et le lien de celle-ci avec les exigences de la fonction publique.

Le juge en chef Thurlow et le juge Ryan ont rédigé des motifs concourants qui ne sont pas

reasons of Pratte J.: essentially they reiterate that the Adjudicator considered the relevant factors and legal principles and applied them in a correct fashion.

### III

#### The Issues

There is really only one issue in this appeal: was the Federal Court of Appeal correct in concluding that the Adjudicator did not err in law in reaching his decision?

Mr. Fraser alleges two errors of law. First, he says the Adjudicator erred in holding that his criticism of government policies, unrelated to the work of his department, could form the basis for disciplinary action. Secondly, he contends the Adjudicator erred in finding, without any evidence to that effect, that his effectiveness as a public servant was impaired by his public statements.

Before dealing with these arguments, it is necessary to discuss some general legal considerations, including the principles relevant in a review application under s. 28 of the *Federal Court Act*.

### IV

#### General Legal Considerations

This appeal is not about certain things. It does not arise under either the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (which had not been proclaimed when the events in this case arose) or the *Canadian Bill of Rights* (because no federal law is being challenged). Accordingly, the "freedom of expression" and "freedom of speech" provisions of these watershed documents are not in issue.

That is not to say, however, that this is not, at least in part, a "freedom of speech" case. It is. As Mr. Fraser correctly points out, "freedom of speech" is a deep-rooted value in our democratic system of government. It is a principle of our common law constitution, inherited from the United Kingdom by virtue of the preamble to the

différents sur le fond des motifs du juge Pratte: essentiellement ils réitérent que l'arbitre a examiné les facteurs et les principes juridiques pertinents et les a appliqués correctement.

### III

#### Les questions en litige

Le présent pourvoi ne soulève réellement qu'une seule question: la Cour d'appel fédérale a-t-elle eu raison de conclure que l'arbitre n'avait pas commis d'erreur de droit en rendant sa décision?

M. Fraser allègue qu'il y a eu deux erreurs de droit. D'abord, il dit que l'arbitre a commis une erreur lorsqu'il a conclu que ses critiques à l'égard des politiques du gouvernement, qui ne se rapportaient pas au travail de son ministère, pouvaient justifier une mesure disciplinaire. Ensuite, il soutient que l'arbitre a commis une erreur en concluant en l'absence de preuve à cet effet, que ses déclarations publiques avaient diminué son efficacité en tant que fonctionnaire.

Avant de traiter de ces arguments, il est nécessaire d'analyser certaines considérations juridiques d'ordre général, y compris les principes pertinents dans une demande d'examen fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

### IV

#### Considérations juridiques d'ordre général

Le présent pourvoi ne porte pas sur certaines choses. Il ne résulte pas de la *Charte canadienne des droits et libertés* (qui n'avait pas été proclamée lorsque les événements en l'espèce se sont produits) ni de la *Déclaration canadienne des droits* (parce qu'aucune loi fédérale n'est contestée). Par conséquent, les dispositions de ces documents décisifs portant sur la «liberté d'expression» et la «liberté de parole» ne sont pas en litige.

Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il ne s'agit pas, du moins en partie, d'une affaire portant sur la «liberté de parole». Elle s'y rapporte. Comme M. Fraser l'a à juste titre souligné, la «liberté de parole» est une valeur profondément enracinée dans notre système de gouvernement démocratique. Il s'agit d'un principe de notre constitution de *common law*, que nous avons hérité du Royaume-



*Constitution Act, 1867.*

But it is not an absolute value. Probably no values are absolute. All important values must be qualified, and balanced against, other important, and often competing, values. This process of definition, qualification and balancing is as much required with respect to the value of "freedom of speech" as it is for other values. In the present case, the Adjudicator determined that the value of freedom of speech must be qualified by the value of an impartial and effective public service.

Before going on to answer whether the Adjudicator erred in law, it is necessary to understand the principles relating to s. 28(1)(b) of the *Federal Court Act*. The section provides:

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

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

There is no question in this case of failure to observe the principles of natural justice or of any other jurisdictional error. As stated above, Mr. Fraser alleges two errors on the part of the Adjudicator. Both alleged errors raise issues of law and thereby fall within s. 28(1)(b).

Uni en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une valeur absolue. Il n'y a probablement aucune valeur absolue. Toutes les valeurs importantes doivent être restreintes et évaluées en fonction d'autres valeurs importantes et souvent concurrentes. Ce processus de définition, de restriction et d'évaluation est aussi nécessaire pour ce qui est de la «liberté de parole» en tant que valeur qu'elle l'est pour les autres valeurs. En l'espèce, l'arbitre a déterminé que la liberté de parole en tant que valeur doit être restreinte par la valeur que représente une fonction publique impartiale et efficace.

Avant de répondre à la question de savoir si l'arbitre a commis une erreur de droit, il est nécessaire de comprendre les principes relatifs à l'al. 28(1)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'article prévoit:

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

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

En l'espèce, il n'est pas question de défaut d'observer les principes de justice naturelle ni d'aucune autre erreur en matière de compétence. Comme je l'ai déjà dit, M. Fraser allègue que l'arbitre a commis deux erreurs. Ces deux erreurs soulèvent des questions de droit et par conséquent sont visées par l'al. 28(1)b).

It should be noted, at the outset, that the Adjudicator correctly directed himself according to the principles enunciated in *Heustis v. New Brunswick Electric Power Commission*, [1979] 2 S.C.R. 768. In that case the Court said, at p. 772:

The question for the adjudicator was whether the employer had just and sufficient cause to discharge the appellant. In deciding this question the adjudicator had three tasks before him. First, did the employee engage in the conduct alleged? Second, was the conduct deserving of disciplinary action on the part of the employer? Third, if so, was the offence serious enough to warrant discharge?

The Adjudicator asked, and answered, these three questions. He clearly followed the correct procedure by adopting the methodology expressed in the foregoing passage.

As a general principle, a reviewing court, under s. 28 of the *Federal Court Act* or otherwise, must exercise its powers with caution and sensitivity in the context of grievance adjudication. As this Court stated in *Heustis, supra*, at p. 781:

There is a very good policy reason for judicial restraint in fettering adjudicators in the exercise of remedial powers. The whole purpose in establishing a system of grievance adjudication under the Act is to secure prompt, final, and binding settlement of disputes arising out of interpretation or application of the collective agreement, or disciplinary action taken by the employer, all to the end that industrial peace may be maintained.

A restrained approach to disturbing the decisions of specialized administrative tribunals, particularly in the context of labour relations, is essential if the courts are to respect the intentions and policies of Parliament and the provincial legislatures in establishing such tribunals: see *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382, and *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227.

A reviewing court, whether under s. 28(1)(b) of the *Federal Court Act*, or under the common law

Tout d'abord, il convient de souligner que l'arbitre a, à juste titre, suivi les principes énoncés dans *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 768. Dans cet arrêt la Cour a dit à la p. 772:

L'arbitre des griefs devait déterminer si l'employeur avait une cause juste et suffisante pour congédier l'appellant. À cette fin, il devait répondre à trois questions. Premièrement, l'employé a-t-il fait l'acte reproché? Deuxièmement, cet acte justifiait-il une mesure disciplinaire de la part de l'employeur? Troisièmement, le cas échéant, l'acte était-il suffisamment grave pour justifier un congédiement?

L'arbitre a posé ces trois questions et y a répondu. Il a, de toute évidence, suivi la bonne procédure en adoptant la méthodologie exprimée dans le passage cité.

À titre de principe général, le tribunal qui procède à un examen, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou d'une autre disposition, doit exercer ses pouvoirs avec précaution et doigté dans le contexte de l'arbitrage des griefs. Comme cette Cour l'a dit dans *Heustis*, précité, à la p. 781:

Une très bonne raison de principe explique l'hésitation judiciaire à contrôler les arbitres dans l'exercice de leurs pouvoirs. Le but de l'arbitrage des griefs en vertu de la Loi est d'assurer un règlement rapide, définitif et exécutoire des différends résultant de l'interprétation et de l'application d'une convention collective ou d'une mesure disciplinaire imposée par l'employeur, le tout dans le but de maintenir la paix.

Il est essentiel que les tribunaux adoptent une attitude modérée à l'égard de la modification des décisions des tribunaux administratifs spécialisés, particulièrement dans le contexte des relations de travail, s'ils doivent respecter les intentions et les politiques du Parlement et des assemblées législatives des provinces qui les ont amenés à créer ces tribunaux: voir *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382, et *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227.

Un tribunal chargé de procéder à un examen, que ce soit en vertu de l'al. 28(1)(b) de la *Loi sur la*

principles of judicial review, should not interfere with the decision of a statutory decision maker in a case such as this unless the statutory decision maker makes a mistake of law, such as addressing his or her mind to the wrong question, applying the wrong principle, failing to apply a principle he or she would have applied, or incorrectly applying a legal principle. See: *Trans Mountain Pipe Line Co. v. National Energy Board*, [1979] 2 F.C. 118 (C.A.), at p. 121; *Canadian Lift Truck Co. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise* (1955), 1 D.L.R. (2d) 497 (S.C.C.), at p. 498; *Dominion Engineering Works Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue (Customs and Excise)*, [1958] S.C.R. 652, at p. 656; *Hetex Garn A.G. v. Anti-dumping Tribunal*, [1978] 2 F.C. 507 (C.A.)

Against the background of these general considerations I turn now to consider the errors of law alleged to have been made in this appeal.

## V

### Extent of Permissible Criticism of Government by Public Servants

Mr. Fraser's primary submission is that there is a fundamental distinction between job-related criticism and non-job-related criticism. A public servant must exercise restraint, he concedes, where his or her public statements relate to the duties of the position or the policies and programs of the department in which he or she is employed. A governmental employee is as free as a private citizen, however, to criticize government policies unrelated to his or her job or department. Mr. Fraser contends that his statements, critical of the Government's metric conversion program and its constitutional policies, were so remotely related to his duties as a tax audit manager as not to constitute misconduct.

The respondent does not accept the line Mr. Fraser seeks to draw. The respondent agrees that a public servant cannot publicly criticize policies relating directly to his or her job or department,

*Cour fédérale* ou en vertu des principes de *common law* en matière de contrôle judiciaire, ne devra pas modifier la décision d'un tribunal habilité par la loi comme en l'espèce, à moins que celui-ci n'ait commis une erreur de droit, par exemple en examinant la mauvaise question, en appliquant un principe erroné, en n'appliquant pas un principe qu'il aurait dû appliquer ou en appliquant incorrectement un principe juridique. Voir: *Trans Mountain Pipe Line Co. c. Office national de l'énergie*, [1979] 2 C.F. 118 (C.A.), à la p. 121; *Canadian Lift Truck Co. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise* (1955), 1 D.L.R. (2d) 497 (C.S.C.), à la p. 498; *Dominion Engineering Works Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue (Customs and Excise)*, [1958] R.C.S. 652, à la p. 656; *Hetex Garn A.G. c. Tribunal antidumping*, [1978] 2 C.F. 507 (C.A.)

Compte tenu de ces considérations d'ordre général, j'examine maintenant les erreurs de droit qu'on allègue avoir été commises en l'espèce.

## V

### Étendue des critiques du gouvernement permises aux fonctionnaires

Le principal argument de M. Fraser porte qu'il existe une distinction fondamentale entre la critique qui se rapporte au travail et celle qui ne s'y rapporte pas. Il admet qu'un fonctionnaire doit faire preuve de modération lorsque ses déclarations publiques se rapportent aux fonctions du poste ou aux politiques et aux programmes du ministère dont il est l'employé. Toutefois, un employé du gouvernement a la même liberté qu'un citoyen ordinaire pour critiquer les politiques du gouvernement qui ne se rapportent pas à son emploi ou à son ministère. M. Fraser soutient que ses déclarations qui critiquaient le programme de conversion au système métrique du gouvernement et ses politiques en matière constitutionnelle étaient tellement éloignées de ses fonctions de gestionnaire en vérification fiscale qu'elles ne constituaient pas une inconduite.

L'intimée n'accepte pas la distinction que M. Fraser tente de tirer. L'intimée convient qu'un fonctionnaire ne peut publiquement critiquer les politiques qui se rapportent directement à son

but goes further, contending that a public servant must not criticize other government policies. The reason for this limitation, says the respondent, is the need to preserve the neutrality and impartiality, both actual and perceived, of the public service.

The Adjudicator recognized that a balance had to be struck between the employee's freedom of expression and the Government's desire to maintain an impartial and effective public service. He said:

[It is] incumbent upon the public servant to exercise some restraint in the expression of his views in opposition to Government policy. Underlying this notion is the legitimate concern that the Public Service and its servants should be seen to serve the public in the administration and implementation of Government policies and programs in an impartial and effective manner. Any individual upon assuming employment with the Public Service knows or ought to be deemed to know that in becoming a public servant he or she has undertaken an obligation to exercise restraint in what he or she says or does in opposition to Government policy. Moreover, it is recognized that the exercise of such restraint may very well not be a requirement of employees who work in less visible sectors of Canadian society.

In other words, a public servant is required to exercise a degree of restraint in his or her actions relating to criticism of government policy, in order to ensure that the public service is perceived as impartial and effective in fulfilling its duties. It is implicit throughout the Adjudicator's reasons that the degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the civil servant.

In my opinion, the Adjudicator was correct in identifying the applicable principles and in applying them to the circumstances of the case. The act of balancing must start with the proposition that some speech by public servants concerning public issues is permitted. Public servants cannot be, to use Mr. Fraser's apt phrase, "silent members of society". I say this for three reasons.

travail ou à son ministère, mais va plus loin soutenant qu'un fonctionnaire ne doit pas critiquer d'autres politiques du gouvernement. Selon l'intimée, le motif de cette restriction se fonde sur la nécessité de préserver la neutralité et l'impartialité réelles et perçues de la fonction publique.

L'arbitre a reconnu qu'il faut établir un équilibre entre la liberté d'expression de l'employé et le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique impartiale et efficace. Il a dit:

[C']est qu'il incombe au fonctionnaire de faire preuve de modération dans ses déclarations contre la politique du gouvernement. Sous-jacente à cette idée est une préoccupation légitime, soit que la Fonction publique et ses membres administrent et appliquent les politiques et les programmes du gouvernement d'une manière impartiale et efficace. Toute personne qui entre dans la fonction publique est censée savoir qu'elle s'engage par le fait même à modérer ses paroles et ses actes contre la politique du gouvernement. De plus, il est reconnu qu'une telle modération peut très bien ne pas être exigée de l'employé qui travaille dans un secteur moins en vue de la société canadienne.

En d'autres termes, le fonctionnaire est tenu de faire preuve d'un certain degré de modération dans ses actions relatives aux critiques des politiques du gouvernement, de sorte que la fonction publique soit perçue comme impartiale et efficace dans l'accomplissement de ses fonctions. Il ressort implicitement des motifs de l'arbitre que le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

À mon avis, l'arbitre a correctement identifié les principes applicables et les a bien appliqués aux circonstances de l'espèce. Pour ce qui est de l'équilibre à respecter, il faut tout d'abord tenir compte de la proposition selon laquelle il est permis aux fonctionnaires de s'exprimer dans une certaine limite sur des questions d'intérêt public. Les fonctionnaires ne peuvent être, pour employer l'expression appropriée de M. Fraser [TRADUCTION] «les membres silencieux de la société». Il y a trois raisons à cela.

First, our democratic system is deeply rooted in, and thrives on, free and robust public discussion of public issues. As a general rule, all members of society should be permitted, indeed encouraged, to participate in that discussion.

Secondly, account must be taken of the growth in recent decades of the public sector—federal, provincial, municipal—as an employer. A blanket prohibition against all public discussion of all public issues by all public servants would, quite simply, deny fundamental democratic rights to far too many people.

Thirdly, common sense comes into play here. An absolute rule prohibiting all public participation and discussion by all public servants would prohibit activities which no sensible person in a democratic society would want to prohibit. Can anyone seriously contend that a municipal bus driver should not be able to attend a town council meeting to protest against a zoning decision having an impact on her residential street? Should not a provincial clerk be able to stand in a crowd on a Sunday afternoon and protest a provincial government decision cutting off funding for a day care centre or a shelter for single mothers? And surely a federal commissioner could speak out at a Legion meeting to protest against a perceived lack of federal support for war veterans. These examples, and many others could be advanced, demonstrate that an absolute prohibition against public servants criticizing government policies would not be sensible.

On the other side, however, it is equally obvious that free speech or expression is not an absolute, unqualified value. Other values must be weighed with it. Sometimes these other values supplement, and build on, the value of speech. But in other situations there is a collision. When that happens the value of speech may be cut back if the compet-

Premièrement, notre système démocratique est profondément ancré sur une discussion libre et franche des questions d'intérêt public et profite de cette discussion. En règle générale, tous les membres de la société devraient être autorisés à participer à cette discussion et même encouragés à le faire.

Deuxièmement, il faut tenir compte de la croissance qu'a connue le secteur public—fédéral, provincial, municipal—à titre d'employeur au cours des dernières décennies. Une interdiction générale de toute discussion publique sur toute question d'intérêt public par tous les fonctionnaires aurait tout simplement pour effet de priver beaucoup trop de gens de leurs droits démocratiques fondamentaux.

Troisièmement, à ce stade, le bon sens entre en jeu. Une règle absolue interdisant toute participation et discussion publique par tous les fonctionnaires aurait pour effet d'interdire des activités qu'aucune personne sensée dans une société démocratique ne voudrait interdire. Peut-on sérieusement soutenir qu'une conductrice d'autobus municipal ne devrait pas pouvoir assister à une réunion du conseil municipal pour protester contre une décision en matière de zonage qui a un effet sur la rue où elle habite? Un commis provincial ne devrait-il pas pouvoir manifester dans une foule un dimanche après-midi pour protester contre une décision du gouvernement provincial réduisant le financement d'une garderie ou d'un refuge pour les mères célibataires? Et de toute évidence un commissaire fédéral pourrait prendre la parole à une réunion de la légion pour protester contre ce qu'il perçoit comme un manque d'appui du fédéral à l'égard des anciens combattants. Ces exemples, et de nombreux autres qu'on pourrait imaginer, démontrent qu'une interdiction absolue des critiques des politiques du gouvernement par les fonctionnaires ne serait pas judicieuse.

Toutefois, il est par ailleurs également évident que la liberté de parole ou d'expression n'est pas une valeur absolue et inconditionnelle. Il faut tenir compte de certaines autres valeurs. Quelquefois ces autres valeurs viennent compléter la liberté de parole et ajouter à celle-ci. Toutefois, dans d'autres situations elles sont en conflit. Lorsque cela se

ing value is a powerful one. Thus, for example, we have laws dealing with libel and slander, sedition and blasphemy. We also have laws imposing restrictions on the press in the interests of, for example, ensuring a fair trial or protecting the privacy of minors or victims of sexual assaults.

A similar type of balancing is required in the present appeal. Public servants have some freedom to criticize the Government. But it is not an absolute freedom. To take but one example, whereas it is obvious that it would not be "just cause" for a provincial Government to dismiss a provincial clerk who stood in a crowd on a Sunday afternoon to protest provincial day care policies, it is equally obvious that the same Government would have "just cause" to dismiss the Deputy Minister of Social Services who spoke vigorously against the same policies at the same rally.

That brings me to the crucial question: did the Adjudicator err in where he drew the line in this case? Mr. Fraser would have a clear line drawn between job-related and non-job-related criticisms. He then asserts that his criticisms fall on the non-job-related side of the line. The Adjudicator concluded that Mr. Fraser's criticisms were job-related. Accordingly, even if there is, as Mr. Fraser contends, a valid distinction between criticism which is job-related and criticism which is non-job-related, the Adjudicator concluded that Mr. Fraser's criticisms were related to his job and that, therefore, the discharge was justified. Mr. Fraser would not succeed even on the test for which he contends.

It is true that Mr. Fraser's major criticisms were directed against two policies, the metric conversion program and the *Charter*. It is also true that his job and the policies of his department did not bear on these two policies. But it does not follow that the Adjudicator erred in law in finding that Mr. Fraser's criticisms were related to his job. A job in

produit, la liberté de parole peut être réduite si la valeur qui est en conflit avec elle est puissante. Ainsi, par exemple, nous avons des lois qui traitent de la diffamation écrite et verbale, des propos séditeux et du blasphème. Nous avons également des lois qui imposent des restrictions à la presse afin, par exemple, d'assurer un procès équitable ou de protéger la vie privée des mineurs ou des victimes d'agressions sexuelles.

Dans le présent pourvoi, il est nécessaire d'établir un équilibre de ce genre. Les fonctionnaires jouissent d'une certaine liberté pour critiquer le gouvernement. Toutefois il ne s'agit pas d'une liberté absolue. Si l'on prend un exemple, alors qu'il est évident qu'il ne serait pas «raisonnable» qu'un gouvernement provincial congédie un commis provincial qui a manifesté dans une foule un dimanche après-midi pour protester contre les politiques provinciales en matière de garderie, il est également évident que le même gouvernement aurait un «motif raisonnable» de congédier le sous-ministre des Affaires sociales qui aurait pris la parole vigoureusement contre les mêmes politiques au même rassemblement.

Ceci m'amène à poser la question cruciale: l'arbitre a-t-il commis une erreur lorsqu'il a fixé les limites en l'espèce? M. Fraser aurait fixé une limite claire entre les critiques qui se rapportent à son travail et celles qui ne s'y rapportent pas. Il a alors allégué que ses critiques ne se rapportaient pas à son travail. L'arbitre a conclu que les critiques de M. Fraser se rapportaient à son travail. Par conséquent, même s'il existe, comme le soutient M. Fraser, une distinction valide entre la critique qui se rapporte au travail et celle qui ne s'y rapporte pas, l'arbitre a conclu que les critiques de M. Fraser se rapportaient à son travail et que, par conséquent, le congédiement était justifié. M. Fraser ne pourrait avoir gain de cause même en vertu du critère qu'il défend.

Il est vrai que les critiques principales de M. Fraser visaient deux politiques, le programme de conversion au système métrique et la *Charte*. Il est également vrai que son travail et les politiques de son ministère ne portaient pas sur ces deux politiques. Toutefois, il ne s'ensuit pas que l'arbitre a commis une erreur de droit parce qu'il a conclu

the public service has two dimensions, one relating to the employee's tasks and how he or she performs them, the other relating to the perception of a job held by the public. In my opinion, the Adjudicator appreciated these two dimensions. His discussion on this point is in these terms:

When Mr. Fraser suggested on the Floyd Patterson radio hot-line program on February 5, 1982 that the Prime Minister in the conduct of the nation would prefer to act in a similar manner to the present regime in Poland, he adversely affected his own ability to conduct the affairs of the department in which he worked. For example, a corporate taxpayer who is selected as the subject of an audit by Mr. Fraser who also assigns the auditor to examine his records might well speculate about the reasons for having been selected and be concerned about the professionalism of the exercise. Surely a relatively influential official of Revenue Canada who publicly and vehemently accuses his employer, the Government of Canada, and the Prime Minister of autocratic and coercive behaviour is unlikely to instill confidence in a clientele that has a right to expect impartial and judicious treatment. And if a taxpayer's reservations were to be perceived by an auditor as an obstacle to an effective investigation, Revenue Canada officials could then rely on the widest and most far-reaching instruments of search and seizure. In this context Mr. Lowe's concern about the public's perception of Revenue Canada merits some attention. A public servant simply cannot be allowed under the rubric of free speech to cultivate distrust of the employer amongst members of the constituency whom he is obliged to serve. I am satisfied that Mr. Fraser cast doubt on his effectiveness as a Government employee once he escalated his criticism of Government policy to a point and in a form that far exceeded the issues of general public interest that he espoused before February 1, 1982. Or, more succinctly, his incipient and persistent campaign in opposition to the incumbent Government conflicted with the continuation of his employment relationship. Once that situation arose he either had to cease his activities or resign from the position he occupied.

This analysis and conclusion, namely that Mr. Fraser's criticisms were job-related, is, in my view, correct in law. I say this because of the importance and necessity of an impartial and effective public service. There is in Canada a separation of powers among the three branches of government—the legislature, the executive and the judiciary. In

que les critiques de M. Fraser se rapportaient à son travail. Un emploi dans la fonction publique comporte deux dimensions, l'une se rapportant aux tâches de l'employé et à la manière dont il les accomplit, l'autre se rapportant à la manière dont le public perçoit l'emploi. À mon avis, l'arbitre a évalué ces deux dimensions. Son analyse de ce point est la suivante:

En laissant entendre à la tribune téléphonique de Floyd Patterson le 5 février 1982 que le Premier ministre aimerait prendre modèle sur les dirigeants de la Pologne pour gouverner le Canada, M. Fraser s'est lui-même révélé inapte à administrer les affaires du ministère où il travaillait. Par exemple, si M. Fraser choisit une société commerciale et nomme un vérificateur pour en apurer les comptes, celle-ci pourrait se demander pourquoi elle a été désignée et remettre en question le sérieux d'une telle opération. De toute évidence, un fonctionnaire relativement haut placé à Revenu Canada qui accuse publiquement et sévèrement son employeur, le Gouvernement du Canada, et le Premier ministre d'exercer l'autocratie et la coercition ne peut guère inspirer confiance au public qui est en droit de s'attendre à un service impartial et rationnel. Et si un vérificateur jugeait que les doutes d'un contribuable nuisent à l'efficacité de son enquête, Revenu Canada pourrait alors appliquer les méthodes de recherche et de saisie les plus élaborées et les plus minutieuses. À ce sujet, les inquiétudes de M. Lowe concernant l'image de Revenu Canada méritent qu'on s'y arrête. Un fonctionnaire ne peut tout simplement pas se permettre, au nom de la liberté de parole, de discréditer l'employeur auprès de la population qu'il sert. Je suis persuadé que M. Fraser a fait planer le doute sur ses qualités de fonctionnaire dès le moment où ses déclarations contre la politique du gouvernement se sont amplifiées au point de déborder largement le cadre des questions d'intérêt général auxquelles il avait pris sur lui de s'attaquer avant le 1<sup>er</sup> février 1982. Bref, la croisade qu'il avait amorcée contre le gouvernement était incompatible avec son emploi dans la Fonction publique. Il devait donc renoncer à ses activités ou donner sa démission.

Cette analyse et cette conclusion, savoir que les critiques de M. Fraser se rapportaient à son emploi, sont à mon avis, bien fondées en droit. Je le dis parce qu'il est important et nécessaire d'avoir une fonction publique impartiale et efficace. Il existe au Canada une séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement—le

broad terms, the role of the judiciary is, of course, to interpret and apply the law; the role of the legislature is to decide upon and enunciate policy; the role of the executive is to administer and implement that policy.

The federal public service in Canada is part of the executive branch of Government. As such, its fundamental task is to administer and implement policy. In order to do this well, the public service must employ people with certain important characteristics. Knowledge is one, fairness another, integrity a third.

As the Adjudicator indicated, a further characteristic is loyalty. As a general rule, federal public servants should be loyal to their employer, the Government of Canada. The loyalty owed is to the Government of Canada, not the political party in power at any one time. A public servant need not vote for the governing party. Nor need he or she publicly espouse its policies. And indeed, in some circumstances a public servant may actively and publicly express opposition to the policies of a government. This would be appropriate if, for example, the Government were engaged in illegal acts, or if its policies jeopardized the life, health or safety of the public servant or others, or if the public servant's criticism had no impact on his or her ability to perform effectively the duties of a public servant or on the public perception of that ability. But, having stated these qualifications (and there may be others), it is my view that a public servant must not engage, as the appellant did in the present case, in sustained and highly visible attacks on major Government policies. In conducting himself in this way the appellant, in my view, displayed a lack of loyalty to the Government that was inconsistent with his duties as an employee of the Government.

As the Adjudicator pointed out, there is a powerful reason for this general requirement of loyalty, namely the public interest in both the actual, and apparent, impartiality of the public service. The benefits that flow from this impartiality have

législatif, l'exécutif et le judiciaire. En termes généraux, le rôle du judiciaire est, il va sans dire, d'interpréter et d'appliquer la loi; le rôle du législatif est de prendre des décisions et d'énoncer des politiques; le rôle de l'exécutif est d'administrer et d'appliquer ces politiques.

La fonction publique fédérale au Canada fait partie de l'exécutif du gouvernement. À ce titre, sa tâche fondamentale est d'administrer et d'appliquer les politiques. Pour bien accomplir sa tâche, la fonction publique doit employer des personnes qui présentent certaines caractéristiques importantes parmi lesquelles les connaissances, l'équité et l'intégrité.

Comme l'arbitre l'a indiqué, il existe une autre caractéristique qui est la loyauté. En règle générale, les fonctionnaires fédéraux doivent être loyaux envers leur employeur, le gouvernement du Canada. Ils doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique au pouvoir. Un fonctionnaire n'est pas tenu de voter pour le parti au pouvoir. Il n'est pas non plus tenu d'endosser publiquement ses politiques. En fait, dans certaines circonstances, un fonctionnaire peut activement et publiquement exprimer son opposition à l'égard des politiques d'un gouvernement. Ce serait le cas si, par exemple, le gouvernement accomplissait des actes illégaux ou si ses politiques mettaient en danger la vie, la santé ou la sécurité des fonctionnaires ou d'autres personnes, ou si les critiques du fonctionnaire n'avaient aucun effet sur son aptitude à accomplir d'une manière efficace ses fonctions ni sur la façon dont le public perçoit cette aptitude. Toutefois, ayant énoncé ces qualités (et il peut y en avoir d'autres), je suis d'avis qu'un fonctionnaire ne doit pas, comme l'a fait l'appelant en l'espèce, attaquer de manière soutenue et très visible des politiques importantes du gouvernement. Selon moi, en se conduisant de cette manière, l'appelant a manifesté envers le gouvernement un manque de loyauté incompatible avec ses fonctions en tant qu'employé du gouvernement.

Comme l'a souligné l'arbitre, il existe un motif important à l'appui de cette règle générale de loyauté, savoir l'intérêt du public vis-à-vis de l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique. Les avantages qui découlent de cette impar-



been well-described by the MacDonnell Commission. Although the description relates to the political activities of public servants in the United Kingdom, it touches on values shared with the public service in Canada:

Speaking generally, we think that if restrictions on the political activities of public servants were withdrawn two results would probably follow. The public might cease to believe, as we think they do now with reason believe, in the impartiality of the permanent Civil Service; and Ministers might cease to feel the well-merited confidence which they possess at present in the loyal and faithful support of their official subordinates; indeed they might be led to scrutinise the utterances or writings of such subordinates, and to select for positions of confidence only those whose sentiments were known to be in political sympathy with their own.

If this were so, the system of recruitment by open competition would provide but a frail barrier against Ministerial patronage in all but the earlier years of service; the Civil Service would cease to be in fact an impartial, non-political body, capable of loyal service to all Ministers and parties alike; the change would soon affect the public estimation of the Service, and the result would be destructive of what undoubtedly is at present one of the greatest advantages of our administrative system, and one of the most honourable traditions of our public life.

See paragraphs 10-11 of c. 11 of MacDonnell Committee quoted in *Re Ontario Public Service Employees Union and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321 (C.A.), at p. 329.

There is in Canada, in my opinion, a similar tradition surrounding our public service. The tradition emphasizes the characteristics of impartiality, neutrality, fairness and integrity. A person entering the public service or one already employed there must know, or at least be deemed to know, that employment in the public service involves acceptance of certain restraints. One of the most important of those restraints is to exercise caution when it comes to making criticisms of the Government.

tialité ont été bien décrits par la commission MacDonnell. Bien que la description se rapporte aux activités politiques des fonctionnaires au Royaume-Uni, elle touche à des valeurs qui s'appliquent à la fonction publique au Canada:

[TRADUCTION] D'une manière générale, nous croyons que si les restrictions relatives aux activités politiques des fonctionnaires devaient être levées, cela aurait probablement deux conséquences. Le public pourrait cesser de croire, comme nous pensons qu'il le fait maintenant avec raison, en l'impartialité de la fonction publique permanente; et les ministres pourraient cesser de sentir la confiance bien méritée qu'ils possèdent à l'heure actuelle dans l'appui loyal et fidèle de leurs fonctionnaires; en fait, ils pourraient être portés à examiner à fond les paroles et les écrits de leurs subordonnés et à choisir pour occuper des postes de confiance, seulement ceux dont ils savent qu'ils partagent les mêmes sympathies politiques.

Si tel était le cas, le système de recrutement par concours public constituerait seulement une barrière fragile contre le népotisme ministériel au cours de toutes les années de service sauf au début; la fonction publique cesserait en fait d'être un organisme impartial, apolitique, capable de loyaux services envers tous les ministres et les partis; le changement aurait rapidement des effets sur l'opinion que le public se fait de la fonction publique et le résultat serait destructif à l'égard de ce qui est sans aucun doute, à l'heure actuelle, l'un des plus grands avantages de notre système administratif et l'une des traditions les plus honorables de notre vie publique.

Voir les alinéas 10 et 11 du chap. 11 du Comité MacDonnell cité dans *Re Ontario Public Service Employees Union and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321 (C.A.), à la p. 329.

À mon avis, il existe au Canada une tradition semblable en ce qui a trait à notre fonction publique. La tradition met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité. Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du moins est présumée savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions. L'une des plus importantes de ces restrictions est de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de critiquer le gouvernement.

For the reasons outlined, I conclude that the Adjudicator did not err in law and that the Federal Court of Appeal was right in not reversing his decision on this point.

## VI

### Evidence of Impairment to Perform Job

Mr. Fraser further contends the Adjudicator erred in law by finding that his effectiveness as a public servant was impaired by his public statements, without any evidence to that effect.

It is true the Adjudicator found Mr. Fraser's effectiveness as a public servant was impaired. It is also true there was no direct evidence to this effect before the Adjudicator. There was not, for example, testimony from so-called "clients" of Revenue Canada (*i.e.*, persons subject to a tax audit) establishing that in their eyes Mr. Fraser's conduct placed his impartiality and judiciousness in doubt. In spite of this, the Adjudicator concluded that Mr. Fraser's activities were job-related in that they led to "impairment" of his ability to do his job properly. Indeed he found impairment in two senses: first, impairment to perform effectively the specific job because of the inferred effect on clients; secondly, and in a wider sense, impairment to be a public servant because of the special and important characteristics of that occupation.

I do not think the Adjudicator erred on either count. As to impairment to perform the specific job, I think the general rule should be that direct evidence of impairment is required. However, this rule is not absolute. When, as here, the nature of the public servant's occupation is both important and sensitive and when, as here, the substance, form and context of the public servant's criticism is extreme, then an inference of impairment can be drawn. In this case the inference drawn by the Adjudicator, namely that Mr. Fraser's conduct could or would give rise to public concern, unease and distrust of his ability to perform his employ-

Pour les motifs exposés, je conclus que l'arbitre n'a pas commis d'erreur de droit et que la Cour d'appel fédérale a eu raison de ne pas renverser sa décision sur ce point.

## VI

### Preuve de l'empêchement d'accomplir son travail

M. Fraser soutient en outre que l'arbitre a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu, sans aucun élément de preuve à cet effet, que ses déclarations publiques avaient diminué son efficacité en tant que fonctionnaire.

Il est vrai que l'arbitre a conclu qu'il y avait eu diminution de l'efficacité de M. Fraser en tant que fonctionnaire. Il est également vrai qu'aucun élément de preuve précis à cet effet n'a été produit devant l'arbitre. Il n'y avait par exemple pas de témoignages de ce qu'on peut appeler des «clients» de Revenu Canada (c'est-à-dire des personnes soumises à une vérification fiscale) établissant que, à leurs yeux, la conduite de M. Fraser avait soulevé un doute sur son impartialité et sur sa sagesse. Malgré cela, l'arbitre a conclu que les activités de M. Fraser se rapportaient à son travail, car elles avaient une «incidence néfaste» sur son aptitude à accomplir son travail correctement. En fait il a conclu qu'il y avait incidence néfaste de deux manières: d'abord, l'empêchement d'accomplir son travail précis d'une manière efficace à cause de l'effet inféré à l'égard des clients; ensuite, dans un sens plus large, l'empêchement d'être un fonctionnaire à cause des caractéristiques spéciales et importantes de cet emploi.

Je ne crois pas que l'arbitre ait commis d'erreur sur ces deux points. En ce qui a trait à l'empêchement d'accomplir le travail précis, je crois que selon la règle générale la preuve directe de l'incidence néfaste devrait être exigée. Toutefois cette règle n'est pas absolue. On peut déduire qu'il y a eu incidence néfaste lorsque, comme en l'espèce, la nature du poste du fonctionnaire est à la fois importante et délicate et lorsque comme en l'espèce, le fond, la forme et le contexte de la critique du fonctionnaire est extrême. En l'espèce, la déduction de l'arbitre, savoir que la conduite de M. Fraser pouvait ou allait susciter des inquiétudes,

ment duties, was not an unreasonable one for him to take.

Turning to impairment in the wider sense, I am of opinion that direct evidence is not necessarily required. The traditions and contemporary standards of the public service can be matters of direct evidence. But they can also be matters of study, of written and oral argument, of general knowledge on the part of experienced public sector adjudicators, and ultimately, of reasonable inference by those adjudicators. It is open to an adjudicator to infer impairment on the whole of the evidence if there is evidence of a pattern of behaviour which an adjudicator could reasonably conclude would impair the usefulness of the public servant. Was there such evidence of behaviour in this case? In order to answer that question it becomes relevant to consider the substance, form and context of Mr. Fraser's criticism of government policy.

On this point, the Adjudicator found the evidence overwhelming. The substantive criticism was of two major and, at the time, divisive policies—the metric conversion program and the *Charter*. In form, the criticism was prolonged and, as the national media focussed its attention on Mr. Fraser, increasingly derogatory in tone. As events developed, his criticism went beyond the two policies mentioned above. He began to impugn and attack the character of the Prime Minister and the integrity of the Government. He did this on a local, then a national, and finally an international basis. He said in Kingston:

We have sold the rights of English-speaking Quebecers down the drain.

The Federal Government never had any mandate from the people.

We are not killing Jews as they did in Nazi Germany, but Canadians are up against that same insidious mentality today from their government.

de la gêne ou de la méfiance de la part du public à l'égard de son aptitude à accomplir ses fonctions, n'était pas déraisonnable.

<sup>a</sup> Si on examine l'incidence néfaste dans un sens plus large, je suis d'avis qu'une preuve directe n'est pas nécessairement exigée. Les traditions et les normes contemporaines de la fonction publique peuvent constituer des éléments de preuve directe. <sup>b</sup> Toutefois elles peuvent également être des éléments d'étude, d'argumentation écrite et orale, de connaissance générale de la part d'arbitres qui ont l'expérience du secteur public et enfin, de déductions raisonnables par ces derniers. Un arbitre peut déduire qu'il y a une incidence néfaste d'après l'ensemble de la preuve si des éléments de preuve indiquent un type de conduite qui peut raisonnablement l'amener à conclure qu'elle est de nature à <sup>d</sup> diminuer l'efficacité du fonctionnaire. Y avait-il en l'espèce de tels éléments de preuve sur la conduite? Pour répondre à cette question il devient pertinent d'examiner le fond, la forme et le contexte des critiques de M. Fraser contre les politiques du <sup>e</sup> gouvernement.

Sur ce point, l'arbitre a conclu que la preuve était écrasante. Les critiques principales portaient sur deux politiques importantes qui, à ce moment-là, suscitaient des divisions—le programme de conversion au système métrique et la *Charte*. En ce qui a trait à la forme, la critique a été prolongée et, comme les médias nationaux accordaient beaucoup d'attention à M. Fraser, elle était d'un ton de plus en plus désobligeant. Avec le temps, sa critique a dépassé les deux politiques mentionnées. Il a commencé à contester et à attaquer la personnalité du Premier ministre et l'intégrité du gouvernement. Il l'a d'abord fait à un niveau local, puis à un niveau national et enfin à un niveau international. Il a dit à Kingston:

[TRADUCTION] Nous avons trahi les Québécois anglophones.

Le peuple n'a jamais confié de mandat au gouvernement fédéral.

Nous ne massacrons pas les juifs comme ils l'ont fait en Allemagne nazie, mais aujourd'hui des Canadiens se révoltent contre cette même mentalité insidieuse de leur gouvernement.

He telexed Sir Francis Pym, Leader of the British House of Commons:

You are dealing with a federal government that has a record of broken promises to the Canadian people.

When one examines the substance of the criticisms (two major government policies and the character and integrity of the Prime Minister and Government), the context of those criticisms (prolonged, virtually full time, in public meetings, on radio, on television, in newspapers, local, national, international), and the form of the criticisms (initially restrained, but increasingly vitriolic and vituperative) the Adjudicator's conclusion that Mr. Fraser's ability to perform his own job and his suitability to remain in the public service were both impaired was a fair conclusion. Though no direct evidence of the fact of impairment of capacity is required, here the evidence clearly established circumstances from which the inference of impairment is clearly irresistible. Put simply, although there is not an absolute prohibition against public servants criticizing government policies, Mr. Fraser in this case went much too far.

There is one final matter which needs to be addressed. Mr. Fraser contends that if his course of conduct after the first suspension was improper, which he denies, it must be assessed in light of the fact that the first suspension itself was not justified. In other words, the initial improper action by the employer fed or provoked his later improper conduct, if any.

I see no merit in this argument. Even if one accepts this cause and effect analysis, the whole *rationale* of most grievance systems, including the federal system applicable in this appeal, is to deal with precisely this type of situation. There was a disagreement there. The employee wanted to speak out. The employer said that he could not. The employee persisted. The employer suspended him. But that is not all the employer did. The employer recognized that the employee was taking a principled stand. Accordingly, the employer offered to expedite the grievance procedure, provided the

Il a expédié un télex à sir Francis Pym, leader de la Chambre des communes britannique:

[TRADUCTION] Vous traitez avec un gouvernement fédéral qui a derrière lui une histoire de promesses non tenues à l'égard du peuple canadien.

Lorsqu'on examine le fond des critiques (deux politiques gouvernementales importantes et la personnalité et l'intégrité du Premier ministre et du gouvernement), le contexte de ces critiques (prolongées, pratiquement à temps plein, dans des assemblées publiques, à la radio, à la télévision, dans les journaux, aux niveaux local, national et international) et la forme de ces critiques (au départ limitées, mais de plus en plus cinglantes et injurieuses), on peut constater la justesse de la conclusion de l'arbitre selon laquelle tant l'aptitude de M. Fraser à accomplir son travail que sa capacité de demeurer dans la fonction publique étaient diminuées. Bien qu'aucune preuve directe d'incidence néfaste sur la capacité ne soit requise, la preuve en l'espèce établit clairement des circonstances qui nous amènent nécessairement à conclure qu'il y a eu une incidence néfaste. Simplement, bien qu'il n'y ait pas d'interdiction absolue contre les critiques des fonctionnaires à l'endroit des politiques du gouvernement, en l'espèce, M. Fraser est allé beaucoup trop loin.

Il y a une dernière question qui doit être examinée. M. Fraser soutient que si sa conduite après la première suspension était incorrecte, ce qu'il nie, elle doit être évaluée à la lumière du fait que la première suspension en soi n'était pas justifiée. En d'autres termes, il dit que la première mesure inappropriée prise par l'employeur a encouragé ou provoqué sa conduite postérieure incorrecte, si tel est le cas.

Je suis d'avis que cet argument n'est pas fondé. Même si l'on accepte cette analyse de cause à effet, l'entière raison d'être de la plupart des systèmes de règlement des griefs, y compris le système fédéral applicable en l'espèce, est précisément de traiter de ce genre de situation. Il y a eu un désaccord en l'espèce. L'employé voulait exprimer ses opinions. L'employeur a dit qu'il ne pouvait pas le faire. L'employé a persisté. L'employeur l'a suspendu. Toutefois, ce n'est pas tout ce que l'employeur a fait. L'employeur a reconnu qu'un employé adoptait une position de principe. Par

employee would cease his criticism. The employee refused. He decided to continue, and in fact greatly expanded, his criticism of the Government. In doing this, it seems to me, he voluntarily assumed the risk that his conduct might be adjudged to be sufficient cause for the initial suspension or for subsequent disciplinary action. Indeed, at the outset of his address to the Kingston City Council Mr. Fraser indicated that he appreciated the risks to his job security that he was assuming in appearing before Council but was willing "to pay the price". As it turned out, the Adjudicator held that the first suspension was not warranted but the second suspension and the discharge were warranted. In my opinion, Mr. Fraser's conduct leading to the second suspension and the discharge did not flow from the first suspension. Rather, that conduct flowed solely from his behaviour concerning the expression of his views.

For these reasons, I conclude the Adjudicator did not err by finding that Mr. Fraser's effectiveness as a public servant was impaired by his public statements, without any direct evidence to that effect. And the Federal Court of Appeal was correct in affirming the Adjudicator's decision on this point.

## VII

### Conclusions

As I have indicated, the Adjudicator considered the relevant factors, applied the governing legal principles, and reached the correct result. He made no error of law. Accordingly, the Federal Court of Appeal, reviewing the Adjudicator's decision under s. 28 of the *Federal Court Act*, made no error.

I would dismiss the appeal. This is not a case for costs.

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellant: Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady and Morin, Ottawa.*

*Solicitor for the respondent: Roger Tassé, Ottawa.*

conséquent, l'employeur a offert d'accélérer le processus de griefs à la condition que l'employé cesse ses critiques. L'employé a refusé. Il a décidé de continuer et en fait il a étendu ses critiques à l'égard du gouvernement. Ce faisant, il me semble avoir volontairement pris le risque que sa conduite puisse être jugée comme une cause suffisante pour justifier la première suspension ou une mesure disciplinaire subséquente. En fait, au début de son allocution devant le conseil municipal de Kingston, M. Fraser a dit savoir pertinemment qu'il risquait de perdre son emploi en se présentant devant le conseil, mais qu'il était disposé à [TRADUCTION] «en payer le prix». En l'occurrence, l'arbitre a conclu que la première suspension n'était pas justifiée mais que la seconde suspension et le congédiement étaient justifiés. À mon avis, la conduite de M. Fraser qui a entraîné la seconde suspension et le congédiement ne découlait pas de la première suspension. Cette conduite découlait plutôt seulement de son comportement en ce qui a trait à l'expression de ses opinions.

Pour ces motifs, je conclus que l'arbitre n'a pas commis d'erreur lorsqu'il a conclu que l'efficacité de M. Fraser en tant que fonctionnaire avait été diminuée par ses déclarations publiques, sans aucun élément de preuve directe à cet effet. De même, la Cour d'appel fédérale a eu raison de confirmer la décision de l'arbitre sur ce point.

## VII

### Conclusions

Comme je l'ai indiqué précédemment, l'arbitre a examiné les facteurs pertinents, a appliqué les principes juridiques en vigueur et est parvenu au résultat approprié. Il n'a commis aucune erreur de droit. Par conséquent, la Cour d'appel fédérale n'a également commis aucune erreur dans son examen de la décision de l'arbitre aux termes de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Il n'y a pas lieu d'adjuger de dépens.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs de l'appellant: Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady et Morin, Ottawa.*

*Procureur de l'intimée: Roger Tassé, Ottawa.*