

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3515-300
653
DÉPOSÉE EN ATTENTE
7 juillet 2003
FIGES II: Non coté

The Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 of Saskatchewan
Appellant

v.

Ronald Gary Knight *Respondent*

INDEXED AS: KNIGHT v. INDIAN HEAD SCHOOL DIVISION NO. 19

File No.: 21040.

1989: November 28, 29; 1990: March 29.

Present: Dickson C.J. and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Administrative law — Procedural fairness — School board dismissing employee hired under contract — Contract providing for dismissal on notice — Employee's position made known to Board — No hearing as to whether or not employee should be dismissed — Whether or not duty of procedural fairness required generally, under The Education Act or under contract — If so, whether or not duty of procedural fairness breached — The Education Act, R.S.S. 1978, c. E-0.1, ss. 91(x), 112, 113, 206(d).

Labour law — Contract — Wrongful dismissal — Position created by and duties defined in statute — School board dismissing employee hired under contract — Contract providing for dismissal on notice — Whether or not employee could be dismissed only for cause under The Education Act or employment contract — The Education Act, R.S.S. 1978, c. E-0.1, s. 106.

The respondent, who was director of education for the appellant Board, was dismissed by the appellant on three months' notice. He took action against the appellant Board for wrongful and unlawful dismissal, alleging the absence of procedural fairness. The written contract of employment provided for an annual review with a view to the possibility of revision, provided the agreement had not otherwise been terminated. Termination could be effected by either party on three months' notice in writing or by resolution of the Board for just cause provided the employee be given a fair hearing and investigation. Two Board members met with the respondent and informed him that the Board did not intend to renew the existing contract but was ready to negotiate a new contract on a one-year basis. Respond-

The Board of Education of the Indian Head School Division No. 19 of Saskatchewan
Appelant

a c.

Ronald Gary Knight *Intimé*

RÉPERTORIÉ: KNIGHT c. INDIAN HEAD SCHOOL DIVISION NO. 19

b N° du greffe: 21040.

1989: 28, 29 novembre; 1990: 29 mars.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory et McLachlin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Droit administratif — Équité procédurale — Renvoi par un conseil scolaire d'un employé engagé en vertu d'un contrat — Contrat prévoyant le congédiement sur préavis — Conseil informé de la position de l'employé — Aucune audition relative à l'opportunité de renvoyer l'employé — The Education Act ou le contrat imposent-ils une obligation générale d'équité procédurale? — Dans l'affirmative, y a-t-il eu manquement à l'obligation d'équité procédurale? — The Education Act, R.S.S. 1978, ch. E-0.1, art. 91(x), 112, 113, 206(d).

Droit du travail — Contrat — Congédiement injustifié — Poste créé et fonctions définies par une loi — Renvoi par un conseil scolaire d'un employé engagé en vertu d'un contrat — Contrat prévoyant le congédiement sur préavis — L'employé ne pouvait-il être renvoyé que pour un motif valable en vertu de The Education Act ou du contrat de travail? — The Education Act, R.S.S. 1978, ch. E-0.1, art. 106.

L'intimé, qui était directeur de l'enseignement du conseil appelant, a été démis de ses fonctions sur préavis de trois mois. Alléguant un manquement à l'équité procédurale, il a poursuivi le Conseil pour congédiement abusif et illicite. Le contrat de travail écrit prévoyait un examen annuel en vue de sa modification éventuelle, pourvu qu'il n'eût pas déjà été résilié de quelque autre manière. Le contrat pouvait être résilié par l'une ou l'autre partie sur préavis écrit de trois mois ou par résolution du Conseil pour des motifs valables, à condition que l'employé ait droit à une audition équitable et qu'il y ait enquête. Deux membres du Conseil ont rencontré l'intimé et l'ont informé que le Conseil n'avait pas l'intention de renouveler le contrat existant, mais était prêt à négocier un nouveau contrat pour une durée d'un

ent neither accepted nor rejected the Board's proposal. The parties were unable to reach an agreement. The respondent insisted that the term of the contract extend for the balance of the three-year period originally provided for and the appellant Board insisted on a one-year term. The appellant Board passed resolutions to terminate the respondent's employment and to give him three months' notice of the termination.

The respondent brought an action against the appellant claiming unlawful and wrongful dismissal and seeking reinstatement with back pay and benefits owed by virtue of the employment contract. The Court of Queen's Bench dismissed the action. The Court of Appeal, however, allowed the appeal and made an order for damages equivalent to the respondent's salary from the date of dismissal until the expiration of the contract, August 31, 1985.

The questions at issue here are: (1) could the respondent be fired only for cause under the terms of *The Education Act* or his employment contract; (2) was respondent entitled to procedural fairness; (3) if so, what is the scope of the duty to act fairly in the context of an employee-employer relationship; and (4) given there was a duty to act fairly, was it complied with?

Held: The appeal should be allowed.

Per Dickson C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ.: Section 112 of *The Education Act* deals with the dismissal of non-teaching personnel. It relies on the terms of the employment contract and provides for a minimum thirty-day notice if the contract does not contain such provisions. It does not list specific grounds for dismissal or explicitly provide for a notice of such grounds or for a procedure to be followed.

The contract provides for termination for cause or termination which is not dependent on cause simply upon a three months' written notice. This latter route does not necessarily entail that the procedure involved can be arbitrary. A general right to procedural fairness, or one arising from *The Education Act* or the contract, may exist.

Neither the statute nor the contract accords a right to procedural fairness. The duty to act fairly does not form part of employment law but stems from the fact that the employer is a public body whose powers are derived from statute and must be exercised according to the rules of administrative law. The existence of a general duty of fairness depends on: (i) the nature of the decision to be made by the administrative body; (ii) the

an. L'intimé n'a ni accepté ni rejeté la proposition du Conseil. Les parties n'ont pu arriver à une entente. L'intimé tenait à ce que le contrat soit maintenu pour le reste de la durée de trois ans initialement prévue, tandis que le Conseil tenait à une durée d'un an. Le Conseil a adopté des résolutions pour mettre fin à l'emploi de l'intimé sur préavis de trois mois.

Alléguant le congédiement injuste et illégal, l'intimé a intenté à l'appelant une action en réintégration dans son poste avec paiement rétroactif du salaire et des avantages sociaux qui lui revenaient aux termes du contrat de travail. Cette action a été rejetée par la Cour du Banc de la Reine. La Cour d'appel a toutefois accueilli l'appel et a ordonné le paiement de dommages-intérêts correspondant au salaire de l'intimé à partir de la date de son congédiement jusqu'à l'expiration du contrat, le 31 août 1985.

Les questions qui se posent en l'espèce sont: (1) Aux termes de *The Education Act* ou du contrat de travail, le renvoi de l'intimé devait-il être motivé? (2) L'intimé avait-il droit à l'équité procédurale? (3) Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de l'obligation d'agir équitablement dans le contexte d'une relation employé-employeur? (4) S'il y avait une obligation d'agir équitablement, a-t-elle été remplie?

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Dickson et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory: L'article 112 de *The Education Act* traite du congédiement de personnel non enseignant. Il renvoie aux conditions du contrat de travail et prévoit un préavis d'au moins trente jours pour les cas où le contrat n'en stipulerait pas. L'article 112 n'énonce pas de motifs précis de renvoi ni ne prévoit expressément un préavis faisant état de tels motifs ou une procédure à suivre.

Le contrat prévoit la résiliation pour un motif valable ou la résiliation sur préavis écrit de trois mois, indépendamment de l'existence de motifs valables. La seconde ne veut pas nécessairement dire qu'il est permis d'agir arbitrairement. Il peut en effet exister un droit général à l'équité procédurale ou un tel droit résultant de *The Education Act* ou du contrat.

Ni la loi ni le contrat ne confère un droit à l'équité procédurale. L'obligation d'agir équitablement ne fait pas partie du droit du travail, mais procède du fait que l'employeur est un organisme public dont les pouvoirs dérivent d'une loi et doivent s'exercer en conformité avec les règles du droit administratif. L'existence du devoir général d'agir équitablement dépend: (i) de la nature de la décision à prendre par l'organisme administratif; (ii)

relationship existing between that body and the individual; and (iii) the effect of that decision on the individual's rights.

It is no longer necessary to consider whether a decision is judicial, quasi-judicial or administrative because the duty to act judicially and the duty to act fairly arise from the same general principles of natural justice. Not all administrative bodies, however, are under a duty to act fairly. Decisions of a legislative and general nature can be distinguished from acts of a more administrative and specific nature which do not entail such a duty. Further, decisions of a final nature may attract this duty unlike decisions of a preliminary nature. The Board's decision here was of a final and specific nature and accordingly could entail the existence of a duty to act fairly on the part of the Board.

The employment relationship between an employer and an employee were traditionally classified into three categories: (i) the master and servant relationship, where there is no duty to act fairly when deciding to terminate the employment; (ii) the office held at pleasure, where no duty to act fairly exists, since the employer can decide to terminate the employment for no other reason than his displeasure; and (iii) the office from which one cannot be removed except for cause, where there exists a duty to act fairly on the part of the employer.

The employment relationship here was not that of master and servant but rather an office which encompassed some elements of a public nature and some elements that were clearly contractual. This office, since respondent could be dismissed for reasons other than cause, was one held at pleasure. Recent developments in administrative law make procedural fairness an essential requirement of an administrative decision to terminate either of the last two classes of employment. The employee is therefore accorded an opportunity, quite independent of the grounds triggering the dismissal, to try to change employer's mind about the dismissal.

On a wider policy level, the powers exercised by the Board are delegated statutory powers which should be put only to legitimate use. Unlike "pure master and servant" relationships, the public has an interest in the proper use of delegated power by administrative bodies. The fact that an office holder could be dismissed for cause or at pleasure would not warrant a distinction with regard to the existence of a duty to act fairly, since in both cases statutory powers are exercised. It is not

de la relation existant entre cet organisme et le particulier; et (iii) de l'effet de cette décision sur les droits du particulier.

Il n'est plus nécessaire de se demander si une décision est judiciaire, quasi judiciaire ou administrative parce que l'obligation d'agir de manière judiciaire et celle d'agir équitablement découlent des mêmes principes généraux de justice naturelle. Les organismes administratifs ne sont cependant pas tous tenus d'agir équitablement. Les décisions d'une nature législative et générale peuvent être distinguées des actes de nature plus administrative et particulière, qui ne comportent pas une telle obligation. De plus, les décisions de nature définitive peuvent, à la différence de celles de nature préliminaire, faire naître cette obligation. En l'espèce, le Conseil a pris une décision de nature définitive et particulière qui pouvait en conséquence comporter une obligation de sa part d'agir équitablement.

La relation entre employeur et employé a été classifiée traditionnellement en trois catégories: (i) les relations de maître et serviteur, où la décision de congédiement n'est soumise à aucune obligation d'agir équitablement; (ii) le cas de la charge occupée à titre amovible, où il n'existe aucune obligation d'agir équitablement puisque l'employeur peut décider la cessation de l'emploi sans autre motif que son insatisfaction; et (iii) le cas de la charge dont on ne peut être destitué que pour un motif valable, où il incombe à l'employeur d'agir équitablement.

En l'espèce, la relation d'emploi n'était pas «purement» une relation de maître et serviteur mais une charge comportant des aspects de nature publique et des éléments manifestement contractuels. Comme l'intimé pouvait être renvoyé autrement que pour un motif valable, il occupait cette charge à titre amovible. Récemment, le droit administratif a évolué de manière à faire de l'équité procédurale un élément essentiel d'une décision administrative de congédier des employés relevant de l'une ou de l'autre des deux dernières catégories d'emplois. L'employé se voit donc accorder la possibilité, indépendamment des raisons du renvoi, de tenter d'amener l'employeur à changer d'avis au sujet du congédiement.

Sur le plan plus large des raisons de principe, les pouvoirs exercés par le Conseil sont des pouvoirs légaux délégués qui ne devraient servir qu'à des fins légitimes. À l'opposé du cas de «pures» relations de maître et serviteur, le public a intérêt à ce que les organismes administratifs exercent d'une manière appropriée leurs pouvoirs délégués. Le fait que le titulaire d'une charge publique puisse être renvoyé pour un motif valable ou au gré de l'employeur ne justifierait pas de faire une dis-

of Police, [1979] 1 S.C.R. 311; *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66; *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105; referred to: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada* (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Nova Scotia Government Employees Association v. Civil Service Commission of Nova Scotia*, [1981] 1 S.C.R. 211; *Wiseman v. Borneman*, [1969] 3 All E.R. 275; *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660; *Maxwell v. Department of Trade and Industry*, [1974] Q.B. 523; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12.

By Sopinka J.

Considered: *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66; *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311.

Statutes and Regulations Cited

Education Act, R.S.S. 1978, c. E-0.1, ss. 91(x), 106-116, 206-271.

Education Regulations, Sask. Reg. 1/79, ss. 21(4), 37(1).

Education (Scotland) Act, 1962 (U.K.), 1962, c. 47, s. 85(1)(a).

Authors Cited

de Smith, S. A. *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.

Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. III, 2^e éd. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1989.

Molot, Henry. "Employment During Good Behaviour or at Pleasure" (1989), 2 *C.J.A.L.P.* 238.

Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais Inc., 1982.

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1982.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (1988), 66 Sask. R. 308, allowing an appeal from a judgment of Lawton J. (1986), 53 Sask. R. 278. Appeal allowed.

G. L. Gerrand, Q.C., for the appellant.

Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311; *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66; *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105; arrêts mentionnés: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse c. Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse*, [1981] 1 R.C.S. 211; *Wiseman v. Borneman*, [1969] 3 All E.R. 275; *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660; *Maxwell v. Department of Trade and Industry*, [1974] Q.B. 523; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12.

Citée par le juge Sopinka

Arrêts examinés: *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66; *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

Lois et règlements cités

Education Act, R.S.S. 1978, ch. E-0.1, art. 91(x), 106-116, 206-271.

Education Regulations, Sask. Reg. 1/79, art. 21(4), 37(1).

Education (Scotland) Act, 1962 (U.K.), 1962, ch. 47, art. 85(1)(a).

Doctrine citée

de Smith, S. A. *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.

Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. III, 2^e éd. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1989.

Molot, Henry. "Employment During Good Behaviour or at Pleasure" (1989), 2 *C.J.A.L.P.* 238.

Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais Inc., 1982.

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1982.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (1988), 66 Sask. R. 308, qui a accueilli un appel d'un jugement du juge Lawton (1986), 53 Sask. R. 278. Pourvoi accueilli.

G. L. Gerrand, c.r., pour l'appellant.

3. This Agreement, being the Employee's Contract of Employment with the Board, may be terminated by:

- (a) either party serving the other three months notice in writing,
- (b) at any time by mutual consent in writing by the parties;
- (c) the expiration of the Agreement; or
- (d) by resolution of the Board for reasons of just cause provided that the Employee shall be entitled to a fair hearing and investigation pursuant to Section 113 of The Education Act. [Emphasis added.]

In January 1983, a completely new Board—with the exception of two members—was sworn in and replaced the Board that had hired the respondent. Some of the new members of the Board became concerned with the working relationship between the appellant Board and the respondent. They felt that they needed to evaluate that relationship before making a commitment of two further years of employment. In April 1983, one of the members of the Board, who had sat on the Board which had hired the respondent, warned the respondent that his position was in jeopardy, and advised him to start looking for alternate employment.

On May 10, 1983, two of the Board members met with the respondent and informed him how the Board intended to proceed, i.e., that it did not intend to renew the existing contract but was ready to negotiate a new contract on a one year basis. At this meeting, the respondent neither accepted nor rejected the Board's proposal. At the Board's regular meeting on May 30, in keeping with the previous discussions with the respondent, the appellant Board passed the following resolution:

Be it resolved that the Board serves notice to Ronald Gary Knight, Director of Education, in accordance with Section 2 of the Contract of employment, following review of same, elects not to extend the contract beyond the date agreed to as of May 31st, 1982.

Be it resolved that this Board serves notice to Ronald Gary Knight, Director of Education, its intent to renegotiate the same employee's contract with a view to providing a one year agreement.

The respondent was present at the May 30 meeting but did not voice any objection. Rather he

3. Le présent contrat, étant le contrat de travail intervenu entre l'employé et le Conseil, prend fin:

- a) si une partie donne à l'autre un préavis écrit de trois mois;
- b) à n'importe quel moment, si les deux parties y consentent par écrit;
- c) à son expiration; ou
- d) s'il est résilié pour un motif valable par une résolution du Conseil, pourvu que l'employé ait droit à une audition équitable et à la tenue d'une enquête conformément à l'article 113 de The Education Act. [Je souligne.]

En janvier 1983, un conseil entièrement nouveau—à l'exception de deux membres—a été assermenté pour remplacer celui qui avait embauché l'intimé. Certains nouveaux membres du Conseil se sont inquiétés des relations de travail entre le Conseil et l'intimé. Ils ont senti le besoin d'évaluer ces relations avant de renouveler le contrat pour deux autres années. En avril 1983, l'un des membres du Conseil, qui en était membre lors de l'embauche de l'intimé, a prévenu ce dernier que son poste était menacé et lui a conseillé de commencer à se chercher un autre emploi.

Le 10 mai 1983, deux membres du Conseil ont rencontré l'intimé et l'ont informé des intentions du Conseil, c.-à-d. qu'il n'allait pas renouveler le contrat existant, mais qu'il était prêt à négocier un nouveau contrat pour une durée d'un an. Au cours de cette rencontre, l'intimé n'a ni accepté ni rejeté l'offre du Conseil. À sa réunion ordinaire du 30 mai, le Conseil a adopté la résolution suivante conformément aux discussions qui avaient eu lieu avec l'intimé:

[TRADUCTION] Il est résolu que, conformément à l'article 2 du contrat de travail, après avoir examiné ledit contrat, le Conseil avise Ronald Gary Knight, directeur de l'enseignement, de sa décision de ne pas proroger le contrat au-delà de la date convenue le 31 mai 1982.

Il est résolu que le Conseil avise Ronald Gary Knight, directeur de l'enseignement, de son intention de renégocier le contrat de ce dernier en vue d'y fixer une durée d'un an.

L'intimé assistait à la réunion du 30 mai, mais n'a manifesté aucune opposition. Il a plutôt décidé de

consulted and mandated counsel to conduct negotiations with the Board on his behalf. On two occasions, at meetings held on June 30 and July 7, the respondent's counsel met with the Board in attempts to negotiate the terms of a new contract. While flexible on the issues of vacations, overtime, leave of absence and sick leave, the parties were nevertheless unable to reach an agreement as the respondent was insistent that the term of the contract extend for the balance of the three-year period originally provided for, the appellant Board equally insisting on a one-year term. On July 14, a letter from the respondent's solicitor was sent to the appellant Board, confirming the position of his client and outlining the disagreement with regard to the duration of the contract. The last paragraph reads:

As a result, I can confirm what was indicated to you in our meeting of July 7th with regard to duration, namely that Mr. Knight feels strongly that the contract ought to have a two year duration and he will not deviate from that position at this time. I understand that you will consult with your colleagues on the Board at the regular monthly meeting of July 25th. I will be available any time thereafter for a further negotiating session if you feel that such a meeting could be fruitful. If your Board feels inclined to take more precipitous action, I am instructed by my client to receive any and all documents which you would normally serve upon him and in that event, I would ask that you notify me of the solicitors who will be representing the School Division.

On August 9, 1983, the appellant Board passed resolutions to terminate the respondent's employment and to give him three months' notice of the termination.

The respondent brought an action against the appellant, claiming that he had been unlawfully and wrongfully dismissed and asking to be reinstated in his position as director of education along with back pay and benefits owed him by virtue of the employment contract. The Court of Queen's Bench dismissed the action. The Court of Appeal allowed the appeal and made an order for damages equivalent to the respondent's salary from the date of dismissal until the expiration of the contract, on August 31, 1985.

consulter un avocat, qu'il a chargé de négocier avec le Conseil en son nom. À deux reprises, soit les 30 juin et 7 juillet, l'avocat de l'intimé a rencontré le Conseil en vue de tenter de négocier les conditions d'un nouveau contrat. Malgré la souplesse qu'elles ont manifestée sur la question des vacances, des heures supplémentaires, des congés autorisés et des congés de maladie, les parties ont néanmoins été incapables de parvenir à une entente puisque l'intimé tenait à ce que le contrat demeure en vigueur pour le reste de la période de trois ans initialement prévue, tandis que le Conseil tenait tout autant à une durée d'un an. Le 14 juillet, l'avocat de l'intimé a adressé au Conseil une lettre confirmant la position de son client et exposant la mésentente quant à la durée du contrat. Le dernier paragraphe de cette lettre est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] Par conséquent, je puis confirmer ce qui vous a été indiqué concernant la durée au cours de notre rencontre du 7 juillet, savoir que M. Knight croit fermement que le contrat devrait avoir une durée de deux ans, et c'est là une position qu'il n'est pas prêt à abandonner en ce moment. Je crois comprendre que vous allez consulter vos collègues du Conseil à la réunion mensuelle ordinaire du 25 juillet. Je serai disponible à n'importe quel moment par la suite pour participer à une nouvelle séance de négociation, si vous estimez qu'une telle rencontre pourrait être utile. Au cas où le Conseil serait enclin à agir plus précipitamment, mon client me charge de recevoir tous les documents que vous lui signifieriez normalement et je vous prie, le cas échéant, de me faire savoir quels avocats représenteront la division scolaire.

Le 9 août 1983, le Conseil a adopté des résolutions pour mettre fin à l'emploi de l'intimé sur préavis de trois mois.

Alléguant qu'il avait été congédié illégalement et injustement, l'intimé a intenté contre l'appelant une action en réintégration dans son poste de directeur de l'enseignement avec paiement rétroactif du salaire et des avantages sociaux dus aux termes de son contrat de travail. Cette action a été rejetée par la Cour du Banc de la Reine. La Cour d'appel a accueilli l'appel et ordonné le paiement de dommages-intérêts correspondant au salaire de l'intimé à partir de la date de son congédiement jusqu'à l'expiration du contrat, le 31 août 1985.

Judgments

Court of Queen's Bench (1986), 53 Sask. R. 278 (Lawton J.)

The trial judge reviewed the terms of the contract and the relevant sections of *The Education Act*. He was unable to accept the respondent's contention that the three month notice in paragraph 3(a) of the contract was a recognition of the three months between May 31 and August 31 referred to in paragraph 2 of the contract. He found that the respondent's employment had not been terminated for cause and that, accordingly, s. 91(x) of *The Education Act*, relevant in his view only where the employment is terminated for cause, had no application to the case. The trial judge concluded that the respondent's employment "was lawfully and properly terminated by the [appellant] Board" pursuant to the August 9 resolution of the Board.

While Lawton J. agreed with the respondent's argument that he held a public office and that the appellant Board was a statutory authority bound to act in accordance with the principles of procedural fairness, he was of the view that the requirement of procedural fairness was met in that the respondent had been given every opportunity to present his case and renegotiate the agreement.

Court of Appeal (1988), 66 Sask. R. 308 (Bayda C.J.S. and Vancise and Sherstobitoff J.J.A.)

Following *Barrett v. Nor. Lights Sch. Div. 113 Bd. of Educ.*, [1988] 3 W.W.R. 500 (Sask. C.A.), the Court of Appeal held that whether the dismissal was for cause or not, the respondent was entitled to have his employment terminated in accordance with the principles of procedural fairness as an office holder appointed under *The Education Act*. The court further found that the respondent could only be removed for cause according to the provisions of *The Education Act*.

In the opinion of the court, the principles of procedural fairness required that the respondent be given reasons for his dismissal as well as a

Les jugements

Cour du Banc de la Reine (1986), 53 Sask. R. 278 (le juge Lawton)

^a Le juge de première instance a examiné les conditions du contrat ainsi que les dispositions pertinentes de *The Education Act*. Il lui a paru impossible de retenir l'argument de l'intimé selon lequel le préavis de trois mois mentionné à l'al. 3a) du contrat constituait une reconnaissance de la période de trois mois entre le 31 mai et le 31 août visée à l'art. 2 du contrat. Il a conclu que le congédiement de l'intimé n'était pas un renvoi motivé et que, par conséquent, l'al. 91x) de *The Education Act*, qui à son avis n'est pertinent que dans un cas de renvoi motivé, ne s'appliquait pas en l'espèce. Le juge de première instance a donc décidé que [TRADUCTION] «le Conseil [appelant] a légalement et régulièrement congédié l'intimé conformément à la résolution du Conseil en date du 9 août.

^e Tout en souscrivant à l'argument de l'intimé qu'il était titulaire d'une charge publique et que le Conseil était un organisme public tenu d'agir conformément aux principes de l'équité procédurale, le juge Lawton a estimé que l'exigence relative à l'équité procédurale avait été remplie puisqu'on avait donné à l'intimé toutes les chances possibles de plaider sa cause et de renégocier le contrat.

Cour d'appel (1988), 66 Sask. R. 308 (le juge en chef Bayda et les juges Vancise et Sherstobitoff)

^g Se basant sur l'arrêt *Barrett v. Nor. Lights Sch. Div. 113 Bd. of Educ.*, [1988] 3 W.W.R. 500 (C.A. Sask.), la Cour d'appel a statué que, peu importe que son renvoi ait été ou non un renvoi motivé, l'intimé, en sa qualité de titulaire d'une charge à laquelle il avait été nommé en vertu de *The Education Act*, avait droit à ce que son congédiement se fasse en conformité avec les principes relatifs à l'équité procédurale. La cour a en outre décidé que, conformément aux dispositions de *The Education Act*, le renvoi de l'intimé devait être motivé.

^j De l'avis de la cour, les principes relatifs à l'équité procédurale commandaient qu'on informe l'intimé des raisons de son renvoi et qu'on tienne

hearing. The court held that those requirements were not met as the respondent was given neither; the negotiations between the parties did not amount to a hearing, and the threat of dismissal was not sufficient to constitute a notice of intention to terminate the employment. It was necessary accordingly that a full hearing be held following the principles set out in *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643. The termination was declared null and void and the appeal was allowed. Damages were assessed as equivalent to the salary the respondent would have earned from the date of termination until August 31, 1985, less any money earned during that period.

Issues

The questions at issue here are as follow:

- (1) Could the respondent be fired only for cause under the terms of *The Education Act* or his employment contract?
- (2) In any event, was the respondent entitled to procedural fairness?
- (3) If so, what is the scope of the duty to act fairly in the context of an employee-employer relationship?
- (4) Given there was a duty to act fairly, was it complied with?

Analysis

The appellant Board admitted that the respondent's employment was not terminated for cause. It contended that the respondent's employment, though governed by the provisions of *The Education Act*, could be terminated on a simple three-month notice according to the terms of the employment contract entered into by the parties.

Since the respondent's first argument rests on the submission that the provisions of *The Education Act* applied and that, under its terms, he could be dismissed only for just cause, a conclusion also reached by the Court of Appeal, this issue will be dealt with at the outset.

une audition. La cour a conclu que ces exigences n'avaient pas été remplies puisque l'intimé n'avait eu ni l'une ni l'autre; en effet, les négociations entre les parties n'équivalaient pas à une audition et la menace de renvoi n'était pas un substitut pour l'avis de l'intention de procéder au congédiement. Il était en conséquence nécessaire de tenir une audition complète en application des principes énoncés dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643. Le congédiement a été déclaré nul et non avenue et l'appel a été accueilli. Le montant des dommages-intérêts a été fixé à l'équivalent du salaire qu'aurait touché l'intimé entre la date de son renvoi et le 31 août 1985, moins les sommes gagnées au cours de cette période.

Les questions en litige

Les questions qui se posent en l'espèce sont les suivantes:

- 1) Aux termes de *The Education Act* ou du contrat d'emploi, le renvoi de l'intimé devait-il être motivé?
- 2) En tout état de cause, l'intimé avait-il droit à l'équité procédurale?
- 3) Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de l'obligation d'agir équitablement dans le contexte d'une relation employé-employeur?
- 4) S'il y avait obligation d'agir équitablement, a-t-elle été remplie?

Analyse

Le Conseil a reconnu que l'intimé n'avait pas fait l'objet d'un renvoi motivé. Il a toutefois fait valoir que, bien que son emploi fût régi par les dispositions de *The Education Act*, l'intimé pouvait être renvoyé sur simple préavis de trois mois conformément aux conditions du contrat d'emploi intervenu entre les parties.

Comme le premier moyen de l'intimé porte que les dispositions de *The Education Act* s'appliquaient en l'espèce et qu'aux termes de celles-ci le renvoi devait être motivé, conclusion à laquelle la Cour d'appel est arrivée également, cette question sera abordée au départ.

As the Court of Appeal also held that whether or not the respondent could be dismissed only for cause, the appellant Board had a duty to act fairly, the issue of dismissal for cause can be dealt with quite quickly.

1. *Dismissal for Cause*

Sherstobitoff J.A., for the Court of Appeal, found that ss. 91(x) and 112 of *The Education Act* necessarily implied that a director of education be dismissed only for cause. Those provisions, as well as s. 206(d) of *The Education Act* which is also relevant here, read:

DUTIES AND POWERS OF BOARDS OF EDUCATION

91. A board of education shall:

(x) enter into written contracts of employment with teachers and other personnel required for the administration of the services of the board and terminate such contracts for cause in accordance with the provisions of this Act;

ADMINISTRATION IN SCHOOL DIVISIONS

112. Unless otherwise provided under the contract of employment between the board of education and the secretary, treasurer, secretary treasurer, superintendent of administration or director, either party to that contract of employment may terminate the contract by giving to the other party to the contract, not less than thirty days' notice in writing of his intention to terminate the contract.

TERMINATION OF CONTRACTS OF TEACHERS

206. A board of education may:

(d) terminate its contract of employment with a teacher, where the termination is to be effective on a date other than June 30 in any year, by sending the teacher by registered or certified mail, no less than 30 days prior to the day upon which the termination is to take effect, a notice of termination in the prescribed form, and each such notice shall set out the reason or reasons for the termination. [Emphasis added.]

Puisque la Cour d'appel a conclu en outre que, abstraction faite de la question de savoir si le renvoi devait être motivé, le Conseil avait l'obligation d'agir équitablement, la question du renvoi motivé peut être traitée assez rapidement.

1. *Le renvoi motivé*

Le juge Sherstobitoff a conclu, au nom de la Cour d'appel, qu'il découlait nécessairement de l'al. 91(x) et de l'art. 112 de *The Education Act* que le congédiement d'un directeur de l'enseignement devait être motivé. Ces dispositions, ainsi que l'al. 206(d) de *The Education Act*, qui est également pertinent en l'espèce, portent:

[TRADUCTION] OBLIGATIONS ET POUVOIRS DES CONSEILS SCOLAIRES

91. Le conseil scolaire doit:

x) conclure des contrats de travail écrits avec les enseignants et les autres employés requis pour l'administration des services du conseil et résilier ces contrats pour un motif valable conformément aux dispositions de la présente loi;

ADMINISTRATION AU NIVEAU DE LA DIVISION SCOLAIRE

112. Sauf disposition contraire du contrat de travail intervenu entre le conseil scolaire et le secrétaire, le trésorier, le secrétaire-trésorier, le surintendant de l'administration ou le directeur, l'une ou l'autre partie audit contrat peut le résilier en donnant à l'autre partie un préavis écrit d'au moins trente jours de son intention de le résilier.

RÉSILIATION DES CONTRATS D'ENSEIGNANTS

206. Le conseil scolaire peut:

d) lorsque la résiliation prend effet à une date autre que le 30 juin au cours d'une année donnée, résilier son contrat de travail avec un enseignant en faisant tenir à celui-ci par courrier recommandé ou certifié, au moins 30 jours avant le jour où la résiliation doit prendre effet, un avis de résiliation dans la forme prescrite, et cet avis doit exposer la raison ou les raisons de la résiliation. [Je souligne.]

Sherstobitoff J.A. drew a parallel between the status under *The Education Act* of the office of director of education and the position of teacher. As provided by s. 206 of *The Education Act* (and s. 37(1) of *The Education Regulations*, Sask. Reg. 1/79), a teacher cannot be dismissed without being given a formal notice stating the reasons for the dismissal. Holding that the duties of the director of education are as important as those of a teacher, the Court of Appeal drew the conclusion that a director of education could not be dismissed without cause.

With deference, I read the provisions of *The Education Act* differently than the Court of Appeal. The office of director of education and the position of teacher receive clearly different treatment under *The Education Act*, regardless of the comparative importance to be attached to these two positions. First, the employment relationship is of a different nature since the teachers are employed pursuant to the terms of a collective agreement (ss. 230 *et seq.* of *The Education Act*) while the director of education's employment is governed solely by an individual contract with a board of education. Secondly, the statutory framework in *The Education Act* is much more elaborate in relation to the employment of teachers (ss. 196 to 271) than it is for the appointment of a director of education (ss. 106 to 116). Regarding dismissal, *The Education Act* devotes an entire section exclusively to the termination of teachers' employment (ss. 206 to 211), detailing at length the procedure to be followed and providing for grounds for dismissal. There exist no such provisions as regards the termination of employment of administrative personnel such as the respondent. The only provision in *The Education Act* in that respect is s. 112, reproduced above, a provision very general in nature. This difference in statutory treatment between teachers and administrative personnel seems to indicate that the termination of employment of those two categories of employees was to be dealt with differently. Otherwise, why would the provisions relating to the termination of the employment of teachers not also include the administrative personnel? This, of course, is not determinative of the issue of whether or not, under

Le juge Sherstobitoff a établi un parallèle entre la situation du directeur de l'enseignement et celle d'un enseignant sous le régime de *The Education Act*. Aux termes de l'art. 206 de *The Education Act* (et du par. 37(1) de *The Education Regulations*, Sask. Reg. 1/79), on ne peut congédier un enseignant sans lui donner un avis en bonne et due forme exposant les motifs de son renvoi. Estimant que les fonctions du directeur de l'enseignement sont tout aussi importantes que celles d'un enseignant, la Cour d'appel a conclu qu'un directeur de l'enseignement ne pouvait faire l'objet d'un renvoi non motivé.

En toute déférence, mon interprétation des dispositions de *The Education Act* diffère de celle qu'a adoptée la Cour d'appel. De toute évidence, cette loi traite différemment la charge de directeur de l'enseignement et le poste d'enseignant, et ce, indépendamment de l'importance relative qu'il faut attacher à ces deux fonctions. En premier lieu, la situation d'emploi est de nature différente étant donné que les enseignants sont engagés en conformité avec les termes d'une convention collective (art. 230 et suiv. de *The Education Act*), tandis que l'emploi du directeur de l'enseignement est régi uniquement par un contrat individuel conclu avec le Conseil scolaire. En second lieu, le cadre légal établi par *The Education Act* est bien plus complexe en ce qui concerne l'embauche d'enseignants (art. 196 à 271) qu'il ne l'est pour la nomination d'un directeur de l'enseignement (art. 106 à 116). Pour ce qui est du renvoi, *The Education Act* consacre une section entière au congédiement des enseignants (art. 206 à 211) et on y trouve, exposée en détail, la procédure à suivre ainsi qu'une énumération des motifs de renvoi. Il n'existe pas de dispositions analogues traitant du renvoi de membres du personnel administratif comme l'intimé. La seule disposition de *The Education Act* qui porte sur ce sujet est l'art. 112, reproduit antérieurement, qui est de nature très générale. Cette différence quant à la façon dont la Loi traite les enseignants et le personnel administratif semble indiquer qu'on devait procéder différemment à l'égard du congédiement d'employés selon qu'ils relèvent de l'une ou de l'autre de ces deux catégories. Sinon, pourquoi les dispositions relatives au renvoi d'enseignants ne viseraient-elles

The Education Act, the respondent could only be dismissed for cause. It indicates, however, that the provisions relating to the dismissal of teachers do not bear directly on the interpretation of those provisions applying more specifically to the dismissal of administrative personnel.

As its title indicates, s. 91(x), upon which the respondent relies, deals with the duties and powers of the Board to hire and dismiss employees, teachers and administrative personnel alike. The respondent invokes the phrase "shall . . . terminate such contracts for cause in accordance with the provisions of this Act" to buttress his argument that no employee, be they teachers or administrative personnel, can be dismissed by the Board unless there is just cause. If that were so, there would hardly be any point to s. 112 or for that matter ss. 206 *et seq.* Moreover, I doubt that such a restriction would be placed in a section dealing with the Board's powers and duties in respect of hiring and dismissal of employees rather than in a section dealing specifically with the dismissal of a particular category of employee. A better reading of that phrase, one more compatible with both the text of s. 91(x) and the other provisions of *The Education Act*, is that it simply confers a limited power to dismiss for cause on the Board, in that it specifies that the termination of contracts for cause is to be done "in accordance with the provisions of this Act". In the case of administrative personnel, the "provisions of this Act" which must be complied with before the power to dismiss for cause can be validly exercised consist solely of the notice requirement found in s. 112, since that is the only section of *The Education Act* dealing with the Board's power to dismiss such personnel. That section relies first on the terms of the employment contract, and only if such contract does not contain provisions dealing with the dismissal procedure does it provide for a minimum of thirty days' written notice. It is to be noted that, contrary to s. 206, s. 112 does not list any specific grounds for dismissal, nor does it explicitly provide for a notice of such grounds or the procedure to be followed prior to dismissal. It would follow that, save the

pas également le personnel administratif? Cela n'est certes pas déterminant en ce qui concerne la question de savoir si, sous le régime de *The Education Act*, le renvoi de l'intimé devait être motivé. Cela indique cependant que les dispositions concernant le congédiement d'enseignants ne portent pas directement sur l'interprétation de celles qui s'appliquent plus particulièrement au congédiement de membres du personnel administratif.

Comme l'indique sa rubrique, l'al. 91(x), sur lequel s'appuie l'intimé, traite des obligations et des pouvoirs du Conseil en matière d'embauche et de congédiement d'employés, que ce soit des enseignants ou des membres du personnel administratif. L'intimé invoque l'expression «résilier ces contrats pour un motif valable conformément aux dispositions de la présente loi» pour étayer son argument selon lequel nul employé, qu'il s'agisse d'un enseignant ou d'un membre du personnel administratif, ne peut être congédié par le Conseil sans motif. S'il en était ainsi, ni l'art. 112, ni même les art. 206 *et suiv.*, n'auraient de raison d'être. Je doute d'ailleurs qu'une telle restriction des pouvoirs du Conseil serait imposée dans un article qui traite de ses pouvoirs et obligations en matière d'embauche et de congédiement d'employés plutôt que dans un article portant expressément sur le renvoi d'employés d'une catégorie particulière. Une meilleure interprétation de cette expression, une interprétation plus compatible avec le texte de l'al. 91(x) et avec les autres dispositions de *The Education Act*, est qu'elle investit simplement le Conseil d'un pouvoir limité de congédiement pour un motif valable, en ce qu'elle précise que la résiliation des contrats doit se faire «conformément aux dispositions de la présente loi». Dans le cas du personnel administratif, les «dispositions de la présente loi» auxquelles il faut se conformer pour pouvoir exercer valablement le pouvoir de renvoyer pour un motif valable sont seulement l'exigence de préavis que l'on trouve à l'art. 112, puisque c'est le seul article de *The Education Act* qui traite du pouvoir du Conseil de renvoyer ces membres du personnel. Cet article 112 renvoie d'abord aux conditions du contrat de travail et ce n'est que si le contrat ne contient pas de dispositions relatives à la procédure de renvoi qu'un préavis écrit d'au moins trente jours est prescrit. Il est à noter que, contrairement à l'art.

possible effect of the contract, s. 112 merely requires that a three-month notice be given in the case of dismissal for cause. Furthermore, s. 112 is of general application in that it confers an unqualified power to dismiss, even absent just cause, provided that the three-month notice or its contractual substitute is given to the employee. As far as s. 113 is concerned, it has no relevance here since it deals only with the review of the decision to dismiss.

In my view then, the respondent's argument relying on *The Education Act* cannot be entertained and I adopt in this respect the appellant Board's submissions. Section 112's reliance on the employment contract thus brings us to an examination of the terms of that contract.

The relevant portion of the respondent's employment contract is s. 3, which I reproduce again for ease of reference:

3. This Agreement, being the Employees's Contract of Employment with the Board, may be terminated by:
- (a) either party serving the other three months notice in writing;
 - (b) at any time by mutual consent in writing by the parties;
 - (c) the expiration of the Agreement; or
 - (d) by resolution of the Board for reasons of just cause provided that the Employee shall be entitled to a fair hearing and investigation pursuant to Section 113 of The Education Act. [Emphasis added.]

Given its interpretation of *The Education Act*, the Saskatchewan Court of Appeal did not specifically deal with the terms of the contract.

I share Lawton J.'s view that the language of this section is "simple and direct". Under paragraph (a), either party to the agreement can terminate the contract without any requirement that just cause exists. I find it clear that paragraphs (a) and (d) envisage two distinct ways of terminating

206, l'art. 112 n'énumère pas de motifs précis de renvoi, pas plus qu'il ne contient de dispositions expresses qui exigent de donner avis de ces motifs ou la procédure qui doit être suivie antérieurement au renvoi. Il s'ensuivrait qu'à l'exception de l'effet possible du contrat, l'art. 112 exige simplement qu'un préavis de trois mois soit donné dans le cas d'un renvoi motivé. De plus, l'art. 112 est d'application générale en ce qu'il confère un pouvoir illimité de congédier, même en l'absence de motif valable, pourvu que l'employé ait reçu le préavis de trois mois ou qu'on ait observé toute autre condition de rechange prévue au contrat. En ce qui concerne l'art. 113, il n'est pas pertinent en l'espèce étant donné qu'il traite uniquement de la révision de la décision de congédiement.

J'estime donc que l'argument de l'intimé fondé sur *The Education Act* ne saurait être retenu et j'adopte sur ce point les arguments du Conseil. Comme l'art. 112 renvoie au contrat d'emploi, il y a lieu maintenant d'examiner les conditions de ce contrat.

La partie pertinente du contrat d'emploi de l'intimé est l'art. 3 que, par souci de commodité, je reproduis de nouveau:

[TRANSDUCTION]

3. Le présent contrat, étant le contrat de travail intervenu entre l'employé et le Conseil, prend fin:
- a) si une partie donne à l'autre un préavis écrit de trois mois;
 - b) à n'importe quel moment, si les deux parties y consentent par écrit;
 - c) à son expiration; ou
 - d) s'il est résilié pour un motif valable par une résolution du Conseil, pourvu que l'employé ait droit à une audition équitable et à la tenue d'une enquête conformément à l'article 113 de The Education Act. [Je souligne.]

Vu l'interprétation qu'elle a donnée à *The Education Act*, la Cour d'appel de la Saskatchewan n'a pas traité explicitement des conditions du contrat.

Je partage l'avis du juge Lawton que les termes de cet article sont [TRANSDUCTION] «simples et directs». L'alinéa a) permet à l'une ou à l'autre partie au contrat de le résilier sans nécessité de démontrer l'existence d'un motif. Je suis d'avis qu'il se dégage nettement des al. a) et d) qu'ils

the employment relationship between the respondent and the appellant Board, i.e., termination for cause (under paragraph (d)) or otherwise simply upon a three months written notice (under paragraph(a)). To interpret this provision in the manner suggested by the respondent, i.e., that termination after three months' notice under paragraph (a) could only apply if there exists just cause, would run contrary to the plain meaning of that section and in particular would strip of any meaning the conjunction "or" between paragraphs (c) and (d). Furthermore, such an interpretation would oblige the Board to give the respondent three months' notice even in the case of a dismissal for negligent or fraudulent conduct, a conclusion so extreme that it could not reasonably be supported by the terms of the provision.

I can only conclude that the respondent's employment could be terminated even without just cause upon three months' notice pursuant to paragraph 3(a) of the employment contract. This, however, is not the end of the matter.

2. Procedural Fairness

The conclusion that the respondent's employment could be legally terminated without a showing of just cause does not necessarily entail that the procedure involved can be arbitrary. There may be a general right to procedural fairness, autonomous of the operation of any statute, depending on consideration of three factors which have been held by this Court to be determinative of the existence of such a right (*Cardinal v. Director of Kent Institution. supra*). If consideration of these factors in the context of the present appeal leads to the conclusion that the respondent was entitled to procedural fairness, *The Education Act* and, in this case, the terms of the contract of employment, must then be considered to determine whether this entitlement is either limited or excluded entirely. It should be noted at this point that the duty to act fairly does not depend on doctrines of employment law, but stems from the fact that the employer is a public body whose powers are derived from statute, powers that must be exercised according to the rules of administrative law. It is in that context that the employee-employer relationship between the respondent and

envisagent deux façons distinctes de mettre fin à la relation employeur-employé qui existe entre l'intimé et le Conseil, savoir la résiliation motivée (en vertu de l'al. d)), soit sur préavis écrit de trois mois (en vertu de l'al. a)). Interpréter cette clause comme le propose l'intimé, c.-à-d. qu'il ne peut y avoir de résiliation sur préavis de trois mois en vertu de l'al. a) que s'il existe un motif valable, irait à l'encontre du sens manifeste de cet alinéa et, en particulier, dépouillerait de toute signification la conjonction «ou» entre les al. c) et d). De plus, pareille interprétation obligerait le Conseil à donner à l'intimé un préavis de trois mois même dans le cas d'un renvoi pour négligence ou dol, conclusion à ce point extrême qu'elle ne peut pas raisonnablement se fonder sur les termes de cette clause.

Force m'est donc de conclure que l'intimé pouvait être congédié, même sans motif, sur préavis de trois mois en conformité avec l'al. 3a) du contrat d'emploi. Toutefois, cela ne met pas fin au débat.

2. L'équité procédurale

En effet, il ne découle pas nécessairement de la conclusion qu'on pouvait légalement congédier l'intimé sans avoir à établir un motif valable qu'il est permis d'agir arbitrairement à cet égard car il existe un droit général à l'équité procédurale indépendamment de l'application de la loi. Ce droit, s'il existe, ne peut résulter que de l'un des trois facteurs qui ont été tenus par notre Cour comme déterminants quant à l'existence de ce droit (*Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, précité). Si une considération de ces facteurs dans le contexte du présent appel comporte la conclusion que l'intimé était en droit d'être traité en toute équité procédurale, *The Education Act* et, en l'espèce, les termes du contrat d'emploi doivent alors être examinés pour déterminer si ce droit est ou limité ou entièrement exclu. On doit noter à ce stade que le devoir d'agir équitablement ne fait pas partie du droit commun du travail en tant que tel. Il procède plutôt du fait que l'employeur est un organisme public dont les pouvoirs dérivent d'une loi et doivent s'exercer en conformité avec les règles du droit administratif. C'est dans ce contexte que doit être examinée la relation employé-

the appellant Board must be examined, with the result that the analysis must go beyond the contract of employment to encompass arguments of public policy.

Obviously, if either the statute or the contract confers upon the employee a right to procedural fairness, there is no need to consider the factors I have alluded to above in order to determine the existence of a similar general right, such a right becoming redundant. Since, however, I believe that in the case at bar neither the statute nor the contract do accord such a right, I will begin with an analysis of those factors.

A. General Duty of Fairness

The existence of a general duty to act fairly will depend on the consideration of three factors: (i) the nature of the decision to be made by the administrative body; (ii) the relationship existing between that body and the individual; and (iii) the effect of that decision on the individual's rights. This Court has stated in *Cardinal v. Director of Kent Institution, supra*, that whenever those three elements are to be found, there is a general duty to act fairly on a public decision-making body (Le Dain J. for the Court at p. 653).

(i) *The Nature of the Decision*

There is no longer a need, except perhaps where the statute mandates it, to distinguish between judicial, quasi-judicial and administrative decisions. Such a distinction may have been necessary before the decision of this Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311. Prior to this case, the "duty to act judicially" was thought to apply only to tribunals rendering decisions of a judicial or quasi-judicial nature, to the exclusion of those of an administrative nature. Following *Nicholson*, that distinction became less important and was found to be of little utility since both the duty to act fairly and the duty to act judicially have their roots in the same general principles of natural justice (see *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2

employeur qui existe entre l'intimé et le Conseil, examen qui ne se borne donc pas au contrat d'emploi, mais qui tient compte d'arguments de principe.

^a Évidemment, si l'un ou l'autre de la Loi ou du contrat confère à l'employé un droit à l'équité procédurale, il n'est pas nécessaire d'examiner les facteurs auxquels je viens de faire allusion pour ^b déterminer l'existence d'un droit similaire de nature générale, car ce droit serait redondant. Mais comme j'estime qu'en l'espèce ni la Loi ni le contrat n'accordent un tel droit, je vais débiter par l'analyse de ces facteurs.

^c A. Le devoir d'agir équitablement

L'existence d'une obligation générale d'agir équitablement dépendra de l'examen de trois facteurs: (i) la nature de la décision qui doit être ^d rendue par l'organisme administratif en question, (ii) la relation existant entre cet organisme et le particulier, et (iii) l'effet de cette décision sur les droits du particulier. Notre Cour a affirmé dans ^e l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, précité, que dans les cas où ces trois éléments se retrouvent, une obligation générale d'agir équitablement incombe à un organisme décisionnel public (le juge Le Dain au nom de la Cour, à la ^f p. 653).

(i) *La nature de la décision*

Il n'est plus nécessaire, sauf peut-être lorsque la ^g loi l'exige, de faire la distinction entre les décisions judiciaires, quasi judiciaires et administratives. Une telle distinction a pu être nécessaire avant l'arrêt de notre Cour *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. En effet, antérieurement à cet arrêt, «l'obligation d'agir de manière ^h judiciaire» était considérée comme incombant uniquement aux tribunaux qui rendaient des décisions de nature judiciaire ou quasi judiciaire, et non à ⁱ ceux qui rendaient des décisions de nature administrative. À la suite de l'arrêt *Nicholson*, cette distinction est devenue moins importante et a été jugée peu utile étant donné que l'obligation d'agir ^j équitablement et celle d'agir de manière judiciaire tirent toutes les deux leur origine des mêmes principes généraux de justice naturelle (voir *Syndicat*

S.C.R. 879, at pp. 895-96, *per* Sopinka J. for the majority).

On the other hand, not all administrative bodies are under a duty to act fairly. Over the years, legislatures have transferred to administrative bodies some of the duties they have traditionally performed. Decisions of a legislative and general nature can be distinguished in this respect from acts of a more administrative and specific nature, which do not entail such a duty (see Dussault and Borgeat, *Traité de droit administratif*, t. III, 2nd ed., at p. 370; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735, at p. 758, *per* Estey J. for the Court). The finality of the decision will also be a factor to consider. A decision of a preliminary nature will not in general trigger the duty to act fairly, whereas a decision of a more final nature may have such an effect (Dussault and Borgeat, *op. cit.*, at p. 372).

In the case at bar, the decision made by the appellant Board was of a final and specific nature, directed as it was at terminating the employment of the respondent. As such, the decision to dismiss could possibly entail the existence of a duty to act fairly on the part of the appellant Board.

(ii) *The Relationship Between the Employer and the Employee*

The second element to be considered is the nature of the relationship between the Board and the respondent. In an oft-cited decision of the House of Lords, *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66. Lord Reid classified the possible employment relationship between an employer and an employee into three categories (at pp. 71-72): (i) the master and servant relationship, where there is no duty to act fairly when deciding to terminate the employment; (ii) the office held at pleasure, where no duty to act fairly exists, since the employer can decide to terminate the employment for no other reason than his displeasure; and (iii)

des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879, aux pp. 895 et 896, le juge Sopinka s'exprimant au nom de la majorité).

Par contre, ce ne sont pas tous les organismes administratifs qui sont tenus d'agir équitablement. Au fil des ans, les législateurs ont délégué à des organismes administratifs certaines de leurs fonctions traditionnelles. Les décisions d'une nature législative et générale peuvent à cet égard être distinguées des actes de nature plus administrative et particulière, qui ne comportent pas une telle obligation (voir Dussault et Borgeat, *Traité de droit administratif*, t. III, 2^e éd., à la p. 370; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 758, le juge Estey s'exprimant au nom de la Cour). L'irrévocabilité de la décision est également un facteur qui doit être pris en considération. Une décision de nature préliminaire ne fait naître en général aucune obligation d'agir équitablement, alors qu'une décision d'une nature plus définitive peut avoir un tel effet (Dussault et Borgeat, *op. cit.*, à la p. 372).

En l'espèce, le Conseil a pris une décision de nature définitive et particulière puisqu'elle mettait fin à l'emploi de l'intimé. À ce titre, la décision de congédier pouvait comporter une obligation de la part du Conseil d'agir équitablement.

(ii) *La relation employeur-employé*

Le deuxième élément à considérer est la nature de la relation existant entre le Conseil et l'intimé. Dans l'arrêt souvent cité de la Chambre des lords, *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66, lord Reid classifie toute la gamme des relations entre employeur et employé en trois catégories (aux pp. 71 et 72): (i) les relations de maître à serviteur, où la décision de congédiement n'est soumise à aucune obligation d'agir équitablement; (ii) l'occupation d'une fonction selon bon plaisir, où il n'existe aucune obligation d'agir équitablement puisque l'employeur peut décider de congédier un employé sans autre motif que son insatisfaction, et (iii)

the office from which one cannot be removed except for cause, where there exists a duty to act fairly on the part of the employer. These categories are creations of the common law. They can of course be altered by the terms of an employment contract or the governing legislation, with the result that the employment relationship may fall within more than one category (see *Nova Scotia Government Employees Association v. Civil Service Commission of Nova Scotia*, [1981] 1 S.C.R. 211, at p. 222, per Laskin C.J. for the majority). Lord Reid did not examine the possible implications of the non-renewal of a fixed-term employment contract, but since it was not alleged in the present appeal that the employment was terminated by non-renewal of the employee's contract, I will not address this question.

In the case at bar, the office held by the respondent was not of a "pure" master and servant type since it encompassed some elements of a public nature. The office of director of education is established by s. 106 of *The Education Act*, which requires the Board to appoint a director. His duties are at least partly set out in ss. 107 and 108 of *The Education Act*. These sections provide that:

106(1) Subject to subsections (2) and (3), a board of education shall appoint a director of education and shall appoint a secretary and a treasurer, or a secretary treasurer, who meet the qualifications prescribed by the regulations, and, in addition, may appoint such other officials, assistants and support personnel as the board may consider necessary for the proper and efficient administration of the business of the division.

107 The director shall be designated as the chief executive officer of the board of education.

108 The board of education shall prescribe the powers and duties of the director and, in addition, the director shall:

(a) prepare and transmit to the department such reports and returns as may from time to time be required by the minister;

(b) insure that the schools are conducted in accordance with this Act, the regulations and the policies of the board in all matters within its jurisdiction;

l'occupation d'une fonction dont on ne peut être écarté que pour un motif valable, où il incombe à l'employeur d'agir équitablement. Ces catégories sont des créations de la common law. Elles peuvent, bien entendu, être modifiées par les conditions d'un contrat de travail ou par la loi applicable, ce qui fait que la relation employeur-employé peut relever de plus d'une catégorie (voir l'arrêt *Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse c. Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse*, [1981] 1 R.C.S. 211, à la p. 222, le juge en chef Laskin au nom de la majorité). Lord Reid n'a pas examiné les conséquences éventuelles du non-renouvellement d'un contrat de travail à durée déterminée, mais puisqu'on ne prétend pas ici que la cessation de l'emploi a résulté du non-renouvellement du contrat de l'employé, je n'aborderai pas cette question.

Dans la présente instance, la charge de l'intimé ne constituait pas « purement » une relation de maître à serviteur puisqu'elle comportait certains aspects de nature publique. La charge de directeur de l'enseignement est créée par l'art. 106 de *The Education Act*, qui exige que le Conseil nomme un directeur dont les tâches sont décrites, du moins en partie, aux art. 107 et 108 de *The Education Act*. Ces articles sont ainsi conçus:

[TRADUCTION] **106(1)** Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le conseil scolaire nomme un directeur de l'enseignement et nomme en outre un secrétaire et un trésorier, ou un secrétaire-trésorier, qui répondent aux exigences prescrites par voie de règlement; le conseil peut en outre nommer les autres fonctionnaires, adjoints et membres du personnel de soutien qu'il juge nécessaires pour l'administration saine et efficace des affaires de la division.

107 Le directeur est l'administrateur principal du conseil scolaire.

108 Le conseil scolaire prescrit les pouvoirs et les fonctions du directeur; en outre, le directeur:

a) établit et transmet au ministère tous les rapports pouvant être requis par le ministre;

b) s'assure que les écoles sont dirigées en conformité avec la présente loi, avec son règlement d'application et avec les politiques du conseil touchant tout ce qui relève de sa compétence;

(c) exercise general supervision of the schools and the work of principals, teachers and other personnel employed by the board;

(d) provide educational leadership and liaison involving the board, the professional staff and the public pertaining to the efficiency and advancement of education in the division.

In a recent decision of the Saskatchewan Court of Appeal, *Barrett v. Nor. Lights Sch. Div. 113 Bd. of Educ.*, *supra*, at p. 520 (*per* Sherstobitoff J.A. for the majority), that court found that the office of secretary treasurer under the same *Education Act* was of a statutory nature and not that of master and servant, eliminating the first of Lord Reid's category. There may be a clear contractual element to the respondent's employment, which may give the impression that his function is not "purely" statutory; I find, however, that this is not a case of a "pure master and servant" relationship but that it has on the contrary a strong "statutory flavour", so as to be categorized as an office (Wade, *Administrative Law* (5th ed. 1982), at pp. 498-99; *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278 (H.L.), at p. 1294, *per* Lord Wilberforce).

Being an office, the respondent's situation would fall into one of the last two of Lord Reid's categories. As I have already analyzed the employment contract and *The Education Act* with regard to the question of whether the respondent could be dismissed only for cause, and concluded in the negative, the employment relation existing between the respondent and the appellant Board would fall into the second of Lord Reid's categories, i.e., an office held at pleasure. I find, however, that this conclusion does not ineluctably lead to the conclusion that the appellant Board was not under a duty to act fairly, as may seem to flow from the judgment of the House of Lord in *Ridge v. Baldwin*, *supra*. Administrative law has evolved in recent years, particularly in the Canadian context, so as to make procedural fairness an essential requirement of an administrative decision to terminate either of the last two classes of employment described by Lord Reid. In *Nicholson*, *supra*, although the employee was found to be dismissable for cause, Laskin C.J.,

c) exerce une surveillance générale sur les écoles et sur le travail des directeurs d'écoles, des enseignants et des autres employés du conseil;

d) prend des initiatives pour assurer l'efficacité et l'avancement de l'enseignement dans la division et, à cette fin, favorise les communications entre le conseil, le personnel enseignant et le public.

Dans l'arrêt récent *Barrett v. Nor. Lights Sch. Div. 113 Bd. of Educ.*, précité, à la p. 520 (le juge Sherstobitoff au nom de la majorité), la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que le poste de secrétaire-trésorier, visé également par *The Education Act*, revêtait un caractère public et qu'il ne s'agissait pas d'une relation de maître à serviteur, ce qui l'excluait de la première catégorie établie par lord Reid. Dans le cas de l'appellant, son emploi comporte peut-être un élément manifestement contractuel qui peut donner l'impression que son poste n'est pas «purement» issu de la loi. Je conclus toutefois que nous ne sommes pas ici en présence d'une «pure» relation de maître à serviteur, mais plutôt que le poste en question a un caractère nettement légal de manière à être classifié comme une charge publique (Wade, *Administrative Law* (5^e éd. 1982), aux pp. 498 et 499; *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278 (H.L.), à la p. 1294, lord Wilberforce).

S'agissant d'une charge publique, le poste de l'intimé relèverait de l'une des deux dernières catégories de lord Reid. Comme j'ai déjà analysé le contrat d'emploi et *The Education Act* pour déterminer si l'intimé pouvait être congédié uniquement pour cause et que j'ai conclu que tel n'était pas le cas, la relation d'emploi entre l'intimé et le Conseil tomberait dans la seconde catégorie de lord Reid, c.-à-d. une charge occupée selon bon plaisir. J'estime cependant que cela ne mène pas inéluctablement à la conclusion que le Conseil n'avait pas d'obligation d'agir équitablement, comme cela semblerait découler de l'arrêt *Ridge v. Baldwin*, précité, de la Chambre des lords. Au cours des dernières années, particulièrement dans le contexte canadien, le droit administratif a évolué de manière à faire de l'équité procédurale un élément essentiel d'une décision administrative de congédier des employés relevant de l'une ou de l'autre des deux dernières catégories d'emplois décrites par lord Reid. Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, bien

after referring to the three-class system developed by Lord Reid in *Ridge v. Baldwin*, *supra*, expressed some doubts about limiting the duty to act fairly to cases of dismissal for cause, to the exclusion of cases where offices are held at pleasure. He writes for the majority at pp. 322-23:

I would observe here that the old common law rule, deriving much of its force from Crown law, that a person engaged as an office holder at pleasure may be put out without reason or prior notice ought itself to be re-examined. It has an anachronistic flavour in the light of collective agreements, which are pervasive in both public and private employment, and which offer broad protection against arbitrary dismissal in the case of employees who cannot claim the status of office holders. As de Smith has pointed out in his book *Judicial Review of Administrative Action* (3rd ed. 1973), at p. 200, "public policy does not dictate that tenure of an office held at pleasure should be terminable without allowing its occupant any right to make prior representations on his own behalf; indeed, the unreviewability of the substantive grounds for removal indicates that procedural protection may be all the more necessary". [Emphasis added.]

The Chief Justice goes on to quote from a decision of the House of Lords, *Malloch v. Aberdeen Corp.*, *supra*, in which the absence of a right to procedural fairness for those holding office at pleasure was somewhat mitigated, the court concluding that in certain circumstances procedural fairness may be necessarily implied. In that case, teachers were dismissed for refusing to register as required under a new regulation, whose validity they disputed, without being afforded either a hearing or reasons; Lord Wilberforce wrote at p. 1294:

One may accept that if there are relationships in which all requirements of the observance of rules of natural justice are excluded (and I do not wish to assume that this is inevitably so), these must be confined to what have been called 'pure master and servant cases', which I take to mean cases in which there is no element of public employment or service, no support by statute, nothing in the nature of an office or a status which is capable of protection. If any of these elements exist,

qu'on ait jugé que l'employé en question pouvait être congédié pour un motif valable, le juge en chef Laskin, ayant fait mention des trois catégories établies par lord Reid dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin*, précité, a exprimé des doutes sur la nécessité de limiter l'obligation d'agir équitablement aux cas de renvois motivés, à l'exclusion de ceux où il s'agit de charges selon bon plaisir. Le juge en chef Laskin écrit au nom de la majorité, aux pp. 322 et 323:

Je ferais remarquer ici qu'il convient de réexaminer l'ancienne règle de common law, qui dérive essentiellement du droit de la Couronne et qui porte que le titulaire d'une charge à titre amovible peut être destitué sans motif et sans préavis. C'est un anachronisme à l'époque des conventions collectives qui se sont répandues dans les emplois des secteurs public et privé et protègent largement de la destitution arbitraire les employés qui ne peuvent invoquer le statut de titulaires de charge. Comme de Smith l'a signalé dans son ouvrage *Judicial Review of Administrative Action* (3^e éd. 1973), à la p. 200, [TRADUCTION] «l'ordre public n'exige pas que le titulaire d'une charge à titre amovible puisse être destitué sans avoir le droit de se faire entendre; en fait, puisque les motifs de fond qui dictent le renvoi ne sont pas sujets à examen, il est d'autant plus nécessaire d'assurer une protection au moyen de la procédure.» [Je souligne.]

Le Juge en chef poursuit en citant l'arrêt *Malloch v. Aberdeen Corp.*, précité, dans lequel la Chambre des lords a atténué quelque peu le principe que les titulaires d'une charge selon bon plaisir n'ont pas droit à l'équité procédurale, en statuant que l'équité procédurale pouvait être nécessairement implicite dans certaines circonstances. Dans cette affaire, des enseignants avaient été congédiés, sans audition et sans qu'on ne leur donne de raisons, pour avoir refusé de s'inscrire conformément à un nouveau règlement dont ils contestaient la validité. Lord Wilberforce écrit, à la p. 1294:

[TRADUCTION] On peut admettre que, s'il est des relations qui échappent complètement à l'application des règles de justice naturelle (et je me défends de supposer qu'il y en a inévitablement), ces relations doivent se limiter aux cas où il s'agit de ce qu'on a appelé de «pures relations de maître et serviteur», ce qui veut dire, selon moi, des situations dans lesquelles il n'y a aucun élément de fonction ou service publics, aucun fondement légal et rien de la nature d'une charge ou d'un statut susceptible

then, in my opinion, whatever the terminology used, and even though in some inter partes aspects the relationship may be called that of master and servant, there may be essential procedural requirements to be observed, and failure to observe them may result in a dismissal being declared to be void. [Emphasis added.]

There is thus in England no longer an automatic exclusion of the rule of procedural fairness for employment falling into Lord Reid's second class.

The justification for granting to the holder of an office at pleasure the right to procedural fairness is that, whether or not just cause is necessary to terminate the employment, fairness dictates that the administrative body making the decision be cognizant of all relevant circumstances surrounding the employment and its termination (*Nicholson, supra*, at p. 328, *per* Laskin C.J.) One person capable of providing the administrative body with important insights into the situation is the office holder himself. As pointed out by Lord Reid in *Malloch v. Aberdeen Corp., supra*, at p. 1282: "The right of a man to be heard in his own defense is the most elementary protection of all . . ." To grant such a right to the holder of an office at pleasure would not import into the termination decision the necessity to show just cause, but would only require the administrative body to give the office holder reasons for the dismissal and an opportunity to be heard. I would adopt Wade's reasoning when he writes about offices held at pleasure (*Administrative Law* (5th ed. 1982), at pp. 500-501):

If the officer is subject to some accusation, justice requires that he should be allowed a fair opportunity to defend himself, whatever the terms of his tenure. To deny it to him is to confuse the substance of the decision, which may be based on any reason at all, with the procedure which ought first to be followed for purposes of fairness. It is then an example of the fallacy, already mentioned, that the argument for natural justice is weaker where the discretionary power is wide.

de protection. Si un seul de ces éléments existe, alors, à mon avis, quels que soient les termes employés, et bien que la relation entre les parties puisse sous certains aspects être qualifiée de relation employeur-employé, il peut y avoir des exigences essentielles à remplir en matière de procédure; et l'omission de les remplir pourra entraîner la nullité du renvoi. [Je souligne.]

Donc, en Angleterre, la règle de l'équité procédurale n'est plus automatiquement exclue dans le cas d'emplois relevant de la deuxième catégorie établie par lord Reid.

Si le droit à l'équité procédurale est accordé au titulaire d'une charge selon bon plaisir, cela se justifie par le fait que, peu importe qu'un motif valable de congédiement soit nécessaire ou non, l'équité exige que l'organisme administratif qui prend la décision soit au courant de toutes les circonstances pertinentes de l'emploi et de sa cessation (*Nicholson*, précité, à la p. 328, le juge en chef Laskin). La personne qui est en mesure de fournir à l'organisme administratif d'importants éclaircissements sur la situation est le titulaire de la charge lui-même. Ainsi que le fait observer lord Reid dans l'arrêt *Malloch v. Aberdeen Corp.*, précité, à la p. 1282: [TRADUCTION] «Le droit d'un homme de pouvoir se défendre est la protection la plus élémentaire qui soit . . .» Accorder ce droit au titulaire d'une charge selon bon plaisir ne reviendrait pas à assujettir la décision de le congédier à l'obligation d'établir un motif valable; ce serait simplement exiger que l'organisme administratif donne au titulaire de la charge les raisons de son renvoi et lui permette de se faire entendre. Je fais mien le raisonnement de Wade, qui écrit au sujet des charges selon bon plaisir (*Administrative Law* (5^e éd. 1982), aux pp. 500 et 501):

[TRADUCTION] Si une accusation quelconque a été portée contre le fonctionnaire, la justice exige qu'on lui accorde une possibilité raisonnable de se défendre, quelles que soient les conditions de son emploi. La lui refuser c'est confondre le fond de la décision, laquelle peut reposer sur n'importe quelle raison, et la procédure à suivre d'abord, dans l'intérêt de l'équité. Il s'agit donc d'un exemple de la notion erronée, déjà évoquée, que l'argument en faveur de la justice naturelle est plus faible lorsque le pouvoir discrétionnaire est large.

... it would seem right therefore to protect the officer or member against wrongful deprivation of every kind and to accord him the procedural rights without which deprivation is not fair and lawful. Whether he is removable for cause or at pleasure should in principle make no difference. [Emphasis added.]

(See also Molot, "Employment During Good Behaviour or at Pleasure" (1989), 2 *C.J.A.L.P.* 238, at p. 250). The argument to the effect that, since the employer can dismiss his employee for unreasonable or capricious reasons, the giving of an opportunity to participate in the decision-making would be meaningless, is unconvincing. In both the situation of an office held at pleasure and an office from which one can be dismissed only for cause, one of the purposes of the imposition on the administrative body of a duty to act fairly is the same, i.e., enabling the employee to try to change the employer's mind about the dismissal. The value of such an opportunity should not be dependent on the grounds triggering the dismissal.

There is also a wider public policy argument militating in favour of the imposition of a duty to act fairly on administrative bodies making decisions similar to the one impugned in the case at bar. The powers exercised by the appellant Board are delegated statutory powers which, as much as the statutory powers exercised directly by the government, should be put only to legitimate use. As opposed to the employment cases dealing with "pure master and servant" relationships, where no delegated statutory powers are involved, the public has an interest in the proper use of delegated power by administrative bodies. In the House of Lords decision of *Malloch v. Aberdeen Corp.*, *supra*, Lord Wilberforce noted this additional rationale underlying the imposition of procedural fairness (at p. 1293):

The respondents are a public authority, the appellant holds a public position fortified by statute. The considerations which determine whether he has been validly removed from that position go beyond the mere contract of employment, though no doubt including it. They are, in my opinion, to be tested broadly on arguments of public policy and not to be resolved on narrow verbal distinctions.

... il semble juste en conséquence de protéger le fonctionnaire ou le membre contre toute destitution abusive et de lui accorder les droits procéduraux sans lesquels la destitution n'est ni juste ni légale. Qu'il puisse être renvoyé pour un motif valable ou au gré de l'employeur, ne devrait en principe rien y changer. [Je souligne.]

(Voir aussi Molot, «Employment During Good Behaviour or at Pleasure» (1989), 2 *C.J.A.L.P.* 238, à la p. 250). L'argument que, puisque l'employeur peut congédier son employé pour des motifs déraisonnables ou arbitraires, il ne sert à rien de lui donner la possibilité de participer à la prise de la décision, n'est guère convaincant. Dans le cas d'une charge occupée selon bon plaisir comme dans celui d'une charge dont on ne peut être renvoyé que pour un motif valable, l'un des buts de l'obligation d'agir équitablement imposée à l'organisme administratif est le même, savoir de permettre à l'employé de tenter d'amener l'employeur à changer d'avis au sujet du congédiement. La valeur d'une telle possibilité ne devrait pas dépendre des raisons du renvoi.

De plus, un argument de portée plus large, fondé sur des raisons de principe, milite en faveur de l'assujettissement d'organismes administratifs qui prennent des décisions semblables à celle attaquée en l'espèce à l'obligation d'agir équitablement. Les pouvoirs exercés par le Conseil sont des pouvoirs légaux délégués qui, tout comme les pouvoirs légaux exercés directement par le gouvernement, ne devraient servir qu'à des fins légitimes. À la différence des cas de «pures» relations de maître à serviteur ne comportant pas de pouvoirs légaux délégués, le public a intérêt à ce que les organismes administratifs exercent d'une manière appropriée leurs pouvoirs délégués. Dans l'arrêt *Malloch v. Aberdeen Corp.*, précité, de la Chambre des lords, lord Wilberforce souligne cette autre raison d'être de l'exigence d'équité procédurale (à la p. 1293):

[TRADUCTION] L'intimée est un organisme public et l'appelant est titulaire d'une charge publique prévue dans une loi. Les considérations déterminantes quant à la légitimité de sa destitution de ce poste ne se limitent pas simplement au contrat d'emploi, quoique celui-ci en soit certainement une. À mon avis, ces considérations doivent être vues dans une perspective large en fonction d'arguments fondés sur des raisons de principe et ne doivent pas tenir à d'étroites distinctions de vocabulaire.

From this perspective, the fact that an office holder could be dismissed for cause or at pleasure would not warrant a distinction with regard to the existence of a duty to act fairly, since in both cases statutory powers are exercised. As pointed out by Wade in the above-quoted passage (at p. 500), dismissal for displeasure should be all the more the object of scrutiny as it is a power of a wider discretionary nature.

In reaching the conclusion that both of Lord Reid's last two classes require an administrative body to act fairly, the necessity of characterizing the employment so that it fits into one or the other of those classes is rendered unnecessary. Not only does this eliminate an "anachronistic" distinction—to use the words of Laskin C.J. in *Nicholson, supra*—between offices held at pleasure and offices from which one can only be dismissed with cause, but it also does away with what is in many cases a troublesome task since employment relationships are rarely easily categorized into one or the other class, being usually—as in the case at bar—of a mixed nature brought about by the terms of the employment contract or the governing legislation. In my opinion, such a simplification of these principles of administrative law is not only desirable but necessary. Of course, this does not mean that the distinction between offices from which one can be dismissed at pleasure and those from which one must be dismissed for cause becomes obsolete in all respects. In the case of an office held at pleasure, even after the giving of reasons and the granting of a hearing, the employer's mere displeasure is still justification enough to validly terminate the employment.

I conclude accordingly that the characterization of the respondent's employment as an office held at pleasure is not incompatible with the imposition of a duty to act fairly on the part of the appellant Board.

Dans cette optique, le fait que le titulaire d'une charge publique puisse être renvoyé pour un motif valable ou au gré de l'employeur ne justifierait pas de faire une distinction à l'égard de l'existence d'une obligation d'agir équitablement, car dans les deux cas il s'agit de l'exercice de pouvoirs conférés par une loi. Comme le souligne Wade dans le passage précité (à la p. 500), le congédiement d'une charge détenue à titre amovible devrait d'autant plus être soumis à cette exigence qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire plus large.

La conclusion que les deux dernières catégories établies par lord Reid imposent aux organismes administratifs l'obligation d'agir équitablement rend inutile la caractérisation de l'emploi aux fins de le placer dans l'une ou l'autre de ces catégories. Cela permet non seulement d'éliminer une distinction «anachronique», pour reprendre le terme employé par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Nicholson*, précité, entre les charges détenues à titre amovible et celles dont le titulaire ne peut être congédié que pour un motif valable, mais aussi de faire l'économie d'une tâche souvent ingrate, car il est rarement facile de ranger les relations employeur-employé dans l'une ou l'autre catégorie, puisque ces relations revêtent normalement, comme en l'espèce d'ailleurs, un caractère mixte résultant soit des termes du contrat de travail, soit de la loi applicable. À mon avis, cette simplification de ces principes du droit administratif à cet égard est non seulement souhaitable, elle est nécessaire. Cela ne veut pas dire, bien sûr, que la distinction entre les charges occupées selon bon plaisir et celles dont on peut être congédié pour un motif valable est périmée à tous égards. En effet, dans le cas d'une charge occupée à titre amovible, une fois que les raisons ont été fournies et l'audition accordée, la simple insatisfaction de l'employeur constitue toujours une justification suffisante pour valablement mettre fin à l'emploi.

Je conclus en conséquence que la caractérisation de l'emploi de l'intimé comme une charge détenue à titre amovible n'est aucunement incompatible avec l'existence d'une obligation d'agir équitablement de la part du Conseil.

(iii) *The Impact of the Decision on the Employee*

This point can be dealt with summarily. There is a right to procedural fairness only if the decision is a significant one and has an important impact on the individual. Various courts have recognized that the loss of employment against the office holder's will is a significant decision that could justify imposing a duty to act fairly on the administrative decision-making body. For example, this Court in *Nicholson, supra*, found that "Status in office deserves this minimal protection, however brief the period for which the office is held" (at p. 328, *per* Laskin C.J.) Also, in *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105, this Court noted that "A high standard of justice is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake" (at p. 1113, *per* Dickson J., as he then was, for the majority). In view of this clear recognition of the importance of the right to retain one's employment, and absent any factual basis allowing us to distinguish these cases from the situation in the case at bar, there is no need to labour the point further. I conclude that the impact of the decision made by the appellant Board is compatible with the imposition of a duty to act fairly.

On the whole, the nature of the decision, the relationship existing between the respondent and the appellant Board and the impact on the respondent of the impugned decision lead to the conclusion that there was a general duty to act fairly on the part of the appellant Board in the circumstances of this case.

B. *The Education Act*

Having come to the conclusion that there exists a general right to procedural fairness, the statutory framework must be examined in order to see if it modifies this right (*Wiseman v. Borneman*, [1969] 3 All E.R. 275, at p. 277, *per* Lord Reid). However, as was pointed out by Dickson J. in *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia, supra*, at p. 1113: "To abrogate the rules of natural justice, express language or neces-

(iii) *L'effet de la décision sur l'employé*

Ce point peut être traité brièvement. Il n'y a droit à l'équité procédurale que si la décision est importante et a de graves répercussions sur l'intéressé. Plusieurs tribunaux ont reconnu qu'une décision privant une personne de son emploi contre son gré est une décision importante pouvant justifier l'imposition à l'organisme administratif qui la prend de l'obligation d'agir équitablement. Par exemple, dans l'arrêt *Nicholson*, précité, notre Cour a conclu: «Le titulaire d'une charge mérite cette protection minimale, même si son entrée en fonction est très récente» (à la p. 328, le juge en chef Laskin). De plus, dans l'arrêt *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, notre Cour faisait remarquer: «Une justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu» (à la p. 1113, le juge Dickson, alors juge puîné, au nom de la majorité). Vu cette reconnaissance non équivoque de l'importance du droit de garder son emploi et en l'absence de faits nous permettant de distinguer ces arrêts de la présente affaire, point n'est besoin de nous attarder plus longtemps sur ce point. Je conclus que les répercussions de la décision prise par le Conseil sont compatibles avec l'existence d'une obligation d'agir équitablement.

En définitive, la nature de la décision, les relations qui existent entre l'intimé et le Conseil ainsi que l'effet de la décision contestée sur l'intimé nous mènent à la conclusion que, dans les circonstances de la présente affaire, il existait un devoir général de la part du Conseil d'agir équitablement.

B. *The Education Act*

Ayant conclu qu'il existe un droit général à l'équité procédurale, le cadre légal doit être scruté pour voir s'il vient modifier ce droit (*Wiseman v. Borneman*, [1969] 3 All E.R. 275, à la p. 277, lord Reid). Toutefois, comme le fait remarquer le juge Dickson dans l'arrêt *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, précité, à la p. 1113: «Les règles de justice naturelle ne peuvent être abrogées que par un texte

sary implication must be found in the statutory instrument." Thus, the provisions of *The Education Act* must be quite clear to lead us to the conclusion that the respondent's general right to procedural fairness has been restricted.

The Saskatchewan Court of Appeal found that *The Education Act* imposed on the appellant Board a duty to act fairly by necessary implication. The argument is twofold. First, the office could not be terminated at pleasure but only for cause, and so it would fall into Lord Reid's third class and entail a duty to act fairly. I have already discussed this point and expressed my disagreement with it. Secondly, the Court of Appeal concludes that since s. 112 requires a "notice . . . of . . . intention to terminate the contract", as opposed to a "notice of termination", an inference can be made that the legislator clearly contemplated that a hearing be held. In my opinion, this argument is not conclusive, particularly when s. 112 is compared with the wording of s. 206(d) of *The Education Act*, requiring the Board to send a "notice of termination". That provision governs the dismissal for cause of a teacher who has a right to attend a meeting of the Board to show cause why the employment should not be terminated (s. 209). In that case, the statute clearly states that there is a right to a hearing and yet the expression "notice of termination" is used to describe the notice to be sent to the teacher. When put in this perspective, the use of the expression "notice . . . of . . . intention to terminate" in s. 112 does not appear to carry the weight accorded it by the Court of Appeal. The Court was referred to the decision of the House of Lords in *Malloch v. Aberdeen Corp.*, *supra*, as authority for the proposition that "notice of intention to terminate" meant a notice prior to the making of the decision. I find this decision to be of little help since, in that case, the legislation (the *Education (Scotland) Act, 1962, 1962 (U.K.)*, c. 47) clearly stated that the notice in question had to be sent "... not less than three weeks before the meeting at which the resolution is adopted . . ." (s. 85(1)(a)). Thus, in that case, Parliament clearly stated the nature of

de loi exprès ou nettement implicite en ce sens». Donc, les dispositions de *The Education Act* doivent être bien claires pour qu'il y ait lieu de conclure qu'une restriction a été apportée au droit général de l'intimé à l'équité procédurale.

D'après la Cour d'appel de la Saskatchewan, il découle nécessairement de *The Education Act* que celle-ci impose au Conseil une obligation d'agir équitablement. L'argument comporte deux volets: premièrement, le titulaire de la charge ne pouvait pas être congédié au gré de l'employeur, mais seulement pour un motif valable; il s'agit donc d'une charge de la troisième catégorie établie par lord Reid, qui comporte une obligation d'agir équitablement. J'ai déjà traité ce point et exprimé mon désaccord. Deuxièmement, la Cour d'appel conclut que, comme l'art. 112 exige un «préavis [de l']intention de résilier le contrat», par opposition à un «préavis de résiliation», on peut en déduire que le législateur a manifestement envisagé la tenue d'une audition. À mon avis, cet argument n'est pas concluant, surtout quand on compare l'art. 112 avec le texte de l'al. 206d) de *The Education Act*, qui oblige le Conseil à transmettre un «préavis de résiliation». Cette dernière disposition traite du renvoi d'un enseignant pour un motif valable, celui-ci ayant le droit d'assister à une réunion du Conseil afin d'exposer les raisons pour lesquelles il ne devrait pas être congédié (art. 209). Dans ce cas-là, la loi prévoit clairement le droit à une audition et utilise pourtant l'expression «préavis de résiliation» pour désigner le préavis à donner à l'enseignant. Vu dans ce contexte, l'emploi de l'expression «préavis [de l']intention de résilier» à l'art. 112 paraît ne pas revêtir l'importance que lui prête la Cour d'appel. On a référé la Cour à l'arrêt de la Chambre des lords, *Malloch v. Aberdeen Corp.*, précité, à l'appui de la proposition selon laquelle l'expression «préavis de l'intention de résilier» signifiait un avis préalable à la prise de la décision. Je ne crois pas que cet arrêt nous soit d'un grand secours, étant donné que la loi dont il s'agissait (*The Education (Scotland) Act, 1962, 1962 (U.K.)*, ch. 47) disait explicitement que l'avis en question devait être transmis [TRADUCTION] «... au moins trois semaines avant la réunion au cours de laquelle la résolution est adoptée . . .» (al. 85(1)a)).

the notice. I can find no such indicia in the Saskatchewan *Education Act*.

An interpretation of the term "notice of intention to terminate" that suggests that a director of education could be dismissed without just cause upon thirty days notice was described by the Saskatchewan Court of Appeal as "both unreal and unreasonable" (p. 313). While the length of such a notice is shorter than what may perhaps be considered reasonable, the language of the statute is clear and so is, for that matter, the employment contract. I find support for such a conclusion in the fact that, under s. 206 of *The Education Act*, a teacher can be dismissed for reason of redundancy after a similar thirty-day notice. In that case, the wording of the provision leaves no doubt that the notice is to be sent prior to termination and not prior to the decision to terminate the employment.

Section 113 of *The Education Act* sets out a procedure available to, amongst others, a director of education who has been dismissed. The provision grants the Education Minister discretion to order that a board of review investigate the termination. Part of it provides that:

113.—(1) A secretary, treasurer, secretary treasurer, superintendent of administration or director whose contract of employment has been terminated by the board of education may apply to the minister for an investigation of the termination and, upon receipt of the application, the minister may appoint a board of review consisting of

(3) The board of review shall hold an investigation and make its report within thirty days after the appointment of the chairman.

(9) The scope of the investigation and the findings of the board of review thereon shall, unless the board of review otherwise determines, be limited to the reasons for the termination of the contract.

The appellant Board submits that since the respondent could obtain the reasons for dismissal through such an investigation, it is pointless to impose on the Board a duty to give grounds prior

Donc, dans cette affaire, le législateur avait clairement défini la nature du préavis. Je ne vois rien de tel dans *The Education Act* de la Saskatchewan.

La Cour d'appel de la Saskatchewan a exprimé l'avis qu'il était [TRADUCTION] «à la fois irréaliste et déraisonnable» (p. 313) d'interpréter l'expression «préavis de l'intention de résilier» comme permettant le renvoi d'un directeur de l'enseignement sans motif valable moyennant un préavis de trente jours. Bien que ce délai soit plus bref que ce qu'on pourrait peut-être juger raisonnable, les termes de la Loi sont clairs, comme le sont également d'ailleurs ceux du contrat d'emploi. J'estime que cette conclusion prend appui sur l'art. 206 de *The Education Act* qui prévoit un préavis similaire de trente jours dans le cas du congédiement d'un enseignant devenu excédentaire. Dans ce cas, le texte de cette disposition ne laisse aucun doute que l'avis doit être transmis avant le renvoi et non pas avant la prise de la décision de congédier.

L'article 113 de *The Education Act* établit une procédure à laquelle peut avoir recours notamment un directeur de l'enseignement qui a été congédié. Cette disposition confère au ministre de l'Éducation le pouvoir discrétionnaire d'ordonner qu'une commission de révision enquête sur le congédiement. L'article 113 dispose notamment:

[TRADUCTION] 113.—(1) Le secrétaire, le trésorier, le secrétaire-trésorier, le surintendant administratif ou le directeur dont le contrat d'emploi a été résilié par le conseil scolaire peut demander au ministre la tenue d'une enquête sur cette résiliation et, sur réception de la demande, le ministre peut constituer une commission de révision composée de

(3) La commission de révision mène une enquête et fait son rapport dans les trente jours qui suivent la nomination du président.

(9) L'enquête et les conclusions de la commission de révision à l'issue de celle-ci portent uniquement sur les motifs de la résiliation du contrat, à moins que la commission n'en décide autrement.

Le Conseil fait valoir que, puisque l'intimé pouvait apprendre les raisons de son renvoi au moyen d'une telle enquête, il est inutile d'imposer au Conseil une obligation de donner des motifs préa-

to the decision to dismiss. The purpose of those two procedural safeguards are, however, inherently different. The duty to act fairly aims at insuring that the procedure followed by the appellant Board in reaching its decision to terminate the respondent's employment was fair to the respondent, i.e., that it gave him the opportunity to try and change the appellant Board's mind; the purpose of the investigation ordered pursuant to s. 113 of *The Education Act* is to review the basis of the school board's decision to dismiss an employee, i.e., the merits of the dismissal. The House of Lords was faced with a somewhat similar situation in *Malloch v. Aberdeen Corp.*, *supra*, where the dismissed teacher had a right to ask the Secretary of State to enquire into the reasons for the dismissal. As pointed out by Lord Wilberforce (at p. 1297):

A limited right of appeal on the merits affords no arguments against the existence of a right to a precedent hearing, and, if that is denied, to have the decision declared void.

The two rights have distinct rationales and therefore I find that the existence of an investigatory process pursuant to s. 113 does not preclude this Court from concluding that the appellant Board had a duty to act fairly.

I have thus come to the conclusion that *The Education Act* does not explicitly or implicitly excuse the appellant Board from acting fairly when terminating the employment contract of one of its administrative personnel such as the respondent. But this is not determinative of the appellant Board's obligations or the respondent's entitlement in regards to procedural fairness. Section 112 of *The Education Act* and s. 21(4) of *The Education Regulations*, enacted pursuant to that statute (Sask. Reg. 1/79), demand by necessary implication that reference be made to the contract of employment in order to determine whether the rules of natural justice have been abrogated. Section 21(4) of *The Education Regulations* provides that:

21.—...

(4) A director of education shall be engaged under a written contract which shall specify:

lablement à la décision de congédier. Ces deux mesures protectrices d'ordre procédural visent cependant des objets foncièrement différents. Le but de l'obligation d'agir équitablement est de faire en sorte que la procédure suivie par le Conseil pour prendre la décision de mettre fin à l'emploi de l'intimé soit juste envers celui-ci en ce sens qu'il a la possibilité de tenter d'amener le Conseil à changer d'avis. L'enquête ordonnée en vertu de l'art. 113 de *The Education Act*, par contre, a pour objet la révision de la justification de la décision du Conseil de congédier un employé, révision qui porte donc sur le fond du renvoi. La Chambre des lords s'est trouvée devant une situation assez semblable dans l'affaire *Malloch v. Aberdeen Corp.*, précitée, où l'enseignant congédié avait le droit de demander au secrétaire d'État d'enquêter sur les raisons de son congédiement. Comme le signale lord Wilberforce (à la p. 1297):

[TRADUCTION] Un droit limité d'en appeler sur le fond ne milite aucunement contre l'existence d'un droit d'être entendu au préalable et, s'il y a atteinte à ce droit, de faire annuler la décision.

Les deux droits ont des raisons d'être distinctes et j'estime en conséquence que l'existence du processus d'enquête prévu à l'art. 113 n'empêche pas notre Cour de conclure que le Conseil avait le devoir d'agir équitablement.

J'en arrive donc à la conclusion que ni explicitement ni implicitement *The Education Act* ne dispense le Conseil d'agir équitablement quand il met fin au contrat d'emploi d'un membre de son personnel administratif, comme l'intimé. Ceci ne suffit pas toutefois pour déterminer quelles étaient les obligations du Conseil ou les droits de l'intimé en ce qui concerne le devoir d'agir équitablement. L'article 112 de *The Education Act* et le par. 21(4) de *The Education Regulations* (Sask. Reg. 1/79), pris sous le régime de cette loi, exigent, par déduction nécessaire, que l'on se réfère au contrat d'emploi pour déterminer si les règles de justice naturelle ont été écartées. Le paragraphe 21(4) de *The Education Regulations* prévoit:

[TRADUCTION] 21.—...

(4) Un directeur de l'enseignement est engagé en vertu d'un contrat écrit stipulant:

(d) such terms and conditions of employment, including the procedure for termination of the contract by either party, as may be mutually agreed upon. [Emphasis added.]

We are thus led to review the employment contract in order to see if it in fact dealt fully with the termination procedure.

C. Under the Employment Contract

In interpreting the contract of employment, it will be presumed, as was the case with the statute, that the parties intended that procedural fairness would apply and it will take an explicit or clearly implicit provision to the contrary to override this presumption (*Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, *supra*, at p. 1113, *per Dickson J.*)

Unlike paragraph 3(d) of the contract, which states that the respondent could be dismissed for cause "... provided that the Employee shall be entitled to a fair hearing and investigation", paragraph 3(a), applicable where no cause is invoked to justify the dismissal, does not refer to the necessity of a hearing. The appellant Board construes this silence in paragraph 3(a) as meaning that the giving of reasons and the holding of a hearing were not contemplated under that provision. I would rather interpret this silence as a referral to the normal procedure applicable when an employee is dismissed for reasons that could not constitute just cause. As such, this procedure would encompass the relevant administrative law rules, including the imposition of a duty to act fairly on the part of the appellant Board. The referral to a three-month notice period is a substantive term of the agreement. Rather than specifying a procedure to be followed before a decision to terminate the employment is made, it simply sets out the manner in which such a decision is to be implemented after it has been made. In any event, I can see in the silence of the contract on this point no clear implicit waiver of the application of the duty to act fairly.

The general duty to act fairly for an administrative decision-making body making a decision that has a significant impact on an individual would

d) les conditions de travail convenues par les parties, y compris la procédure à suivre par l'une ou l'autre partie pour la résiliation du contrat. [Je souligne.]

Cela nous amène à l'examen du contrat d'emploi afin de déterminer si, en fait, il traite d'une manière exhaustive de la procédure de résiliation.

^b C. Le contrat d'emploi

Dans l'interprétation du contrat d'emploi, il sera présumé, comme pour la Loi, que les parties ont voulu que l'équité procédurale s'applique et cette présomption ne pourra être renversée que par une disposition contraire explicite ou nettement implicite (*Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, précité, à la p. 1113, le juge Dickson).

À la différence de l'al. 3d) du contrat, qui stipule que l'intimé peut être congédié pour un motif valable, pourvu qu'il ait "... droit à une audition équitable et à la tenue d'une enquête ...", l'al. 3a), qui vise le cas où aucun motif valable n'est donné pour justifier le renvoi, ne parle pas de la nécessité d'une enquête. Selon l'interprétation du Conseil, ce silence à l'al. 3a) signifie que la motivation de la décision et la tenue d'une enquête n'y sont pas envisagées. Personnellement, je l'interprète plutôt comme une référence à la procédure normalement suivie quand un employé est congédié pour des motifs qui ne pourraient être considérés comme valables. Cette façon de procéder engloberait donc les règles pertinentes du droit administratif, dont l'imposition au Conseil de l'obligation d'agir équitablement. La mention d'un préavis de trois mois est une condition de fond du contrat. Au lieu de préciser la procédure à suivre avant qu'une décision de mettre fin à l'emploi soit prise, il ne fait qu'énoncer la façon de mettre à exécution cette décision après qu'elle a été prise. Quoi qu'il en soit, je ne puis voir dans le silence du contrat sur ce point aucune dérogation clairement implicite à l'obligation d'agir équitablement.

Le devoir général d'agir équitablement imposé à un organisme décisionnel administratif qui prend une décision ayant des répercussions importantes

thus apply, unaltered here by either *The Education Act* or the employment contract.

3. *The Content of the Duty to Act Fairly*

Like the principles of natural justice, the concept of procedural fairness is eminently variable and its content is to be decided in the specific context of each case. In *Nicholson, supra*, at pp. 326-27, Laskin C.J. adopts the following passage from the decision of the Privy Council in *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660, a New Zealand appeal where Lord Morris of Borth-y-Gest, writing for the majority, held at p. 679:

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

This was underlined again very recently by this Court in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, *supra*, where Sopinka J. wrote for the majority at pp. 895-96:

Both the rules of natural justice and the duty of fairness are variable standards. Their content will depend on the circumstances of the case, the statutory provision and the nature of the matter to be decided. The distinction between them therefore becomes blurred as one approaches the lower end of the scale of judicial or quasi-judicial tribunals and the high end of the scale with respect to administrative or executive tribunals. Accordingly, the content of the rules to be followed by a tribunal is now not determined by attempting to classify them as judicial, quasi-judicial, administrative or executive. Instead, the court decides the content of these rules by reference to all the circumstances under which the tribunal operates. [Emphasis added.]

The approach to be adopted by a court in deciding if the duty to act fairly was complied with is thus close to empiric. Pépin and Ouellette, *Principes de*

sur un particulier s'appliquerait donc en l'espèce, sans qu'il soit modifié ni par *The Education Act* ni par le contrat d'emploi.

a 3. *La nature de l'obligation d'agir équitablement*

Tout comme les principes de justice naturelle, la notion d'équité procédurale est éminemment variable et son contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas. Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, le juge en chef Laskin adopte, aux pp. 326 et 327, le passage suivant tiré de l'arrêt du Conseil privé *Furnell v. Whangarei High Schools Board*, [1973] A.C. 660, un pourvoi néo-zélandais où lord Morris of Borth-y-Gest écrit au nom de la majorité à la p. 679:

[TRADUCTION] La justice naturelle, c'est l'équité exprimée en termes larges et juridiques. On l'a décrite comme «la mise en pratique du franc-jeu.» C'est un catalyseur dont l'action n'est pas uniquement associée au processus judiciaire ou quasi judiciaire. Mais, comme l'a fait remarquer le lord juge Tucker dans *Russell v. Duke of Norfolk* [1949] 1 All E.R. 109, à la p. 118, les exigences de la justice naturelle sont tributaires des circonstances de chaque affaire particulière et de la question traitée. [Je souligne.]

Notre Cour a souligné une fois de plus très récemment dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, précité, où le juge Sopinka écrit au nom de la majorité, aux pp. 895 et 896:

Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l'échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question. [Je souligne.]

La méthode à adopter par un tribunal qui doit décider si l'on s'est acquitté de l'obligation d'agir équitablement confine donc à l'empirisme. Pépin et

contentieux administratif, at p. 249, quote the following colourful comment of an English judge to the effect that "from time to time . . . lawyers and judges have tried to define what constitutes fairness. Like defining an elephant, it is not easy to do, although fairness in practice has the elephantine quality of being easy to recognize" (*Maxwell v. Department of Trade and Industry*, [1974] Q.B. 523, at p. 539). Of course with this flexibility comes the inherent difficulty of differing notions of fairness amongst those called upon to determine if the duty to act fairly was complied with. Therefore it is necessary to temper assertions that the concept of fairness is a purely subjective one. Like the principles of fundamental justice in s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the concept of fairness is entrenched in the principles governing our legal system (*R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387, at pp. 402-3, *per* La Forest J. for the Court), and the closeness of the administrative process to the judicial process should indicate how much of those governing principles should be imported into the realm of administrative decision making.

In the case at bar the Saskatchewan Court of Appeal found that the basic requirements of the duty to act fairly are the giving of reasons for the dismissal and a hearing, adding that the content will vary according to the circumstances of each case. Since the respondent could be dismissed at pleasure, the content of the duty of fairness would be minimal and I would tend to agree that notice of the reasons for the appellant Board's dissatisfaction with the respondent's employment and affording him an opportunity to be heard would be sufficient to meet the requirement of fairness. This Court in *Nicholson*, *supra*, at p. 328, *per* Laskin C.J. for the majority, found similar requirements to be sufficient in a case where the employee was dismissable from office only for cause.

Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, à la p. 249, citent ces propos pittoresques d'un juge anglais: [TRADUCTION] «à l'occasion [...] les avocats et les juges ont tenté de définir ce qu'est l'équité. Tout comme définir un éléphant, ce n'est pas chose facile à faire, quoique, dans la pratique, l'équité, au même titre qu'un éléphant, soit facile à reconnaître» (*Maxwell v. Department of Trade and Industry*, [1974] Q.B. 523, à la p. 539). Inhérente à cette flexibilité se trouve, évidemment, la difficulté que présentent des conceptions différentes de l'équité parmi ceux qui sont appelés à décider si l'obligation d'agir équitablement a été remplie. Il faut en conséquence atténuer les assertions que l'équité est une notion purement subjective. Comme les principes de justice fondamentale évoqués à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le concept de l'équité est ancré dans les principes qui sont à la base de notre système de droit (*R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, aux pp. 402 et 403, le juge La Forest au nom de la Cour), et la mesure dans laquelle le processus administratif se rapproche du processus judiciaire est de nature à indiquer jusqu'à quel point ces principes directeurs devraient s'appliquer dans le domaine de la prise de décisions administratives.

f

En l'espèce, la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que les exigences fondamentales de l'obligation d'agir équitablement consistent à donner les motifs du renvoi et à accorder une audition, tout en ajoutant que le contenu de l'obligation variera en fonction des circonstances de chaque cas. Comme l'intimé pouvait être congédié au gré de l'employeur, le contenu de l'obligation d'équité serait minimal et je suis portée à partager l'avis que, pour satisfaire à l'exigence d'équité, il aurait suffi que le Conseil communique à l'intimé les raisons de son insatisfaction à l'égard de son rendement et qu'il lui fournisse la possibilité de se faire entendre. Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, notre Cour a conclu que des exigences similaires étaient suffisantes dans un cas où il s'agissait d'un employé qui ne pouvait être renvoyé de sa charge que pour un motif valable (à la p. 328, le juge en chef Laskin au nom de la majorité).

4. *Compliance with the Duty to Act Fairly*

The trial judge and the Court of Appeal disagreed on whether the respondent was provided with reasons for his dismissal and the opportunity to be heard. In the Court of Queen's Bench, Lawton J. found that through the negotiation sessions between the respondent's attorney and the appellant Board, the respondent was made fully aware of the grievances of the Board and had ample opportunity to present his side of the story. Lawton J. writes at p. 283:

The failure to agree on a one-year contract, which from the beginning was the major reason for the negotiations, finished them. But there had been negotiations up until that time—the lines of communication had been open and Knight, through his solicitor, had been actively involved in presenting his case to the Board. He was being heard. By August, everything that had to be said had been said by both parties. [Emphasis added.]

He therefore concluded that the procedure followed by the appellant Board was fair. The Saskatchewan Court of Appeal found that the respondent got neither reasons for his dismissal nor a hearing. It disagreed with the trial judge's finding that the negotiations leading to a new employment contract could be construed as equaling the giving of reasons and an opportunity to be heard. Sherstobitoff J.A. found for the court, at p. 313, that:

The trial judge seemed to proceed on the assumption that the appellant knew, or should have known, that if he did not agree to a new one-year contract that he would be fired and we must accept that finding of fact. However, the fact remained that he was never told that he would be fired unless he accepted a one year contract until he was actually fired. The trial judge was wrong in accepting the implied threat of termination on the part of the employer as a notice of intention to terminate and the failed negotiations as reasons for dismissal as required by the rules of procedural fairness. It is difficult to think of anything more unfair to an employee than to tell him that he must accept a threat which he should have inferred from the employer's conduct as formal notice of intention to terminate, and must treat a purported renegotiation of an employment contract as a hearing into whether or not he should be terminated. [Emphasis added.]

4. *L'application du devoir d'agir équitablement*

Le juge de première instance et la Cour d'appel n'étaient pas d'accord quant à savoir si on avait donné à l'intimé les motifs de son renvoi et la possibilité d'être entendu. En Cour du Banc de la Reine, le juge Lawton a conclu que, grâce aux séances de négociation entre l'avocat de l'intimé et le Conseil, l'intimé avait été mis parfaitement au courant des griefs du Conseil et avait eu largement la possibilité de faire valoir son point de vue. Le juge Lawton écrit, à la p. 283:

[TRADUCTION] Le fait de ne pas s'entendre sur un contrat d'un an, ce qui avait été dès le départ la raison principale des négociations, a entraîné l'échec de celles-ci. Mais les négociations avaient continué jusqu'à—les parties étaient restées en communication et Knight, par l'intermédiaire de son avocat, s'occupait activement de présenter ses arguments au Conseil. Il se faisait entendre. Au mois d'août, les deux parties avaient dit tout ce qu'elles avaient à dire. [Je souligne.]

Il a conclu en conséquence que la procédure suivie par le Conseil était équitable. La Cour d'appel de la Saskatchewan est arrivée à la conclusion qu'on n'avait pas donné à l'intimé les raisons de son renvoi et qu'on ne lui avait pas accordé une audition. Elle divergeait d'opinion avec la conclusion du premier juge que les négociations en vue d'un nouveau contrat d'emploi pouvaient être considérées comme équivalant à donner des motifs et la possibilité d'être entendu. Le juge Sherstobitoff a décidé au nom de la Cour d'appel (à la p. 313):

[TRADUCTION] Le juge de première instance semble avoir tenu pour acquis que l'appelant savait, ou aurait dû savoir, que s'il ne signait pas un nouveau contrat pour un an il serait renvoyé et nous devons accepter cette conclusion de fait. Il reste cependant qu'avant son renvoi on ne lui avait jamais dit qu'il serait congédié s'il n'acceptait pas un contrat d'un an. C'est à tort que le premier juge a considéré la menace implicite de renvoi faite par l'employeur comme un avis de son intention de mettre fin à l'emploi et les négociations échouées comme des motifs de renvoi conformément aux exigences des règles de l'équité procédurale. On peut difficilement concevoir quelque chose de plus inéquitable envers un employé que de lui dire qu'il doit accepter une menace qu'il aurait dû inférer de la conduite de l'employeur comme un avis en bonne et due forme de l'intention de le renvoyer et qu'il doit considérer la prétendue négociation d'un contrat d'emploi comme une audition sur l'opportunité de le congédier. [Je souligne.]

The disagreement between the two courts below lies therefore not so much in the content of the communication but rather in the significance to be attached to the negotiations between the parties.

It must not be forgotten that every administrative body is the master of its own procedure and need not assume the trappings of a court. The object is not to import into administrative proceedings the rigidity of all the requirements of natural justice that must be observed by a court, but rather to allow administrative bodies to work out a system that is flexible, adapted to their needs and fair. As pointed out by de Smith (*de Smith's Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980), at p. 240), the aim is not to create "procedural perfection" but to achieve a certain balance between the need for fairness, efficiency and predictability of outcome. Hence, in the case at bar, if it can be found that the respondent indeed had knowledge of the reasons for his dismissal and had an opportunity to be heard by the Board, the requirements of procedural fairness will be satisfied even if there was no structured "hearing" in the judicial meaning of the word. I would agree with Wade when he writes (*Administrative Law, supra*, at pp. 482-83):

A 'hearing' will normally be an oral hearing. But it has been held that a statutory board, acting in an administrative capacity, may decide for itself whether to deal with applications by oral hearing or merely on written evidence and argument, provided that it does in substance 'hear' them"; . . . [Emphasis added; footnotes omitted.]

Laskin C.J. echoed this view in *Nicholson, supra*, at p. 328, when he stated that the Police Commissioners should have 'heard' Nicholson before deciding to terminate his employment, but not implying that there should be a formal hearing. (See also *Cardinal v. Director of Kent Institution, supra*, at p. 659, *per* Le Dain J.) In the same vein, the duty to give reasons need not involve a full and complete disclosure by the administrative body of all of its reasons for dismissing the employee, but rather the communication of the broad grounds revealing the general substance of the reason for dismissal (*Selvarajan v. Race Relations Board*,

La divergence d'opinion entre les deux cours ne tient donc pas tant au contenu de la communication qu'à l'importance qu'il y a lieu d'attacher aux négociations entre les parties.

^a Il ne faut pas oublier que tout organisme administratif est maître de sa propre procédure et n'a pas à se modeler sur les tribunaux judiciaires. L'idée n'est pas d'importer dans les procédures administratives toute la rigidité des exigences de la justice naturelle auxquelles doit satisfaire un tribunal judiciaire, mais simplement de permettre aux organismes administratifs d'élaborer un système souple, adapté à leurs besoins et équitable. Comme le fait remarquer de Smith (*de Smith's Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd. 1980), à la p. 240), on ne vise pas à créer [TRADUCTION] «la perfection procédurale», mais bien à établir un certain équilibre entre le besoin d'équité, d'efficacité et de prévisibilité des résultats. Il s'ensuit que si, en l'espèce, on peut conclure que l'intimé connaissait en fait les motifs de son congédiement et avait eu la possibilité de se faire entendre par le ^b Conseil, les exigences de l'équité procédurale auront été remplies, même s'il n'y a pas eu d'«audition» structurée au sens judiciaire du terme. Je suis d'accord avec Wade, qui écrit (*Administrative Law*, précité, aux pp. 482 et 483):

^c [TRADUCTION] Une «audition» sera normalement une audition orale. Il a toutefois été jugé qu'une commission constituée aux termes d'une loi, qui agit à titre administratif, peut décider elle-même si une demande fera l'objet d'une audition orale ou simplement par écrit, pourvu que les demandes soient en fait «entendues»; . . . [Je souligne; renvois supprimés.]

^d Ce point de vue a été repris par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Nicholson*, précité, à la p. 328, où il dit que la commission de police aurait dû «entendre» Nicholson avant de décider la cessation de son emploi sans dire pour autant qu'il aurait dû y avoir une audition en règle (voir aussi *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, précité, à la p. 659, le juge Le Dain). Dans le même ordre d'idées, l'obligation de donner des motifs ne comporte pas nécessairement la révélation complète par l'organisme administratif de toutes les raisons du renvoi de l'employé; il s'agit plutôt de lui communiquer les raisons générales de manière à

[1976] 1 All E.R. 12, at p. 19, *per* Lord Denning M.R.)

In the present case, the trial judge found as a fact that the respondent knew or should have known why the appellant Board was unhappy with his employment contract and that if he did not accept a one-year contract he would be dismissed. In my view, the record amply supports this finding, which was not disputed by the Court of Appeal. I recognize the Court of Appeal's concern that the respondent was never officially notified of the reasons for his dismissal, but it is clear that he was informed of those reasons through his meetings with the appellant Board, sometimes personally, sometimes through his solicitor. In conformity with s. 2 of the contract of employment, the respondent was present at the appellant Board's meeting on May 30, 1983, where his contract was not renewed, and had the opportunity to make representations if he so wished. Further, during the summer, the respondent's attorney met twice with the appellant Board to negotiate a new contract, and all issues appeared to have been settled except as to the duration of the contract, the respondent pressing for a minimum two-year term while the Board insisted on a one-year contract. Both parties appear to have been adamant on this point and it can be presumed that it caused the negotiations to fall through. Since I accept the trial judge's finding of facts that "everything that had to be said had been said" (at p. 283), the requirement of the formal giving of reasons and the holding of a hearing would achieve no more, in my respectful view, than to impose upon the appellant Board a purely procedural requirement, against the above-stated principles of flexibility of administrative procedure.

In my view, the appellant Board has made itself sufficiently available for discussion through meetings with the respondent and his lawyer so that each party's concerns were made fully known to the other. This can only lead to the conclusion that the respondent knew the reasons for his dismissal

lui indiquer en substance ce qui a motivé le renvoi (*Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12, à la p. 19, le maître des rôles lord Denning).

^a En l'espèce, le juge de première instance a conclu que l'intimé savait ou aurait dû savoir pourquoi son contrat d'emploi ne convenait pas au Conseil et qu'il savait ou aurait dû savoir en outre ^b qu'il serait congédié s'il n'acceptait pas un contrat d'un an. À mon avis, cette conclusion est largement appuyée par le dossier, ce que la Cour d'appel n'a pas contesté. Je reconnais que la Cour d'appel était préoccupée du fait que l'intimé ^c n'avait jamais été officiellement avisé des raisons de son renvoi, mais il me paraît évident que, par suite des rencontres avec le Conseil il en a bel et bien été informé, tantôt directement, tantôt par ^d l'intermédiaire de son avocat. En conformité avec l'art. 2 du contrat d'emploi, l'intimé assistait à la réunion du 30 mai 1983 au cours de laquelle le Conseil a décidé de ne pas reconduire son contrat et il a eu la possibilité de faire des observations s'il ^e le désirait. De plus, dans le courant de l'été, l'avocat de l'intimé a rencontré le Conseil à deux reprises en vue de négocier un nouveau contrat et toutes les questions paraissaient avoir été réglées, sauf celle de la durée du contrat, car l'intimé ^f désirait une durée minimale de deux ans tandis que le Conseil exigeait un contrat d'un an. Les deux parties semblent avoir été intransigeantes sur ce point et on peut supposer que c'est ce qui a ^g provoqué l'échec des pourparlers. Comme j'accepte la conclusion de fait du juge de première instance que les parties «avaient dit tout ce qu'elles avaient à dire» (à la p. 283), exiger du Conseil qu'il donne ^h un avis en bonne et due forme de ses motifs et qu'il tienne une audition n'aurait pas d'autre effet, à mon humble avis, que de lui imposer une exigence de pure procédure contrairement aux principes, précédemment énoncés, de souplesse dans la procédure administrative.

À mon avis, le Conseil, par des rencontres avec l'intimé et son avocat, s'est rendu suffisamment disponible à des fins de discussion pour que chaque ⁱ partie puisse faire connaître parfaitement son point de vue. Cela nous conduit inéluctablement à la conclusion que l'intimé connaissait les raisons de

and was provided with every opportunity to be heard. The requirements of the duty to act fairly in the scope of the employer-employee relationship in the case at bar have been met. I therefore conclude that the respondent was properly dismissed and that his action must fail.

Disposition

Accordingly I would allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment of Lawton J. in the Court of Queen's Bench, the whole with costs throughout.

The reasons of Wilson, Sopinka and McLachlin JJ. were delivered by

SOPINKA J.—I have had the advantage of reading the reasons of my colleague, Justice L'Heureux-Dubé. While I agree with her disposition of this matter, I cannot agree that in the circumstances of this case the appellant owed a duty of fairness to the respondent.

The facts are stated in the judgment of L'Heureux-Dubé J. and I would merely observe that while the original statement of claim was delivered on October 11, 1983, the assertion of a duty of fairness was not made until February 24, 1986, two days before the trial.

The starting point in considering the presence of a duty of procedural fairness in an employment situation is the decision of the House of Lords in *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66. Lord Reid set out three categories of employment relationship (at pp. 71-72): (1) the master servant relationship; (2) the office held at pleasure; and (3) the office from which one cannot be removed except for cause. In his opinion, the duty of procedural fairness arose only in the third category.

For the reasons stated by L'Heureux-Dubé J., the appellant was entitled to dismiss the respondent without cause. Furthermore, I agree with her that the respondent's employment relationship falls into the second category.

son renvoi et a eu toutes les possibilités voulues de se faire entendre. Les exigences de l'obligation d'agir équitablement dans le contexte de la relation employeur-employé ici en cause ont donc été remplies. Je conclus en conséquence que l'intimé a été régulièrement congédié et qu'il doit être débouté de sa demande.

Dispositif

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir le jugement du juge Lawton de la Cour du Banc de la Reine, avec dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs des juges Wilson, Sopinka et McLachlin rendus par

LE JUGE SOPINKA—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de ma collègue le juge L'Heureux-Dubé. Bien que je sois du même avis qu'elle quant à la manière de statuer sur le pourvoi, je ne puis admettre que, dans les circonstances de l'espèce, l'appelant avait une obligation d'équité envers l'intimé.

Les faits sont relatés dans les motifs du juge L'Heureux-Dubé et je ferais simplement remarquer que, bien que la première déclaration ait été signifiée le 11 octobre 1983, l'allégation d'une obligation d'équité a été formulée pour la première fois le 24 février 1986 seulement, soit deux jours avant le procès.

Le point de départ de l'examen de la présence d'une obligation d'équité procédurale dans une affaire d'emploi est l'arrêt de la Chambre des lords *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66. Lord Reid y parle de trois types de relations d'emploi (aux pp. 71 et 72): (1) les relations entre maître et serviteur, (2) l'occupation d'une fonction à titre amovible, et (3) l'occupation d'une fonction dont on ne peut être écarté que pour un motif déterminé. À son avis, l'obligation d'équité procédurale n'existe que dans la troisième catégorie.

Pour les motifs exposés par le juge L'Heureux-Dubé, l'appelant pouvait congédier l'intimé sans motif déterminé. De plus, je suis d'accord avec elle que la situation d'emploi de l'intimé relève de la deuxième catégorie.

As a general rule, this category does not attract the duty of procedural fairness because the employer can terminate the employment without cause and without giving any reason. It would therefore be inconsistent with the above to require the employer to give a reason for terminating the employee's employment in order to comply with the dictates of procedural fairness. If a duty of fairness arises, it would be of a limited nature. The employer would be required to allow the employee to state his or her case. Furthermore, the employer would be bound to consider any representations made by the employee.

I am not prepared, however, to completely shut the door on the existence of a duty of fairness in relation to the termination of an office held at pleasure. An exception may be made in special cases where a sound basis for an exception is put forward. In order to bring himself or herself within the exception to the general rule, an employee in the position of the respondent must be able to identify in the statute, regulations or contractual provisions governing the relationship, provisions which expressly or by necessary implication confer upon the employee a right to be heard or to make representations.

In this regard, I accept as a correct statement of the law the following passage from the judgment of Lord Wilberforce in *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278, at p. 1295, which was quoted with approval by Chief Justice Laskin in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, at pp. 323-24:

... As a general principle, I respectfully agree; and I think it important not to weaken a principle which, for reasons of public policy, applies, at least as a starting point, to so wide a range of the public service. The difficulty arises when, as here, there are other incidents of the employment laid down by statute, or regulations, or code of employment or agreement. The rigour of the principle is often, in modern practice, mitigated for it has come to be perceived that the very possibility of dismissal without reason being given—action which may vitally affect a man's career or his pension—makes it all the more important for him, in suitable circumstances, to be able to state his case and, if denied the right to do so, to be able to have his dismissal declared void. So,

En règle générale, cette catégorie ne donne pas lieu à une obligation d'équité procédurale parce que l'employeur peut mettre fin à l'emploi sans motif déterminé et même sans donner aucune raison. Il serait donc incompatible avec ce qui précède d'exiger d'un employeur qu'il fournisse le motif du renvoi d'un employé pour se conformer à une obligation d'équité procédurale. S'il existait une obligation d'équité, elle serait de nature limitée. L'employeur serait tenu de permettre à l'employé de se défendre. De plus, l'employeur serait tenu de considérer tous les arguments de l'employé.

Cependant, je ne suis pas prêt à nier totalement l'existence d'une obligation d'équité à l'égard de la destitution d'une fonction occupée à titre amovible. Il est possible de faire exception dans des cas spéciaux où l'on fait valoir une bonne raison de le faire. Pour se prévaloir de l'exception à la règle générale, un employé qui se trouve dans la situation de l'intimé doit pouvoir identifier des dispositions de la loi, du règlement ou du contrat de travail régissant les relations qui confèrent expressément ou implicitement à l'employé le droit d'être entendu ou de soumettre des arguments.

À cet égard, je reconnais comme énoncé exact du droit le passage suivant des motifs de lord Wilberforce dans l'arrêt *Malloch v. Aberdeen Corp.*, [1971] 2 All E.R. 1278, à la p. 1295, que le juge en chef Laskin a cité et approuvé dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, aux pp. 323 et 324:

[TRADUCTION] ... En règle générale je suis d'accord; il me semble important de ne pas affaiblir un principe qui, pour des raisons d'ordre public, s'applique, du moins au départ, à un large secteur de la fonction publique. Les difficultés surgissent lorsque, comme en l'espèce, la loi, les règlements, le code du travail ou la convention collective réglementent aussi l'emploi. La rigueur du principe est souvent atténuée en pratique aujourd'hui, car on s'est rendu compte que la possibilité même d'une destitution non motivée—qui peut porter un coup fatal à la carrière d'un homme ou à sa pension—rend d'autant plus importante pour ce dernier la possibilité de se défendre, lorsque les circonstances le permettent, et, si on lui refuse ce droit, la possibilité de faire annuler sa

while the courts will necessarily respect the right, for good reasons of public policy, to dismiss without assigned reasons, this should not, in my opinion, prevent them from examining the framework and context of the employment to see whether elementary rights are conferred on him expressly or by necessary implication, and how far these extend. The present case is, in my opinion, just such a case where there are strong indications that a right to be heard, in appropriate circumstances, should not be denied.

The strong indications in *Malloch, supra*, which led the House of Lords to find a duty of fairness were statutory requirements that enabled the employer to dismiss a teacher only after "due deliberation" at a meeting of which the teacher was required to receive notice.

In *Nicholson, supra*, the other case relied on by L'Heureux-Dubé J. in finding a duty of fairness, Laskin C.J. did not find it necessary to apply the above statement of Lord Wilberforce, cited by him. It was not applicable because the appellant, a probationary constable, was found not to be dismissible at pleasure. At page 324, Laskin C.J. stated:

This case does not, however, fall to be determined on the ground that the appellant was dismissible at pleasure. The dropping of the phrase "at pleasure" from the statutory provision for engagement of constables, and its replacement by a regime under which regulations fix the temporal point at which full procedural protection is given to a constable, indicates to me a turning away from the old common law rule even in cases where the full period of time has not fully run. The status enjoyed by the office holder must now be taken to have more substance than to be dependent upon the whim of the Board up to the point where it has been enjoyed for eighteen months.

In her reasons, my colleague concludes, at p. 677, that a common law duty of fairness arises from "the nature of the decision, the relationship existing between the respondent and the appellant Board and the impact on the respondent of the impugned decision". This precedes her detailed examination of the statute, the regulations and the

destitution. Ainsi, bien que pour de bonnes raisons d'ordre public, les tribunaux doivent respecter le droit de destituer sans motif déterminé, cela ne doit pas, à mon avis, les empêcher d'examiner le cadre et le contexte de l'emploi pour voir si des droits élémentaires sont accordés expressément ou implicitement à l'employé, et d'en définir la portée. En l'espèce, je crois que nous avons un de ces cas où de forts indices militent contre le refus du droit à une audition, lorsque les circonstances le permettent.

Les forts indices de l'arrêt *Malloch*, précité, qui ont amené la Chambre des lords à conclure à l'existence d'une obligation d'équité étaient les conditions prévues par la Loi en vertu desquelles l'employeur ne pouvait congédier un enseignant qu'après avoir [TRADUCTION] «dûment délibéré» lors d'une réunion dont l'enseignant devait avoir été avisé.

Dans l'arrêt *Nicholson*, précité, l'autre arrêt sur lequel le juge L'Heureux-Dubé s'est fondée pour conclure à l'existence d'une obligation d'équité, le juge en chef Laskin n'a pas cru nécessaire d'appliquer le passage précité de lord Wilberforce qu'il avait lui-même reproduit. Cet énoncé ne s'appliquait pas parce qu'on a conclu que l'appelant, à titre de policier stagiaire, ne pouvait pas être congédié sans formalités. Le juge en chef Laskin dit, à la p. 324:

Toutefois, ce pourvoi ne dépend pas de la question de savoir si l'appelant peut être congédié sans formalités. Le retrait de l'expression «à titre amovible», de la disposition de la Loi relative à l'engagement des agents de police, et son remplacement par un régime dans lequel des règlements fixent le moment à partir duquel les agents de police bénéficient de l'entière protection qu'offre la procédure, indiquent, à mon avis, l'abandon de l'ancienne règle de *common law*, même lorsque la période de temps prévue n'est pas complètement écoulée. Il convient de considérer que le statut du titulaire d'une charge n'est pas précaire au point d'être totalement assujéti au caprice du comité pendant les premiers dix-huit mois de son entrée en fonction.

Dans ses motifs de jugement, ma collègue conclut, à la p. 677, qu'en common law une obligation d'équité résulte «[de] la nature de la décision, [d]es relations qui existent entre l'intimé et le Conseil ainsi que [de] l'effet de la décision contestée sur l'intimé». Ceci précède l'analyse détaillée de la Loi, du règlement et du contrat qu'elle a effectuée dans

contract with a view to identifying therein the indicia of a duty of fairness. An examination in detail of the statute, regulations and contract is made after a common law duty is "presumed to exist" and then only to determine whether such a duty has been ruled out.

In my respectful opinion, that approach converts the exception into the rule. The correct approach requires an examination of the statute, regulations and contract to determine whether the respondent has brought himself within the exception to the general rule that an office terminable at pleasure does not attract the duty of fairness. To do so, provisions of the governing instruments must be identified which specifically or by implication point to a duty of fairness. These governing instruments are the framework and context of the employment to which Lord Wilberforce refers and which must constitute the source of the indicia of a duty of fairness. I now turn to the task of examining these instruments.

The Statute and Regulations

Section 91(x) of *The Education Act*, R.S.S. 1978, c. F-01, empowers the Board to enter into written contracts with teachers and other personnel and to "terminate such contracts for cause in accordance with the provisions of this Act". As explained by my colleague, the words quoted do not mean that cause is required in the case of every contract.

Section 112 provides for termination of contracts of employment, including that of the director of education, by either party giving to the other thirty days' notice of "his intention to terminate the contract". By virtue of s. 113, senior officials of the Board, including the director of education, whose contracts have been terminated, may apply to the Minister for a Board of Review. The function of the Board of Review is to investigate the reasons for termination of the contract and report to the Minister. Both parties to the contract may be represented by counsel at the investigation. The Board of Review has no power to provide relief and its report appears to be purely advisory.

le but d'y trouver des indices d'une obligation d'équité. L'examen détaillé de la Loi, du règlement et du contrat est effectué après avoir «présumé qu'il existe» une obligation de common law et seulement pour savoir si cette obligation a été écartée.

J'estime, en toute déférence, que cette façon de procéder transforme l'exception en règle. La bonne méthode consiste à procéder à l'examen de la Loi, du règlement et du contrat pour déterminer si l'appelant a rendu applicable à son endroit l'exception à la règle générale selon laquelle une fonction occupée à titre amovible ne donne pas lieu à une obligation d'équité. Pour ce faire, il faut relever des dispositions des textes applicables qui imposent explicitement ou implicitement une obligation d'équité. Ces textes applicables constituent le cadre et le contexte de l'emploi dont parle lord Wilberforce et qui doivent constituer la source des indices d'une obligation d'équité. J'examinerai donc maintenant ces textes.

La Loi et le règlement

L'alinéa 91(x) de *The Education Act*, R.S.S. 1978, ch. E-0.1, habilite le Conseil à conclure des contrats avec les enseignants et les autres employés et à [TRADUCTION] «résilier ces contrats pour un motif valable conformément aux dispositions de la présente loi». Comme ma collègue l'a expliqué, les mots cités ne signifient pas qu'il doit y avoir un motif pour tous les contrats.

L'article 112 prévoit la résiliation des contrats de travail, dont celui du directeur de l'enseignement, moyennant la communication par une partie à l'autre d'un préavis de trente jours «de son intention de [...] résilier» le contrat. En vertu de l'art. 113, les cadres du Conseil, y compris le directeur de l'enseignement, dont le contrat a été résilié peuvent demander au Ministre la tenue d'une enquête par une commission de révision. Le rôle de la commission de révision consiste à faire enquête sur les motifs de résiliation du contrat et à faire rapport au Ministre. Les deux parties au contrat peuvent se faire représenter par un avocat lors de cette enquête. La commission de révision n'a pas le pouvoir d'accorder de réparation et son rapport semble être de nature purement consultative.

Although not strictly relevant to the contract of a director of education, the provisions dealing with teacher contracts shed light on the interpretation to be given to the sections I have reviewed above. Section 206 makes provision for termination of teachers' contracts for various causes. In some cases, termination is immediate but the teacher is entitled to a written notice of termination upon request. In other cases, a period of notice is required. In either case, the notice must set out the reason or reasons for termination. Section 209 specifically provides that upon application by the teacher, the Board must make provision for the attendance by the teacher at a Board meeting to show cause why the contract should not be terminated.

Sections 212 to 226 provide for appeals on termination of contract to a Board of Reference. With some limited exceptions, any teacher whose contract has been terminated is entitled to have a Board of Reference appointed. Provision is made for a hearing. The Board is empowered to provide specified relief including reinstatement. Its decision is final and binding on the parties. These powers of the Board of Reference are in marked contrast to the limited power of a Board of Review.

I have dealt with these sections of the Act in some detail because it becomes apparent that there is nothing in them that specifically or by necessary implication creates a duty of procedural fairness on the termination of the contract of a director of education. The Court of Appeal thought that the phrase "notice of intention to terminate" imported an intention to hold a hearing, but I agree with L'Heureux-Dubé J. that these words cannot have this effect. In addition to what she has said, I point out that the use of the words "intention to terminate" rather than "termination" is simply a more accurate description of what the notice is. Since termination is not immediate, it is not quite accurate to call it a notice of termination. What happens is that the Board decides that in thirty days the contract will be terminated. Hence the phrase "intention to terminate in thirty days".

Bien qu'elles ne soient pas exactement applicables au contrat du directeur de l'enseignement, les dispositions visant les contrats des enseignants indiquent comment il faut interpréter les articles que j'ai déjà examinés. L'article 206 prévoit la résiliation des contrats des enseignants pour différents motifs. Dans certains cas, la résiliation est immédiate, mais l'enseignant a droit à un préavis de résiliation écrit s'il le demande. Dans d'autres cas, un délai de préavis est prescrit. Dans l'un et l'autre cas, le préavis doit exposer la ou les raisons de la résiliation. L'article 209 stipule expressément qu'à la demande de l'enseignant, le Conseil doit lui permettre d'assister à une réunion du Conseil afin d'y faire valoir les motifs pour lesquels le contrat ne devrait pas être résilié.

Les articles 212 à 226 prévoient qu'il peut y avoir appel de la résiliation d'un contrat auprès d'un conseil d'arbitrage. À quelques exceptions près, un enseignant dont le contrat a été résilié a droit à la constitution d'un conseil d'arbitrage. On prévoit la tenue d'une audition. Le conseil est habilité à accorder certaines réparations dont la réintégration. Sa décision est finale et lie les deux parties. Les pouvoirs du conseil d'arbitrage diffèrent nettement du pouvoir limité de la commission de révision.

J'ai examiné ces articles de la Loi de façon assez détaillée parce qu'il ressort nettement qu'ils ne comportent aucune disposition qui impose expressément ou implicitement une obligation d'équité procédurale à l'occasion de la résiliation du contrat d'un directeur de l'enseignement. La Cour d'appel a estimé que l'expression [TRADUCTION] «préavis de l'intention de résilier le contrat» voulait dire l'intention de tenir une audition, mais je partage l'avis du juge L'Heureux-Dubé que cette expression ne peut avoir cet effet. En plus de ce qu'elle a dit, je souligne que l'emploi des mots [TRADUCTION] «intention de résilier» plutôt que le mot [TRADUCTION] «résiliation» donne une description plus précise de la nature du préavis. Puisque la résiliation n'est pas immédiate, il ne serait pas très juste de le désigner comme un «préavis de résiliation». En réalité, le Conseil décide que le contrat sera résilié dans trente jours, d'où l'utilisation de l'expression [TRADUCTION] «l'intention de résilier le contrat dans trente jours».

I conclude that where the statute intended to create a right to be heard or to make representations, it was careful to say so. This is apparent in s. 113 and the provisions dealing with teachers' contracts. If the legislature intended to provide both a teacher and a director of education with a hearing before a Board of Reference or Review and a right to be heard by the Board, it is peculiar that it specified both these rights in the case of a teacher but only one, a more limited right of review, in the case of the director of education.

I further conclude that in the case of a director of education, the legislature left to agreement between the parties the matter of how the contract was to be terminated. Section 112, which provides for a period of notice, makes this subject to the terms of the contract. This conclusion is reinforced by the regulations. Section 21(4) of the Regulations provides as follows:

21.— . . .

(4) A director of education shall be engaged under a written contract which shall specify:

- (a) the yearly salary and other allowances;
- (b) the vacation entitlement;
- (c) the procedure for review of the terms of the contract;
- (d) such other terms and conditions of employment, including the procedure for termination of the contract by either party, as may be mutually agreed upon.

The contract is to specify the procedure for review of and termination of the contract. If a duty to provide procedural fairness exists in the case of these parties, it must be found in the provisions of the contract to which I now turn.

The relevant provisions of the contract are set out in the reasons of *L'Heureux-Dubé J.* but I reproduce them here for ease of reference:

2. The Board shall review this Agreement on or before the 31st day of May each year, provided this Agreement has not been otherwise terminated, with a view to the possibility of its revision. The Employee shall be entitled to make representations to the Board in

Je conclus que, lorsque le législateur veut accorder le droit d'être entendu et de présenter des arguments, il prend soin de le faire. Cela ressort clairement de l'art. 113 et des dispositions relatives aux contrats des enseignants. Si le législateur avait eu l'intention d'accorder aux enseignants et au directeur de l'enseignement une audition devant une commission de révision ou un conseil d'arbitrage et le droit d'être entendu par le conseil scolaire, il serait étrange qu'il ait mentionné ces deux droits pour les enseignants, mais un seul, un droit d'examen plus restreint, pour le directeur de l'enseignement.

Je conclus de plus que, dans le cas du directeur de l'enseignement, le législateur a laissé aux parties le soin de prévoir au contrat la façon dont celui-ci serait résilié. L'article 112 prescrit un délai de préavis, sous réserve toutefois des conditions du contrat. Le règlement renforce cette conclusion. Le paragraphe 21(4) du règlement est ainsi conçu:

[TRANSDUCTION] 21.— . . .

(4) Un directeur de l'enseignement est embauché en vertu d'un contrat écrit stipulant:

- a) le salaire annuel et les autres bénéfices;
- b) les modalités d'acquisition des congés;
- c) la procédure de révision des conditions du contrat;
- d) les conditions de travail convenues par les parties, y compris la procédure à suivre par l'une ou l'autre partie pour la résiliation du contrat.

Le contrat doit préciser la procédure de révision des conditions du contrat et celle de sa résiliation. S'il existe une obligation d'équité procédurale, elle doit se trouver dans les dispositions du contrat que je vais maintenant examiner.

Les dispositions pertinentes du contrat sont exposées dans les motifs du juge *L'Heureux-Dubé*, mais je les reprends ici pour faciliter leur consultation:

[TRANSDUCTION]

2. Le Conseil examinera le présent contrat au plus tard le 31 mai de chaque année en vue de sa modification éventuelle, pourvu qu'il n'ait pas été résilié de quelque autre manière. Il est loisible à l'employé de soumettre des arguments au Conseil à ce sujet. À la suite de

this regard. Following the said review, the Board may elect to terminate this Agreement at the expiration thereof and shall notify the Employee of its decision in writing forthwith. If the Board makes no such election, this Agreement shall automatically be extended for a period of three (3) years from September 1, 1981, and the same procedure shall be followed on or before the 31st day of May of each year thereafter the intent being that unless so terminated, this Agreement shall, as and from September 1st of each year thereafter have three (3) years to run.

3. This Agreement, being the Employee's Contract of Employment with the Board, may be terminated by:
- (a) either party serving the other three months notice in writing;
 - (b) at any time by mutual consent in writing by the parties;
 - (c) the expiration of the Agreement; or
 - (d) by resolution of the Board for reasons of just cause provided that the Employee shall be entitled to a fair hearing and investigation pursuant to Section 113 of The Education Act.

Paragraph 2 of the contract implements Regulation 21(4)(c) by providing a procedure for review. It specifically entitles the employee to make representations. Following the review, the employer may decide to terminate. The issue in this appeal is whether in those circumstances the contract requires that the employee be given a right to be heard, to make representations or otherwise accorded procedural fairness. The relevant provision is paragraph 3. Paragraph 3(a) responds to the power in s. 112 to amend the period of notice when termination is not for cause. Paragraphs (b) and (c) are not relevant. Paragraph 3(d) deals with termination for cause and specifically provides for a fair hearing and investigation in accordance with the Act. I can find no room for the implication of a duty to do anything under paragraph 3(a) other than give the notice. In the circumstances, reading in a duty of procedural fairness would be to rewrite the contract for the parties. This is something that the legislature left to them.

l'examen susmentionné, le Conseil peut choisir de mettre fin au contrat quand il vient à expiration et doit alors faire tenir à l'employé sans délai un avis de sa décision. Si le Conseil n'exerce pas un tel choix, le présent contrat est automatiquement reconduit pour une période de trois (3) ans à compter du 1^{er} septembre 1981, et, par la suite, la même procédure sera suivie annuellement au plus tard le 31 mai. Les parties conviennent que, sauf résiliation de la manière susmentionnée, le présent contrat restera en vigueur pendant trois (3) ans à compter du 1^{er} septembre de chaque année subséquente.

3. Le présent contrat, étant le contrat de travail intervenu entre l'employé et le Conseil, prend fin:
- a) si une partie donne à l'autre un préavis écrit de trois mois;
 - b) à n'importe quel moment, si les deux parties y consentent par écrit;
 - c) à son expiration; ou
 - d) s'il est résilié pour un motif valable par une résolution du Conseil, pourvu que l'employé ait droit à une audition équitable et à la tenue d'une enquête conformément à l'article 113 de The Education Act.

L'article 2 du contrat reprend l'al. 21(4)c) du règlement en définissant la procédure d'examen. Il permet expressément à l'employé de soumettre des arguments. Après cet examen, l'employeur peut décider de résilier le contrat. La question en litige dans le présent pourvoi est celle de savoir si, dans ces circonstances, le contrat oblige à accorder à l'employé le droit d'être entendu, celui de soumettre des arguments ou encore, celui de bénéficier de l'équité procédurale. La disposition pertinente est l'art. 3. L'alinéa 3a) applique la possibilité prévue à l'art. 112 de modifier le délai de préavis quand le contrat n'est pas résilié pour un motif valable. Les alinéas b) et c) ne s'appliquent pas. L'alinéa 3d) vise la résiliation pour un motif valable et prescrit précisément la tenue d'une audition équitable et d'une enquête conformément à la Loi. Je ne vois pas comment l'al. 3a) pourrait comporter quelque autre obligation que celle de donner un préavis. Dans les circonstances présentes, considérer qu'il existe une obligation d'équité procédurale reviendrait à récrire le contrat pour les parties. C'est quelque chose que le législateur leur a laissé le soin de faire.

I would therefore dispose of the appeal as proposed by L'Heureux-Dubé J.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Gerrand, Mulatz, Regina.

Solicitor for the respondent: F. L. Dunbar, Regina.

En conséquence, je suis d'avis de statuer sur le pourvoi de la façon proposée par le juge L'Heureux-Dubé.

a Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Gerrand, Mulatz, Regina.

Procureur de l'intimé: F. L. Dunbar, Regina.