

T-2645-85

T-2645-85

Yvon R. H. Gingras (Plaintiff)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada (Defendant)

INDEXED AS: GINGRAS v. CANADA (T.D.)

Trial Division, Dubé J.—Montréal, November 28, 29, 1989; Ottawa, January 4, 1990.

Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Purely administrative decision reviewable — Must be made strictly and within limits of purpose and spirit of statute — Decision to deny RCMP members bilingualism bonus based on non-civilian status not rationally connected to legislative objective of Official Languages Act — Decision-making authorities abusing power and exclusion illegal.

Official languages — Whether bilingualism bonus payable to plaintiff when member of RCMP and subsequently CSIS employee — Passing bilingualism tests — Occupying positions in Quebec designated bilingual — Denied bonus on grounds not included in employment benefits — Decision to exclude illegal — Reason for exclusion unrelated to legislative objective of Official Languages Act and policies on bilingualism.

RCMP — Member of RCMP denied bilingual bonus on basis of non-civilian status — Commissioner's reasons not justified and not determinative — RCMP employees part of Public Service by s. 2, P.S.S.R.A. and subject to Treasury Board as employer.

Security Intelligence — CSIS Director denying employees—including plaintiff, former RCMP member—bilingual bonus — CSIS not subject to Treasury Board as separate employer under s. 2, P.S.S.R.A. — Bonus wrongly denied as CSIS bound by s. 9, Official Languages Act — No defence that plaintiff not paid bonus while with RCMP.

Human rights — Plaintiff member of RCMP and subsequently of CSIS — Denied bilingualism bonus — Illegal exclusionary decision based on non-civilian status — Whether discrimination within meaning of ss. 3, 7, 10 Human Rights Act or s. 15(1) Charter of Rights and Freedoms — Discrimination based on category of employment not prohibited ground under either Act.

This was an action for a declaratory judgment that the plaintiff was entitled to the bilingualism bonus created by the Treasury Board and the Public Service Commission in 1977.

Yvon R. H. Gingras (demandeur)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada (défenderesse)RÉPERTORIÉ: GINGRAS c. CANADA (1^{re} INST.)

b Section de première instance, juge Dubé—Montréal, 28, 29 novembre 1989; Ottawa, 4 janvier 1990.

c *Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Une décision purement administrative peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire — Elle doit se situer strictement dans le cadre de l'objet et de l'esprit de la loi — La décision de refuser aux membres de la GRC la prime au bilinguisme, fondée sur le statut non civil, n'est pas rationnellement reliée au but recherché par la Loi sur les langues officielles — Les autorités décisionnelles ont commis un abus de pouvoir et l'exclusion est illégale.*

e *Langues officielles — La prime au bilinguisme était-elle payable au demandeur lorsqu'il était membre de la GRC et est par la suite passé à l'emploi du SCRS? — Il a réussi tous les tests relatifs au bilinguisme — Il occupait au Québec des postes désignés bilingues — La prime ne lui a pas été accordée au motif que ses prestations d'emploi ne comprenaient pas une telle prime — La décision d'exclusion est illégale — Le motif d'exclusion n'est pas relié au but recherché par la Loi sur les langues officielles et les politiques sur le bilinguisme.*

f *GRC — Un membre de la GRC s'est vu refuser la prime au bilinguisme en raison de son statut non civil — Les motifs invoqués par le Commissaire ne sont ni justifiés ni déterminants — Les employés de la GRC font partie de la Fonction publique en vertu de l'art. 2 de la L.R.T.F.P. et relèvent du Conseil du Trésor en tant qu'employeur.*

g *Renseignement de sécurité — Le directeur du SCRS a refusé à des employés, dont le demandeur, ancien membre de la GRC, la prime au bilinguisme — Le SCRS ne relève pas du Conseil du Trésor puisqu'il est un employeur distinct en vertu de l'art. 2 de la L.R.T.F.P. — C'est à tort qu'on a refusé la prime puisque le SCRS est lié par l'art. 9 de la Loi sur les langues officielles — Ce n'est pas une justification que de dire que le demandeur ne recevait pas la prime alors qu'il travaillait pour la GRC.*

i *Droits de la personne — Le demandeur a été membre de la GRC et il est par la suite passé à l'emploi du SCRS — On lui a refusé la prime au bilinguisme — La décision d'exclusion illégale reposait sur le statut non civil — Y a-t-il eu discrimination au sens des art. 3, 7 et 10 de la Loi sur les droits de la personne ou de l'art. 15(1) de la Charte des droits et libertés? — La discrimination reposant sur la catégorie d'emploi n'est pas un motif illicite en vertu de l'une ou de l'autre Loi.*

j Il s'agit d'une action en jugement déclarant que le demandeur avait droit à la prime au bilinguisme créée en 1977 par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique.

The plaintiff, a member of the RCMP until 1984 and subsequently of the Canadian Security Intelligence Service ("the Service") until retirement in 1988, was never paid the bilingualism bonus on the ground that it was not included in his employment benefits. The plaintiff was bilingual, had passed all requisite tests for bilingualism and occupied positions in Quebec designated as bilingual.

Shortly after the Government introduced the bilingualism bonus, the Commissioner of the RCMP issued a directive to the effect that the new policy did not cover members of the RCMP, that it was not Treasury Board's intention to include them and that the Force would not be seeking authority from Treasury Board to pay such a bonus to its members. The policy of the Director of the Service was to pay the bilingual bonus to support staff but not to professionals.

The following issues had to be determined in this action: (1) Whether the appropriate decision-making authorities abused their power and acted illegally by excluding the plaintiff from receipt of the bonus; (2) Whether, as a result of the decision to exclude the plaintiff, there was discrimination based on national or ethnic origin pursuant to sections 3, 7, 10 of the *Human Rights Act* or subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; (3) What period of prescription applied herein?

Held, the action should be allowed.

(1) The exclusion of RCMP and CSIS members from payment of the bonus was illegal. Only Treasury Board with respect to the RCMP and the Director of the Service with regard to CSIS members had the power to grant or deny the bilingualism bonus. All employees of the RCMP are covered by the definition of "Public Service" in section 2 of the *Public Service Staff Relations Act* and, as included in Part I of Schedule I, are subject to Treasury Board's powers as their employer, which powers include the determination of working conditions, salary and other financial compensation pursuant to section 5, and subsections 7(1) and 7(9) of the *Financial Administration Act*. The powers given to the Commissioner under section 5 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* do not authorize determination of compensation. Under section 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, the Service is by definition a separate employer. By section 8 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, the Director of the Service has the same powers over CSIS employees as has Treasury Board over Public Service employees.

A discretionary administrative decision is reviewable and must be made strictly and within the limits of the purpose and spirit of the statute. The object of the administrative act was to implement policies of general application on bilingualism in order to promote the objectives of the *Official Languages Act* within the Public Service. The bilingualism bonus was a policy adopted to comply with section 9 of the *Official Languages Act*. The express exclusions as confirmed by the Statement of Policies are rationally connected to the financial administration of bilingual policy in the Public Service as the persons excluded from receipt of the bonus are part-time or temporary or

Le demandeur, qui a été membre de la GRC jusqu'en 1984 et qui est par la suite passé au Service canadien du renseignement de sécurité («le Service») jusqu'à sa retraite en 1988, n'a jamais touché la prime au bilinguisme au motif que celle-ci n'était pas comprise dans ses prestations d'emploi. Le demandeur était bilingue, il avait réussi tous les tests requis relativement au bilinguisme et il occupait au Québec des postes désignés bilingues.

Peu de temps après que le gouvernement eut introduit la prime au bilinguisme, le Commissaire de la GRC a établi une directive selon laquelle la nouvelle politique ne comprenait pas les membres de la GRC, que ce n'était pas l'intention du Conseil du Trésor de les inclure et que la GRC ne demanderait pas au Conseil du Trésor l'autorisation de verser la prime aux membres. Le directeur du Service avait pour politique de payer la prime au bilinguisme au personnel de soutien et non aux professionnels.

En l'espèce, il y a à trancher les questions suivantes: (1) Les autorités décisionnelles compétentes ont-elles abusé de leur pouvoir ou agi illégalement en excluant le demandeur du droit à la prime? (2) Y a-t-il eu, par suite de la décision d'exclure le demandeur, de la discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique en vertu des articles 3, 7, 10 de la *Loi sur les droits de la personne* ou du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*? (3) Quel est le délai de prescription applicable en l'espèce?

Jugement: l'action devrait être accueillie.

(1) L'exclusion des membres de la GRC et du SCRS du paiement de la prime était illégale. Seuls le Conseil du Trésor à l'égard de la GRC et le directeur du Service à l'égard des membres du SCRS avaient le pouvoir d'accorder ou de refuser la prime au bilinguisme. Tous les employés de la GRC sont visés par la définition de «fonction publique» figurant à l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et, puisque la GRC figure dans la Partie I de l'Annexe I, relèvent des pouvoirs du Conseil du Trésor en tant qu'employeur, lesquels pouvoirs comprennent la détermination des conditions de travail, du traitement et d'autres récompenses financières en vertu de l'article 5 et des paragraphes 7(1) et 7(9) de la *Loi sur l'administration financière*. Les pouvoirs que le Commissaire tient de l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* ne permettent pas de déterminer des récompenses. En vertu de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, le Service est par définition un employeur distinct. En vertu de l'article 8 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, le directeur du Service a, sur les employés du SCRS, les mêmes pouvoirs que ceux du Conseil du Trésor sur les employés de la Fonction publique.

Une décision administrative discrétionnaire est susceptible de contrôle judiciaire et doit se situer strictement dans le cadre et l'esprit de la loi. L'objet de l'acte administratif visait la mise en place de politiques d'application générale sur le bilinguisme afin de promouvoir les buts de la *Loi sur les langues officielles* au sein de la Fonction publique. La prime au bilinguisme est une politique adoptée conformément à l'article 9 de la *Loi sur les langues officielles*. Les exclusions expresses confirmées par la Déclaration de politiques sont rationnellement reliées à l'administration financière de la politique sur le bilinguisme au sein de la Fonction publique, puisque les personnes exclues du

appointed by the Governor in Council. Members of the RCMP do not, however, hold this type of employment. Their exclusion, based on their non-civilian status, was a reason unrelated to policies on bilingualism. There is no rational connection between this exclusion and the objective sought.

The Director of the Service, although not governed by the Treasury Board bilingual policies, has a duty under section 9 of the *Official Languages Act* to introduce bilingual policies. The Director's reasons do not meet the criteria of legality according to the case law. The argument that subsection 66(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* is an impediment to giving the plaintiff the bonus because he did not receive it when with the RCMP is wrong. Subsection 66(2) determines the minimum benefits of entitlement when transferring. Any vested right would continue.

(2) There had been no infringement of sections 3, 7 or 10 of the *Human Rights Act* or of subsection 15(1) of the Charter. Discrimination based on category of employment is not a prohibited ground of discrimination under either Act.

(3) Since the plaintiff's engagement was contractual in nature and performed in Quebec, the five-year prescription period under article 2260(6) of the *Civil Code* applies and the plaintiff loses his right of action to recover the bonus for 1976 to 1979. The plaintiff's right to the bonus stands for the years 1980 to 1988, the action having been commenced in 1985.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 15.

Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 3, 7, 10.

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.

Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984, c. 21, ss. 8(1), 66(1),(2), 93, 94.

Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23.

Civil Code of Lower Canada, art. 2260(6).

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 38(1).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 39(1).

Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 5(1), 6, 7(1),(9).

Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11.

Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, ss. 8(1), 9.

Official Languages Act, R.S.C., 1985, c. O-3.

Ontario Limitations Act, R.S.O. 1980, c. 240, s. 45(1)(g).

Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 5(2).

Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 2(1), 24.

droit à la prime occupent des emplois d'une nature occasionnelle ou temporaire ou sont nommées par le gouverneur en conseil. Les membres de la GRC n'occupent pas ce genre d'emploi. Leur exclusion, fondée sur leur statut non civil, constituait un motif qui ne se rapportait nullement aux politiques sur le bilinguisme. Il n'existe aucun lien rationnel entre cette exclusion et le but recherché.

Le directeur du Service, bien qu'il ne soit pas régi par les politiques sur le bilinguisme du Conseil du Trésor, est tenu, en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les langues officielles*, de mettre en place des politiques sur le bilinguisme. Les motifs invoqués par le directeur ne répondent pas aux critères de légalité établis par la jurisprudence. N'est pas fondé l'argument selon lequel le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* constitue un empêchement au paiement de la prime au demandeur puisqu'il ne l'a pas reçue alors qu'il était membre de la GRC. Le paragraphe 66(2) détermine les avantages minimums auxquels le demandeur avait droit après son transfert. Un droit acquis continue à être en vigueur.

(2) Il n'y a pas eu violation des articles 3, 7 ou 10 de la *Loi sur les droits de la personne* ni du paragraphe 15(1) de la Charte. La discrimination fondée sur la catégorie d'emploi n'est pas un motif de distinction illicite sous le régime de l'une ou de l'autre Loi.

(3) Puisque l'engagement du demandeur était de nature contractuelle et que l'exécution du contrat a eu lieu au Québec, le délai de prescription de cinq ans prévu à l'article 2260(6) du *Code civil* s'applique, et le demandeur est déchu de son droit d'intenter une action en recouvrement de la prime pour la période allant de 1976 à 1979. Son droit à la prime est confirmé pour les années 1980 à 1988, l'action ayant été intentée en 1985.

f LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 44], art. 15.

Code civil du Bas-Canada, art. 2260(6).

Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 3, 7, 10.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), chap. H-6.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 38(1).

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 39(1).

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 5(1), 6, 7(1),(9).

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9, art. 5, 6(3), 7(1), 13, 21, 22.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), chap. R-10.

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), chap. F-11.

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 2(1), 24.

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), chap. P-33.

Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 2, Schedule I.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35.
Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, SOR/67-118.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 5, 6(3), 7(1), 13, 21, 22.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10.

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, S.C. 1984, chap. 21, art. 8(1), 66(1),(2), 93, 94.
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), chap. C-23.
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, chap. O-2, art. 8(1), 9.
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985), chap. O-3.
Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 5(2).
Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 2, annexe I.
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), chap. P-35.
Loi sur la prescription des actions, L.R.O. 1980, chap. 240, art. 45(1)g).
Règlements régissant les conditions d'emploi dans certaines parties de la Fonction publique, DORS/67-118.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Morin v. National SHU Review Committee, [1985] 1 F.C. 3; (1985), 20 C.C.C. (3d) 123; 46 C.R. (3d) 238; 60 N.R. 121 (C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Delanoy v. Public Service Commission Appeal Board*, [1977] 1 F.C. 562; (1976), 13 N.R. 341 (C.A.); *Prince George (City of) v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458; (1977), 75 D.L.R. (3d); [1977] 4 W.W.R. 275; 2 M.P.L.R. 162; 15 N.R. 386; *R v Secretary of State for the Home Dept. ex p. Khan*, [1985] 1 All ER 40 (C.A.); *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

DISTINGUISHED:

Bolling v. Public Service Staff Relations Board, [1978] 1 F.C. 85; (1977), 77 D.L.R. (3d) 318 (C.A.).

CONSIDERED:

Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc. et al., [1985] 1 S.C.R. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49; 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; 91 N.R. 255; Reference *Re Workers' Compensation Act, 1983*, (Nfld.), [1989] 1 S.C.R. 922; (1989), 96 N.R. 227.

REFERRED TO:

Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals, [1943] S.C.R. 1; [1943] 1 D.L.R. 248; (1943), 79 C.C.C. 1; *Oakwood Development Ltd. v. Rural Municipality of St. François Xavier*, [1985] 2 S.C.R. 164; (1985), 20 D.L.R. (4th) 641; [1985] 6 W.W.R. 147; 36 Man. R. (2d) 215; 18 Admin. L.R. 59; 31 M.P.L.R. 1; 61 N.R. 321; 37 R.P.R. 101; *Vanguard*

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Morin c. Comité national chargé de l'examen des cas d'USD, [1985] 1 C.F. 3; (1985), 20 C.C.C. (3d) 123; 46 C.R. (3d) 238; 60 N.R. 121 (C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Delanoy c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*, [1977] 1 C.F. 562; (1976), 13 N.R. 341 (C.A.); *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; (1977), 75 D.L.R. (3d); [1977] 4 W.W.R. 275; 2 M.P.L.R. 162; 15 N.R. 386; *R v Secretary of State for the Home Dept. ex p. Khan*, [1985] 1 All ER 40 (C.A.); *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Bolling c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, [1978] 1 C.F. 85; (1977), 77 D.L.R. (3d) 318 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres, [1985] 1 R.C.S. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49; 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; 91 N.R. 255; Reference *Re Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922; (1989), 96 N.R. 227.

DÉCISIONS CITÉES:

Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals, [1943] R.C.S. 1; [1943] 1 D.L.R. 248; (1943), 79 C.C.C. 1; *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St. François Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164; (1985), 20 D.L.R. (4th) 641; [1985] 6 W.W.R. 147; 36 Man. R. (2d) 215; 18 Admin. L.R. 59; 31 M.P.L.R. 1; 61 N.R. 321; 37 R.P.R. 101; *Vanguard*

- Coatings and Chemicals Ltd. v. M.N.R.*, [1987] 1 F.C. 367; (1986), 7 F.T.R. 11 (T.D.); *Public Service Alliance (Can.) v. Deans and Canada (Treasury Board)* (1988), 19 F.T.R. 97 (F.C.T.D.); *Association des gens de l'Air du Québec v. The Honourable Otto Lang*, [1977] 2 F.C. 22; (1977), 76 D.L.R. (3d) 455 (T.D.); aff'd [1978] 2 F.C. 371; (1978), 89 D.L.R. (3d) 495; 22 N.R. 328 (C.A.); *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council*, [1977] A.C. 1014 (H.L.); *Laker Airways Ltd v Department of Trade*, [1977] 2 All ER 182 (C.A.); *Bullion v. The Queen et al.*, [1980] 2 S.C.R. 578; *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (Div. Ct.); *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982) 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *The Way Biblical Research and Teaching Ministry of Canada v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1983] 1 F.C. 467 (T.D.); *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Montréal (Ville de)*, [1981] C.A. 468; (1981), 128 D.L.R. (3d) 579 (Qué.); *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.); *Re Liverpool Taxi Owners' Association*, [1972] 2 All ER 589 (C.A.); *O'Reilly v Mackman*, [1982] 3 All ER 1124 (H.L.); *A-G of Hong Kong v Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All ER 346 (P.C.); *Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279; (1988), 53 D.L.R. (4th) 609; 88 N.R. 321; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Stoffman v. Vancouver General Hospital* (1988), 49 D.L.R. (4th) 727; [1988] 2 W.W.R. 708; (1988), 21 B.C.L.R. (2d) 165 (C.A.); *R. v. Hayden* (1983), 3 D.L.R. (4th) 361; [1983] 6 W.W.R. 655; 23 Man. R. (2d) 315; 8 C.C.C. (3d) 33; 36 C.R. (3d) 187 (C.A.); *Tétreault-Gadoury v. Canada (Canada Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 F.C. 245; (1988), 53 D.L.R. (4th) 384; 88 N.R. 6 (C.A.); *Orphanos v. Queen Mary's College* (1985), 62 N.R. 243 (H.L.); *Veysey v. Canada (Correctional Service)*, [1990] 1 F.C. 321 (T.D.); *Long v. Canada (Treasury Board)* (1989), 27 F.T.R. 269 (F.C.T.D.); *Evans v. Canada (T-1414-86, Dubé J., order dated 13/4/87, not reported)*; *Phillips v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 756 (T.D.).
- Coatings and Chemicals Ltd. c. M.R.N.*, [1987] 1 C.F. 367; (1986), 7 F.T.R. 11 (1^{re} inst.); *Comm. de la Fonction publique (Canada) c. Deans et Canada (Conseil du Trésor)* (1988), 19 F.T.R. 97 (C.F. 1^{re} inst.); *Association des gens de l'Air du Québec c. L'honorable Otto Lang*, [1977] 2 C.F. 22; (1977), 76 D.L.R. (3d) 455 (1^{re} inst.); conf. par [1978] 2 C.F. 371; (1978), 89 D.L.R. (3d) 495; 22 N.R. 328 (C.A.); *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council*, [1977] A.C. 1014 (H.L.); *Laker Airways Ltd v Department of Trade*, [1977] 2 All ER 182 (C.A.); *Bullion c. La Reine et autre*, [1980] 2 R.C.S. 578; *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (C. div.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *The Way Biblical Research and Teaching Ministry of Canada c. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1983] 1 C.F. 467 (1^{re} inst.); *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Montréal (Ville de)*, [1981] C.A. 468; (1981), 128 D.L.R. (3d) 579 (Qué.); *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. (c. div.); *Re Liverpool Taxi Owners' Association*, [1972] 2 All ER 589 (C.A.); *O'Reilly v Mackman*, [1982] 3 All ER 1124 (H.L.); *A-G of Hong Kong v Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All ER 346 (P.C.); *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279; (1988), 53 D.L.R. (4th) 609; 88 N.R. 321; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Stoffman v. Vancouver General Hospital* (1988), 49 D.L.R. (4th) 727; [1988] 2 W.W.R. 708; (1988), 21 B.C.L.R. (2d) 165 (C.A.); *R. v. Hayden* (1983), 3 D.L.R. (4th) 361; [1983] 6 W.W.R. 655; 23 Man. R. (2d) 315; 8 C.C.C. (3d) 33; 36 C.R. (3d) 187 (C.A.); *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada)*, [1989] 2 C.F. 245; (1988), 53 D.L.R. (4th) 384; 88 N.R. 6 (C.A.); *Orphanos v. Queen Mary's College* (1985), 62 N.R. 243 (H.L.); *Veysey c. Canada (Service correctionnel)*, [1990] 1 C.F. 321 (1^{re} inst.); *Long c. Canada (Conseil du Trésor)* (1989), 27 F.T.R. 269 (C.F. 1^{re} inst.); *Evans c. Canada (T-1414-86, juge Dubé, ordonnance en date du 13-4-87, non publié)*; *Phillips c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 756 (1^{re} inst.).

AUTHORS CITED

- Falconbridge, John Delatre. *Essays on the Conflict of Laws*, 2nd ed. Toronto: Canada Law Book Co. Ltd., 1954.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 2nd ed. Montréal: Éditions Yvon Blais, 1985.
- Evans, J. M. et al. *Administrative Law: Cases, Texts and Materials*, 3rd ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1989.
- Martineau, Pierre. *La Prescription*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1977.
- Pépin, Gilles and Ouellette, Yves. *Principes de Contentieux Administratif*, 2nd ed. Cowansville (Québec): Éditions Yvon Blais, 1982.
- Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel, 1978.

DOCTRINE

- Falconbridge, John Delatre. *Essays on the Conflict of Laws*, 2^e éd. Toronto: Canada Law Book Co. Ltd., 1954.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 2^e éd. Montréal: Éditions Yvon Blais, 1985.
- Evans, J. M. et autres. *Administrative Law Cases, Texts and Materials*, 3^e éd. Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1989.
- Martineau, Pierre. *La Prescription*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1977.
- Pépin, Gilles et Ouellette, Yves. *Principes de Contentieux Administratif*, 2^e éd. Cowansville (Québec): Éditions Yvon Blais, 1982.
- Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel, 1978.

COUNSEL:

Julius H. Grey for plaintiff.
Raymond Piché for defendant.

SOLICITORS:

Grey, Casgrain, Montréal, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for
defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DUBÉ J.: By this action the plaintiff is seeking a declaratory judgment that he is entitled to the bilingualism bonus created by the Treasury Board and the Public Service Commission in 1977.

1. Relevant facts

The plaintiff was a member of the Royal Canadian Mounted Police ("the RCMP") from August 16, 1962 to July 15, 1984, and on that date he transferred to the Canadian Security Intelligence Service ("the Service"). He retired on December 2, 1988. The plaintiff is bilingual and passed all the tests necessary to establish his bilingualism. He held positions in Quebec designated as bilingual. He was never paid the bonus on the ground that his employment had never included the bilingualism bonus under the *Royal Canadian Mounted Police Act*, [R.S.C. 1970, c. R-9] and the *Canadian Security Intelligence Service Act*, [S.C. 1984, c. 21].

2. Plaintiff's arguments

Counsel for the plaintiff alleged that the exclusion of RCMP members and professionals working for the Service is discrimination, first, because it creates a distinction which is illegal under the rules of administrative law, and second, because it infringes the rights of such persons under sections 7 and 10 of the *Canadian Human Rights Act*,¹ and since 1985, under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B,

AVOCATS:

Julius H. Grey pour le demandeur.
Raymond Piché pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Grey, Casgrain, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DUBÉ: Par cette action le demandeur recherche une déclaration à l'effet qu'il a droit à la prime au bilinguisme établie par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique en 1977.

1. Les faits pertinents

Le demandeur a été membre de la Gendarmerie royale du Canada («la GRC») du 16 août 1962 au 15 juillet 1984 et à cette date il est passé à l'emploi du Service canadien du renseignement de sécurité («le Service»). Il a pris sa retraite le 2 décembre 1988. Le demandeur est bilingue et a réussi tous les tests requis relativement à son bilinguisme. Il occupait au Québec des postes désignés comme étant bilingues. La prime ne lui a jamais été accordée au motif que son emploi n'a jamais compris la prime au bilinguisme en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [S.R.C. 1970, chap. R-9] et de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* [S.C. 1984, chap. 21].

2. Les prétentions du demandeur

Le procureur du demandeur allègue que l'exclusion des membres de la GRC et des professionnels du Service constitue de la discrimination. Premièrement, parce qu'elle crée une distinction illégale en vertu des règles du droit administratif et, deuxièmement, parce qu'elle viole les droits de ces personnes en vertu des articles 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹ et, depuis 1985, de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*,

¹ S.C. 1976-77, c. 33 (R.S.C., 1985, c. H-6).

¹ S.C. 1976-77, chap. 33 (L.R.C. (1985), chap. H-6).

Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

3. Exclusion decisions

To begin with, it is not easy to determine who made the exclusion decisions. Was it the Governor in Council, the Treasury Board or first the RCMP Commissioner and later the Director of the Service? Before unravelling the overlapping of the relevant legislation and the tangle of applicable directives and circulars, I feel it is appropriate to cite a passage from a directive of Commissioner R. H. Simmonds dated December 9, 1977, addressed to division commanding officers and dealing with official languages. It is important to emphasize that this directive was issued soon after the revised policy on official languages of the Government of Canada introducing the bonus in question was released by the Treasury Board and the Public Service Commission:

4. One of the major elements of the revised policies is the payment of the Bilingualism Bonus, retroactive to 1 November 1976, to all Public Servants meeting the language requirements of identified bilingual positions. While the Revised Official Languages Policies contain authority to pay this bonus to Public Servants, that authority does not extend to members of the Force, the Canadian Forces and certain Crown Corporations and Agencies, nor is it Treasury Board's intention that it apply to them. Action is already being taken to pay the bonus to Public Servants working in the Force. However, the Force will not be seeking authority from Treasury Board to pay the bonus to members, for several reasons:

(a) members of other police forces in Canada do not receive a bilingual bonus and as pay research and negotiation for members of the Force is related to the police community, our equation must be with them,

(b) in a cohesive organization such as the Force, the payment of such a bonus would become a divisive element as it would create situations in which members of equal rank and responsibility working side by side could receive differing remuneration because one or several of them had either the good fortune to grow up in a milieu which was favourable to learning the second official language or had the equally good fortune to learn it at public expense.

I will examine below the two reasons given by the Commissioner for depriving his men of the bilingualism bonus. For the moment, I simply wish to draw attention to his statement that the new policy on bilingualism did not cover members of the RCMP, that it was not Treasury Board's

annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 44]].

3. Les décisions d'exclusion

De prime abord, il n'est pas facile de déterminer qui a pris les décisions d'exclusion. S'agit-il du gouverneur en conseil, du Conseil du Trésor ou, d'une part, du Commissaire de la GRC et, par après, du directeur du Service? Avant de déchiffrer le chevauchement des lois pertinentes et l'enchevêtrement des directives et circulaires appropriées, je crois qu'il est à propos de citer un passage de la Directive du Commissaire R. H. Simmonds en date du 9 décembre 1977, adressée aux commandants des Divisions et touchant les langues officielles. Il est important de souligner que cette Directive a été émise peu après l'établissement de la politique révisée des langues officielles du Gouvernement du Canada, par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique, laquelle inaugurerait la prime en question:

4. Un des éléments majeurs des politiques révisées est la prime au bilinguisme, rétroactif au 1er novembre 1976, payable à tous les fonctionnaires qui rencontrent les exigences linguistiques des postes identifiés bilingues. Bien que les politiques révisées des langues officielles contiennent une autorité légale pour payer la prime aux fonctionnaires, cette autorité ne comprend pas les membres de la Gendarmerie, les Forces canadiennes et de certaines Sociétés de la Couronne et Agences. De plus, ce n'est pas de l'intention du Conseil du Trésor que cette autorité s'applique à ceux-ci. Des préparatifs sont maintenant en cours pour rémunérer les fonctionnaires de la Gendarmerie à cet effet. Sur ce sujet, la G.R.C. ne demandera pas l'autorité du Conseil du Trésor pour payer la prime aux membres pour plusieurs raisons:

a) les membres des autres corps policiers du Canada ne reçoivent pas de prime au bilinguisme, et vu que les recherches et négociations pour la rémunération des membres de la Gendarmerie sont reliées à celles des autres corps policiers, nous devons donc nous comparer à eux à cet égard.

b) dans une organisation cohérente telle que la Gendarmerie, la rémunération d'une telle prime deviendrait un élément de division. Des situations pourraient survenir qui verraient des membres de même rang et responsabilités œuvrer côte à côte et recevoir une rémunération différente qui serait due au fait qu'un ou plusieurs d'entre eux ont soit eu la chance de grandir dans un milieu favorable à l'apprentissage d'une deuxième langue officielle, ou encore ont eu la chance d'apprendre une deuxième langue aux frais du gouvernement.

J'examinerai plus loin les deux motifs invoqués par le Commissaire pour priver ses hommes de la prime au bilinguisme. Je veux simplement souligner pour le moment son énoncé à l'effet que la nouvelle politique sur le bilinguisme ne comprend pas les membres de la GRC, que ce n'est pas

intention to include them and that "the Force will not be seeking authority from Treasury Board to pay the bonus to members".

The Director of the Service, for his part, set out his policy on the matter in a letter to counsel for the plaintiff on March 5, 1985. He noted that in the case of the Service, Treasury Board is not the employer, and that it was he as Director who decided that the bilingualism bonus would be paid to support staff but not to professionals. He added that when the plaintiff was employed by the RCMP, he was not entitled to the bonus and that subsection 66(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* provides that members of the Force who become employees of the Service continue to have employment benefits equivalent to those of the positions they were holding.

4. Applicable legislation

The allegations put forward by the two parties during the hearing concerned the effects of various legislation dealing with the federal Public Service² in general, the RCMP and the Service in particular, specifically with respect to the plaintiff's status and rights.

To understand the context, one must read together the *Public Service Staff Relations Act*,³ the *Public Service Employment Act*,⁴ the *Financial Administration Act*,⁵ the *Royal Canadian Mounted Police Act*⁶ and the *Canadian Security Intelligence Service Act*.⁷ To this already long list I would add the *Official Languages Act*,⁸ the Statement of Policies on Official Languages in the Public Service and circular 1977-46 issued by the

² Now known in French as "administration publique fédérale".

³ R.S.C. 1970, c. P-35 (R.S.C., 1985, c. P-35).

⁴ R.S.C. 1970, c. P-32 (R.S.C., 1985, c. P-33).

⁵ R.S.C. 1970, c. F-10 (R.S.C., 1985, c. F-11).

⁶ R.S.C. 1970, c. R-9 (R.S.C., 1985, c. R-10).

⁷ S.C. 1984, c. 21 (R.S.C., 1985, c. C-23).

⁸ R.S.C. 1970, c. O-2 (R.S.C., 1985, c. O-3).

l'intention du Conseil du Trésor de les inclure et que «la G.R.C. ne demandera pas l'autorité du Conseil du Trésor pour payer la prime aux membres».

a

Pour sa part, le directeur du Service a exposé sa politique en la matière dans une lettre du 5 mars 1985 adressée au procureur du demandeur. Il rappelle que le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur dans le cas du Service et que c'est lui-même, à titre de directeur, qui a décidé que la prime au bilinguisme sera payée au personnel de soutien mais non aux professionnels. Il ajoute que le demandeur, alors qu'il était au service de la GRC, n'avait pas droit à la prime et que le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* prévoit que les membres de la GRC devenus employés du Service ne perdent pas l'équivalence des avantages attachés aux postes qu'ils détenaient.

4. Les lois applicables

e

Les allégations mises de l'avant par les deux parties au cours de l'audition portent sur les effets découlant des diverses législations visant la fonction publique fédérale² en général, la GRC et le Service en particulier, et plus précisément, sur le statut et les droits du demandeur.

g

Pour mieux situer le contexte, il faut lire en même temps la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*³, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*⁴, la *Loi sur l'administration financière*⁵, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁶ et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*⁷. À cette énumération déjà intéressante j'ajouterais la *Loi sur les langues officielles*⁸, la Déclaration des politiques sur les langues officielles dans la Fonction

² Connue maintenant sous la rubrique «administration publique fédérale».

³ S.R.C. 1970, chap. P-35 (L.R.C. (1985), chap. P-35).

⁴ S.R.C. 1970, chap. P-32 (L.R.C. (1985), chap. P-33).

⁵ S.R.C. 1970, chap. F-10 (maintenant la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), chap. F-11).

⁶ S.R.C. 1970, chap. R-9 (L.R.C. (1985), chap. R-10).

⁷ S.C. 1984, chap. 21 (L.R.C. (1985), chap. C-23).

⁸ S.R.C. 1970, chap. O-2 (L.R.C. (1985), chap. O-3).

Treasury Board and the Public Service Commission in September 1977.⁹

After carefully reviewing each of these statutes in light of the arguments made by both parties, I have concluded that the provisions required to resolve the matter can usefully be stated and analysed as follows.

First, section 2 of the *Public Service Staff Relations Act* defines most of the terms relevant to the case. That section provides:¹⁰

2. In this Act

“Public Service” means the several positions in or under any department or other portion of the public service of Canada specified from time to time in Schedule I;

“employee” means a person employed in the Public Service, other than

(e) a person who is a member or special constable of the Royal Canadian Mounted Police or who is employed by that Force under terms and conditions substantially the same as those of a member thereof,

“employer” means Her Majesty in right of Canada as represented by,

(a) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part I of Schedule I, the Treasury Board, and

(b) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part II of Schedule I, the separate employer concerned; [My emphasis.]

Section 93 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* added the following paragraph to the exclusions in the definition of “employee”:

2. ...

(e.1) an employee of the Canadian Security Intelligence Service who is not within the occupational category described as administrative support, [My emphasis.]

Schedule I, referred to by these definitions, lists the portions of the public service for which the Treasury Board, in Part I, or the body itself, in Part II, is the employer. The RCMP is listed in

⁹ I refer to the legislation in effect at the time covered by the application; counsel referred instead to the current versions.

¹⁰ The alphabetical order has been adjusted.

publique et la circulaire 1977-46 émises par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique en septembre 1977⁹.

^a Après avoir révisé chacune de ces législations attentivement, à la lumière des arguments des deux parties, j'en suis venu à la conclusion que les dispositions nécessaires à la résolution du débat peuvent utilement être présentées et analysées de la façon suivante.

^b Premièrement, l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* définit la plupart des termes pertinents en l'espèce. Cet article dispose¹⁰:

^c 2. Dans la présente loi

«Fonction publique» désigne l'ensemble des postes qui sont compris dans un ministère, département ou autre élément de la fonction publique du Canada que spécifie à l'occasion l'annexe I ou qui en relèvent;

^d «employé» désigne une personne employée dans la Fonction publique, sauf

^e e) une personne qui est membre ou constable spécial de la Gendarmerie royale du Canada ou qui est employée par cette Gendarmerie à des conditions sensiblement les mêmes que celles qui s'appliquent à un de ses membres,

^f «employeur» désigne Sa Majesté du chef du Canada représentée,

a) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie I de l'annexe I, par le conseil du Trésor, et

^g b) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie II de l'annexe I, par l'employeur distinct qui est en cause; [C'est moi qui souligne.]

L'article 93 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* a ajouté l'alinéa suivant aux exclusions de la définition d'«employé»:

^h 2. ...

e.1) un employé du Service canadien du renseignement de sécurité qui ne fait pas partie de la catégorie du soutien administratif. [C'est moi qui souligne.]

ⁱ L'annexe I auquel renvoie ces définitions énumère les éléments de la fonction publique à l'égard desquels, soit le Conseil du Trésor, à la Partie I, soit l'organisme lui-même, à la Partie II, est l'em-

⁹ Je réfère aux textes de loi en vigueur au cours de la période visée par la demande; les procureurs ont plutôt référé aux versions courantes.

¹⁰ L'ordre alphabétique a été ajusté.

Part I, and the Service is one of the bodies designated in Part II as being a separate employer.¹¹

Counsel for the defendant argued that under paragraph (e), *supra*, of the exclusions from the definition of "employee", the Treasury Board was not acting as the plaintiff's employer when he was with the RCMP. That is not my view. On the other hand, it was common ground that after he was transferred to the Service he became an employee of the latter, a separate employer.

I note in particular that neither paragraph (a) of the definition of "employer" nor the list in Part I of Schedule I appears to make any distinction between the civilian and non-civilian employees of the RCMP. Further, the aforementioned definition of "employer" clearly states "any portion" of the bodies specified in Part I of Schedule I has the Treasury Board as its employer.

In my view the exclusion of non-civilian, non-unionized members of the RCMP for the purposes of application of the general provisions of the *Public Service Staff Relations Act* is solely and specifically related to the purpose of that Act, namely setting out collective labour relations in the Public Service. This exclusion does not have the effect of placing these members of the RCMP outside the definition of "public service".

Furthermore, in my opinion my conclusion does not go against the judgment of the Federal Court of Appeal in *Bolling v. Public Service Staff Relations Board*.¹² In that case the Court held, in circumstances very different from those at bar, that members of the Canadian Armed Forces were not covered by the definition of "Public Service" in the *Public Service Staff Relations Act*. Unlike the RCMP, the armed forces are not one of the bodies listed in Schedule I of that Act.

The definition of "Public Service" in subsection 2(1) of the *Public Service Employment Act* refers to the aforementioned definition in the *Public Service Staff Relations Act*. The definition of

ployeur. La GRC est inscrite à la Partie I, alors que le Service est l'un des organismes désignés à la Partie II comme étant un employeur distinct¹¹.

Le procureur de la défenderesse prétend qu'en vertu de l'alinéa e) précité des exclusions de la définition d'«employé», le Conseil du Trésor n'agissait pas comme employeur du demandeur alors qu'il était à la GRC. Telle n'est pas mon opinion. Par contre, il est constant qu'après son transfert au Service, il devenait un employé de celui-ci, un employeur distinct.

Je note particulièrement que ni l'alinéa a) de la définition d'«employeur», ni l'énumération à la Partie I de l'annexe I ne semble apporter une distinction entre le personnel civil et non civil de la GRC. De plus, la définition précitée d'«employeur» dit bien «tout élément» des organismes spécifiés à la Partie I de l'annexe I a le Conseil du Trésor comme employeur.

À mon avis, l'exclusion des membres non civils, non syndiqués, de la GRC pour les fins de l'application des dispositions générales de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* relève spécifiquement et uniquement de l'objet de celle-ci, à savoir l'encadrement des rapports collectifs de travail dans la Fonction publique. Cette exclusion n'a pas pour effet de soustraire ces membres de la GRC de la définition de «Fonction publique».

D'ailleurs, ma conclusion ne va pas, à mon avis, à l'encontre de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Bolling c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*¹². Dans cette affaire, la Cour a décidé, dans des circonstances très différentes de celles en l'espèce, que les membres des forces armées canadiennes n'étaient pas visés par la définition de «Fonction publique» dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Contrairement à la GRC, les forces armées ne sont pas un des organismes énumérés à l'annexe I de cette Loi.

La définition de «Fonction publique» au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* réfère à la définition précitée dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction*

¹¹ S. 94, *Canadian Security Intelligence Service Act*.

¹² [1978] 1 F.C. 85; (1977), 77 D.L.R. (3d) 318 (C.A.).

¹¹ Art. 94, *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

¹² [1978] 1 C.F. 85; (1977), 77 D.L.R. (3d) 318 (C.A.).

“employee”, on the other hand, is different and reads as follows:

2. (1) ... In this Act

“employee” means a person employed in that part of the Public Service to which the Commission has the exclusive right and authority to appoint persons; [My emphasis]

This definition excludes the plaintiff, whose appointment was the responsibility first of the RCMP Commissioner¹³ and secondly of the Director of the Service,¹⁴ and not the Public Service Commission.

However, I do not consider that this exclusion affects his belonging to the Public Service as defined in the *Public Service Staff Relations Act*. As can be seen from the two foregoing definitions, it is clear that the scope of the terms “public service” and “Public Service” vary depending on the Acts and their specific purposes. Accordingly, exclusion for the purposes of one or other statute does not alter the fact that the plaintiff is still covered by Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*.

In addition, the *Financial Administration Act* sets out the responsibilities, duties and powers of the Treasury Board with respect to members of the public service. Subsection 5(1) defines the general responsibilities as follows:

5. (1) The Treasury Board may act for the Queen’s Privy Council for Canada on all matters relating to

(a) general administrative policy in the public service of Canada;

(b) the organization of the public service or any portion thereof, and the determination and control of establishments therein;

(e) personnel management in the public service, including the determination of terms and conditions of employment of persons employed therein; and

(f) such other matters as may be referred to it by the Governor in Council.

¹³ Subs. 7(1), *Royal Canadian Mounted Police Act*.

¹⁴ Subs. 8(1), *Canadian Security Intelligence Service Act*.

publique. Par contre, la définition d’«employé» est différente et se lit comme suit:

2. (1) ...

^a «employé» désigne une personne employée dans une partie de la Fonction publique relativement à laquelle la Commission possède de façon exclusive le droit et l’autorité de faire des nominations; [C’est moi qui souligne.]

^b Cette définition exclut le demandeur dont la nomination relevait, dans un premier temps, du Commissaire de la GRC¹³, et dans un deuxième temps, du Directeur du Service¹⁴, et non de la Commission de la Fonction publique.

^c Toutefois, je ne considère pas que cette exclusion affecte son appartenance à la Fonction publique telle que définie dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. En effet, tel qu’attestent les deux définitions précitées, il m’apparaît évident que la portée des termes «Fonction publique» et «fonction publique» varie selon les lois et en fonction de leurs objets précis. Donc, une exclusion pour les fins d’une loi ou l’autre ne modifie pas le fait que le demandeur demeure visé par la Partie I de l’annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

^d Par ailleurs, la *Loi sur l’administration financière* détermine les responsabilités, fonctions et pouvoirs du Conseil du Trésor relativement aux membres de la fonction publique. Le paragraphe 5(1) définit les responsabilités générales comme suit:

^e 5. (1) Le conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toute question concernant

^f a) la politique administrative générale suivie dans la fonction publique du Canada;

b) l’organisation de la fonction publique ou de l’un de ses éléments, et la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie;

^g e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d’emploi des personnes qui y sont employées; et

f) toute autre question que le gouverneur en conseil peut lui soumettre.

¹³ Par. 7(1) *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

¹⁴ Par. 8(1) *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

The powers and functions are more specifically indicated in subsection 7(1), which provides in part:

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

(a) determine the manpower requirements of the public service and provide for the allocation and effective utilization of manpower resources within the public service;

(b) determine requirements for the training and development of personnel in the public service and fix the terms on which such training and development may be carried out;

(c) provide for the classification of positions and employees in the public service;

(d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of such persons and any matters related thereto;

(e) provide for the awards that may be made to persons employed in the public service for outstanding performance of their duties, for other meritorious achievement in relation to those duties and for inventions or practical suggestions for improvements;

(i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service. [My emphasis.]

Subsection 7(9) provides that, for the purposes of this section:

7. ...

(9) In this section

“public service” has the meaning given the expression “Public Service” in the *Public Service Staff Relations Act*, and includes any portion of the public service of Canada designated by the Governor in Council as part of the public service for the purposes of this section;

If my interpretation that all employees of the RCMP are covered by the definition of “Public Service” in the *Public Service Staff Relations Act* is correct, it follows that they are also covered by the Board’s powers respecting the public service. Accordingly, in my opinion while the plaintiff was a member of the RCMP he was an employee of the Treasury Board, which could determine his working conditions, salary and other financial compensation.

Les pouvoirs et fonctions sont énumérés plus précisément au paragraphe 7(1), qui prévoit, en partie:

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d’un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l’exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer la répartition et la bonne utilisation des effectifs au sein de la fonction publique;

b) déterminer les besoins quant à la formation et au perfectionnement du personnel dans la fonction publique et fixer les conditions auxquelles cette formation et ce perfectionnement peuvent être assurés;

c) prévoir la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique;

d) déterminer et régler les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique en retour des services rendus, la durée du travail et les congés de ces personnes ainsi que les questions connexes;

e) prévoir les récompenses qui peuvent être accordées aux personnes employées dans la fonction publique pour leurs services exceptionnels, pour d’autres réalisations méritoires en rapport avec leurs fonctions et pour des inventions ou propositions pratiques d’améliorations;

i) régler toutes les autres questions, notamment les conditions de travail non autrement prévues de façon expresse par le présent paragraphe, que le conseil du Trésor estime nécessaires à la direction efficace du personnel de la fonction publique. [C’est moi qui souligne.]

Le paragraphe 7(9) dispose que, pour les fins de cet article:

7. ...

(9) Dans le présent article

«fonction publique» a le sens que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* confère à l’expression «Fonction publique»; elle comprend tout élément de la fonction publique du Canada désigné par le gouverneur en conseil comme partie de la fonction publique aux fins du présent article;

Si mon interprétation à l’effet que l’ensemble du personnel de la GRC est visé par la définition de «Fonction publique» dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est bien fondée, il s’ensuit qu’il est également visé par les pouvoirs du Conseil à l’égard de la fonction publique. Donc, alors qu’il était membre de la GRC, le demandeur était, à mon avis, un employé du Conseil du Trésor, lequel pouvait déterminer ses conditions d’emploi, son traitement et autres récompenses monétaires.

Further, if it were needed, section 22 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* provides a second statutory authority expressly conferring on the Board the power to determine the compensation to be paid to the RCMP:

22. (1) The Treasury Board shall establish the pay and allowances to be paid to the members of the force.

Contrary to the arguments of the defendant, I do not consider that this provision is essential to establish that the Board was the plaintiff's employer: similar provisions exist in other statutes affecting bodies listed in Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*¹⁵ in which the employer is already identified as being the Treasury Board.

Subsection 8(1) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* gives the Director of the Service powers over his employees in all respects similar to those of the Treasury Board over other Public Service employees:

8. (1) Notwithstanding the *Financial Administration Act* and the *Public Service Employment Act*, the Director has exclusive authority to appoint employees and, in relation to the personnel management of employees, other than persons attached or seconded to the Service as employees,

(a) to provide for the terms and conditions of their employment; and

(b) subject to the regulations,

(i) to exercise the powers and perform the duties and functions of the Treasury Board relating to personnel management under the *Financial Administration Act*, and

(ii) to exercise the powers and perform the duties and functions assigned to the Public Service Commission by or pursuant to the *Public Service Employment Act*. [My emphasis.]

I do not subscribe to the argument of counsel for the plaintiff that this exception does not extend to compensation: there is neither ambiguity nor scope for interpretation in this provision, which is without any question the type of exception expressly allowed for in the introductory paragraph of subsection 7(1) of the *Financial Administration Act*, cited above.

The exercise of the Director's power is however limited by section 66 of the *Canadian Security*

¹⁵ E.g. *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, subs. 5(2).

D'ailleurs, si nécessaire, l'article 22 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* constitue une deuxième habilitation statutaire conférant expressément au Conseil le pouvoir d'établir la rémunération à être versée à la GRC:

22. (1) Le Conseil du Trésor doit établir la solde et les allocations à verser aux membres de la Gendarmerie.

Contrairement aux prétentions de la défendresse, je ne considère pas que cette disposition soit essentielle pour établir que le Conseil était l'employeur du demandeur: des dispositions analogues se retrouvent dans d'autres législations visant des organismes énumérés à la Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*¹⁵ où l'employeur est déjà désigné comme étant le Conseil du Trésor.

Le paragraphe 8(1) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* confère au directeur du Service des pouvoirs sur ses employés analogues à tous égards à ceux du Conseil du Trésor sur les autres employés de la fonction publique:

8. (1) Par dérogation à la *Loi sur l'administration financière* et à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, le directeur a le pouvoir exclusif de nommer les employés et, en matière de gestion du personnel du Service, à l'exception des personnes affectées au Service ou détachées auprès de lui à titre d'employé:

a) de déterminer leurs conditions d'emploi;

b) sous réserve des règlements:

(i) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du trésor en vertu de la *Loi sur l'administration financière* en cette matière,

(ii) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés à la Commission de la Fonction publique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. [C'est moi qui souligne.]

Je ne souscris pas à l'argument du procureur du demandeur voulant que cette dérogation ne comprenne pas la rémunération: il n'y a ni ambiguïté ni matière à interprétation dans cette disposition, laquelle constitue, sans aucun doute, le genre de dérogation permise expressément au paragraphe introductif du paragraphe 7(1) précité de la *Loi sur l'administration financière*.

L'exercice du pouvoir du directeur est cependant limité par l'article 66 de la *Loi sur le Service*

¹⁵ Ex: *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6, par. 5(2).

Intelligence Service Act, a transitional provision of the Act creating the Service, which states:

66. (1) Subject to subsection (5),

- (a) all officers and members of the Force, and
- (b) all persons appointed or employed under the *Public Service Employment Act*

assigned to the security service immediately prior to the coming into force of this section become employees of the Service on the coming into force of this section.

(2) Every person mentioned in subsection (1) continues, on the coming into force of this section, to have employment benefits equivalent to those that the person had immediately prior thereto, until such time as those benefits are modified pursuant to a collective agreement or, in the case of persons not represented by a bargaining agent, by the Service. [My emphasis.]

The underlined words read as follows in the French version:

66. ...

(2) *Le paragraphe (1) ne porte pas atteinte à l'équivalence des avantages attachés aux postes des personnes qu'il vise* ... [My emphasis.]

Accordingly, after the end of 1984 the authority of the Service as a separate employer, with respect to everything affecting the plaintiff's compensation, took the place of that formerly held by Treasury Board, subject to subsection 66(2) above. The plaintiff therefore took with him to the Service the same benefits he had with the RCMP.

On the other hand the authority of the RCMP Commissioner is not as wide as that of the Director of the Service. Apart from the power to appoint members other than officers of the Force,¹⁶ it is described in general terms in sections 5 and 21 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which provide:

5. The Governor in Council may appoint an officer to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police who, under the direction of the Minister, has the control and management of the force and all matters connected therewith.

21. (1) The Governor in Council may make regulations for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into effect.

canadien du renseignement de sécurité, disposition transitoire de la loi constitutive du Service, lequel stipule:

a 66. (1) Sous réserve du paragraphe (5), les personnes suivantes affectées aux services de sécurité deviennent employés à l'entrée en vigueur du présent article:

- a) les officiers et les membres de la Gendarmerie;
- b) les personnes nommées ou employées en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

b

(2) Le paragraphe (1) ne porte pas atteinte à l'équivalence des avantages attachés aux postes des personnes qu'il vise, sous réserve des éventuelles modifications consécutives aux conventions collectives ou, dans le cas des personnes qui ne sont pas représentées par un agent négociateur, à une décision du Service. [C'est moi qui souligne.]

c

d Les mots soulignés se lisent ainsi dans le texte anglais:

66. ...

(2) *Every person mentioned in subsection (1) continues, on the coming into force of this section, to have employment benefits equivalent to those that the person had immediately prior thereto* ... [C'est moi qui souligne.]

e

f Ainsi, l'autorité du Service, en tant qu'employeur distinct, en ce qui concerne toute rémunération du demandeur, se substitue, à partir de la fin 1984, à celle détenue auparavant par le Conseil du Trésor, sous réserve du paragraphe 66(2) précité. Le demandeur transportait donc avec lui au Service les mêmes avantages qu'il détenait à la GRC.

f

g Par ailleurs, l'autorité du Commissaire de la GRC est moins étendue que celle du directeur du service. À part celle de nommer les membres autres que les officiers de la Force¹⁶, elle est décrite en termes généraux aux articles 5 et 21 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, lesquels disposent:

g

h 5. Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant.

i

j 21. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements sur l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ses dispositions.

j

¹⁶ The Governor in Council appoints officers: subs. 6(3).

¹⁶ Le gouverneur en conseil nomme les officiers: par. 6(3).

(2) Subject to this Act and the regulations made under subsection (1), the Commissioner may make rules, to be known as standing orders, for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force.

As I see it, this power conferred on the Commissioner to make "standing orders" does not authorize him to determine the compensation of RCMP members, as that matter is within the exclusive jurisdiction of the Treasury Board.

This brief review of the complex statutory relationships between the various bodies and institutions of the public service leads me to conclude that only the Treasury Board, and subsequently the Director of the Service, held decision-making authority over the plaintiff's compensation, including the power to grant or deny the bilingualism bonus.

5. Bilingualism bonus

The bilingualism bonus was part of the policies adopted by the Public Service to comply with the duties imposed in section 9 of the *Official Languages Act*, which reads as follows:

9. (1) Every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has the duty to ensure that within the National Capital Region, at the place of its head or central office in Canada if outside the National Capital Region, and at each of its principal offices in a federal bilingual district established under this Act, members of the public can obtain available services from and can communicate with it in both official languages.

(2) Every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has, in addition to but without derogating from the duty imposed upon it by subsection (1), the duty to ensure, to the extent that it is feasible for it to do so, that members of the public in locations other than those referred to in that subsection, where there is a significant demand therefor by such persons, can obtain available services from and can communicate with it in both official languages.

As we have seen, the bilingualism bonus in its present form was not introduced until 1977, when a sweeping review of bilingualism policies in the Public Service was jointly undertaken by the Treasury Board and the Public Service Commission. The bilingualism bonus is dealt with in the Statement of Policies on Official Languages published

(2) Sous réserve de la présente loi et des règlements établis en conformité du paragraphe (1), le Commissaire peut édicter des règles, appelées «ordres permanents», visant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie.

À mon sens, ce pouvoir conféré au Commissaire d'édicter des «ordres permanents» ne lui permet pas de statuer sur la rémunération des membres de la GRC, cette matière relevant de la juridiction exclusive du Conseil du Trésor.

Ce survol des relations statutaires complexes entre les différents organismes et institutions de la fonction publique me porte à conclure que seuls le Conseil du Trésor, et par après le directeur du Service, détenaient un pouvoir décisionnel quant à la rémunération du demandeur, y inclus le pouvoir d'accorder ou de refuser la prime au bilinguisme.

5. La prime au bilinguisme

Quant à la prime au bilinguisme, elle a été inscrite dans le cadre des politiques adoptées par la Fonction publique afin de respecter les obligations énoncées à l'article 9 de la *Loi sur les langues officielles*, lequel se lit comme suit:

9. (1) Il incombe aux ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, ainsi qu'aux organismes judiciaires, quasi-judiciaires ou administratifs ou aux corporations de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada, de veiller à ce que, dans la région de la Capitale nationale d'une part et, d'autre part, au lieu de leur siège ou bureau central au Canada s'il est situé à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, ainsi qu'en chacun de leurs principaux bureaux ouverts dans un district bilingue fédéral créé en vertu de la présente loi, le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles.

(2) Tout ministère, département, et organisme du gouvernement du Canada et tout organisme judiciaire, quasi-judiciaire ou administratif ou toute corporation de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada ont, en sus du devoir que leur impose le paragraphe (1), mais sans y déroger, le devoir de veiller, dans la mesure où il leur est possible de le faire, à ce que le public, dans des endroits autres que ceux mentionnés dans ce paragraphe, lorsqu'il y a de sa part demande importante, puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles.

Comme on l'a vu, la prime au bilinguisme dans sa forme actuelle, n'a été introduite qu'en 1977, lors d'une révision importante des politiques sur le bilinguisme dans la Fonction publique entreprise conjointement par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique. La prime au bilinguisme est prévue à la Déclaration de politi-

by the Treasury Board and the Public Service Commission in September 1977. The following paragraph indicates which employees are eligible for the bonus:

The Bilingualism Bonus shall be payable to all eligible employees for whom the Treasury Board is the Employer and Government-in-Council appointments when such employees occupy positions which have been designated as bilingual and the employee has been certified by the Public Service Commission as meeting the established language proficiency requirements for the position.¹⁷ [My emphasis.]

In circular 1977-46 issued on September 30, 1977, which summarizes the gist of the aforementioned Statement, its application is defined as follows:

This circular applies to all departments and agencies listed in Part I of Schedule I of the Public Service Staff Relations Act. It also applies to those corporations included in schedules "B" and "C" of the Financial Administration Act. [My emphasis.]

So then, *prima facie* the plaintiff, who held a position designated as bilingual and whose employer was the Treasury Board, was entitled to the bilingualism bonus while he was a member of the RCMP, unless he had been excluded expressly or by necessary implication by a competent authority.

The exceptions to the application of the policy on the bilingualism bonus are listed in the Statement of official languages policies. I quote in full (at pages 144-145):

Notwithstanding Section (1), the Bilingualism Bonus shall not be payable to:

(a) Employees in the Translation Group except for those whose positions have been designated as bilingual for reasons other than in respect of the performance or supervision of duties specified in the inclusion section of the Translation Group definition;

(b) employees who are to continue to receive the frozen ST pay differential, under conditions as specified in paragraph 15 of this Policy section;

(c) persons appointed by the Governor-in-Council at the SX 4 or equivalent salary level and above;

(d) a person who falls under one of the following in that he or she is

(i) a person locally engaged outside Canada;

¹⁷ *Official Languages in the Public Service of Canada, A Statement of Policies*, September 1977, policy IV.19, p. 144.

ques sur les langues officielles publiée par le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique en septembre 1977. Le paragraphe suivant indique quels employés sont admissibles à la prime:

La Prime au bilinguisme sera payable à tous les employés admissibles dont le Conseil du Trésor est l'employeur et à ceux qui ont été nommés en vertu d'un décret du Gouverneur en conseil, lorsqu'ils occupent un poste désigné bilingue et que, selon le jugement de la Commission de la Fonction publique, ils satisfont aux exigences établies de compétence linguistique du poste¹⁷. [C'est moi qui souligne.]

Dans la circulaire 1977-46 émise le 30 septembre 1977, laquelle résume l'essentiel de la Déclaration précitée, le champ d'application est défini comme suit:

La présente circulaire s'applique à tous les ministères et organismes énumérés dans la Partie I, Annexe I, de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Elle s'applique également aux corporations de la Couronne énumérées aux Annexes «B» et «C» de la Loi sur l'administration financière. [C'est moi qui souligne.]

Donc, *prima facie*, le demandeur, qui occupait un poste désigné bilingue et dont l'employeur était le Conseil du Trésor, avait droit à la prime au bilinguisme alors qu'il était membre de la GRC, sous réserve d'avoir été exclu expressément, ou par implication nécessaire, par une autorité compétente.

Les exceptions à l'application de la politique sur la prime au bilinguisme sont énumérées dans la Déclaration de politiques sur les langues officielles. Je cite intégralement (aux pages 144-145):

En dérogation de l'article 1, la Prime au bilinguisme ne sera pas payable:

a) aux employés du Groupe de la traduction, sauf ceux dont le poste a été désigné bilingue pour des raisons autres que celles qui ont trait à l'exécution ou à la surveillance des fonctions qui sont énumérées à la partie «inclusion» de la définition dudit groupe;

b) aux employés qui continueront de toucher la prime gelée de rémunération du groupe ST, conformément aux stipulations mentionnées au paragraphe 15 de la présente section de politique;

c) aux personnes nommées par le gouverneur en conseil au niveau SX-4 ou à un niveau salarial équivalent à celui de SX-4 ou à un niveau plus élevé;

d) aux catégories de personnes suivantes:

i) personnes recrutées sur place à l'étranger;

¹⁷ *Les langues officielles dans la Fonction publique du Canada*, Déclaration de politiques, septembre 1977, politique IV.19, p. 144.

(ii) a person whose compensation for the performance of the regular duties of the position or office consists of fees of office, or is related to the revenue of the office in which the person is engaged;

(iii) a person not ordinarily required to work more than one-third of the normal period for persons doing similar work;

(iv) a person employed on a casual or temporary basis unless such person has been so appointed for a period of more than six months;

(v) a person under a professional or personal service contract.

ii) personnes dont la rémunération pour l'exécution des fonctions régulières d'un poste consiste en émoluments, ou en fonction des recettes du bureau où elles occupent un poste;

iii) personnes qui ne sont pas habituellement tenues de travailler plus d'un tiers du temps ordinaire exigé des personnes qui font un travail semblable;

iv) personnes embauchées sur une base occasionnelle ou temporaire sauf si elles ont été ainsi nommées pour une période excédant six mois;

v) personnes embauchées en vertu d'un contrat de services professionnels ou personnels.

As can be seen, these exceptions do not include the RCMP and no subsequent amendment applied directly to the non-civilian members of the RCMP (In 1978, persons appointed by the Governor in Council were made ineligible for the bonus, but this change did not affect members of the RCMP other than officers.) Are such members excluded by necessary implication as a consequence of the revision of the aforesaid legislation? I feel I have shown that this was not the case.

Tel qu'il appert, ces exceptions ne comprennent pas la GRC et aucune modification subséquente n'a visé directement les membres non civils de la GRC (En 1978, les personnes nommées par le gouverneur en conseil ont été déclarées inaptes à recevoir la prime, mais cette modification ne vise pas les membres de la GRC autres que les officiers.) Ces membres sont-ils exclus par implication nécessaire découlant de la révision des lois précitées? Je crois avoir démontré que tel n'était pas le cas.

As a separate employer, the Service is not subject to Treasury Board policies. The policy on the bilingualism bonus adopted by the Director of the Service is thus separate from that already considered. In the Service the plaintiff is expressly excluded, as indicated by the letter from the Director cited at the start of these reasons and by section 12 of chapter 11.4 on Pay and Benefits, an extract from the internal policies of the Service. That section reads as follows:

Pour sa part, le Service, en tant qu'employeur distinct, n'est pas soumis aux politiques du Conseil du Trésor. En conséquence, la politique sur la prime au bilinguisme adoptée par le directeur du Service est distincte de celle déjà considérée. Au Service, l'exclusion du demandeur est explicite, tel qu'attestent la lettre du directeur citée au début de ces motifs, ainsi que l'article 12 du chapitre 11.4 sur la Rémunération et Avantages, extrait des politiques internes au sein du Service. Cet article se lit ainsi:

12. The provision of the bonus is restricted to qualified employees, occupying designated positions in the Administrative Support Category.

12. La prime au bilinguisme est accordée seulement aux employés qualifiés, occupant des postes désignés dans la catégorie du Soutien administratif.

Are these exclusions, implied on the part of the Treasury Board and expressed on the part of the Director of the Service, illegal or discriminatory as counsel for the plaintiff contends?

Ces exclusions, implicite de la part du Conseil du Trésor et explicite de la part du directeur du Service, sont-elles illégales ou discriminatoires, comme le prétend le procureur du demandeur?

6. Illegality of exclusions

6. L'illégalité des exclusions

As mentioned at the outset, counsel for the plaintiff first argued that the distinction brought about the exclusion authorized first by the Treasury Board and secondly by the Director of the Service, is illegal in terms of the fundamental principles of administrative law. He cited in support of this proposition a judgment of the Supreme Court of Canada, *Montréal (City of) v. Arcade*

Tel que mentionné au départ, le procureur du demandeur prétend, dans un premier temps, que la distinction opérée par l'exclusion, autorisée d'une part par le Conseil du Trésor et d'autre part par le Directeur du Service, est illégale en vertu des principes fondamentaux du droit administratif. Il cite à l'appui de cette proposition un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Montréal (Ville de) c.*

Amusements Inc. et al.,¹⁸ which dealt with a municipal by-law applying to amusement equipment and halls and excluding young persons under eighteen years of age. The Court had to decide whether this by-law was discriminatory. Beetz J. said in this regard (at page 404):

The rule that the power to make by-laws does not include that of enacting discriminatory provisions unless the enabling legislation provides the contrary has been observed from time immemorial in British and Canadian public law.

At page 406 he cited with approval a comment by Louis-Philippe Pigeon J.¹⁹ based on a rule stated in *Kruse v. Johnson*:²⁰

[TRANSLATION] Another important observation has to be made regarding the regulatory power. It is the following: the power to make regulations does not include a power to adopt discriminatory provisions. In other words, unless the legislation authorizing it states the contrary a regulation must apply to everyone in the same way. If the intent is to make a distinction, this must be stated. One of the interesting decisions on this point is *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537; and there are many others.

And finally, at page 413:

It must be held that, in the absence of express provisions to the contrary or implicit delegation by necessary inference, the sovereign legislator has reserved to itself the important power of limiting the rights and freedoms of individuals in accordance with such fine distinctions. The principle transcends the limits of administrative and municipal law. It is a principle of fundamental freedom.

Counsel for the defendant argued that a distinction should be drawn between an administrative decision and the type of by-law at issue in *Arcade Amusements*. The only written evidence of a decision by the Treasury Board filed at the hearing is the aforementioned directive of the Commissioner. In my opinion, whatever form the directive takes, the decision must meet certain criteria of legality, as no discretionary power is absolute.²¹ Moreover, every administrative act derives its legal authority

¹⁸ [1985] 1 S.C.R. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339.

¹⁹ *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, at p. 34.

²⁰ [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.).

²¹ Garant, P. *Droit administratif*, 2nd ed. Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985, pp. 257-258; Pépin and Ouellette, *Principes de Contentieux Administratif*, 2nd ed. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, pp. 263-264; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689, at p. 140 S.C.R.

*Arcade Amusements Inc. et autres*¹⁸, où il s'agissait d'un règlement municipal concernant les appareils et les salles d'amusement et interdisant les jeunes de moins de 18 ans. La Cour devait déterminer si ce règlement était discriminatoire. À cet égard, le juge Beetz disait (à la page 404):

La règle selon laquelle le pouvoir de faire des règlements ne comporte pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que les textes législatifs habilitants ne prescrivent le contraire a été observée de temps immémorial en droit public anglais et canadien.

À la page 406, il cite avec approbation un commentaire du juge Louis-Philippe Pigeon¹⁹ fondé sur un principe énoncé dans *Kruse v. Johnson*:²⁰:

Il est une autre observation importante à faire sur la question du pouvoir de réglementation. C'est la suivante: le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'établir des dispositions discriminatoires. Autrement dit, un règlement doit, à moins que le texte qui l'autorise dise le contraire, s'appliquer à tout le monde de la même façon. Si l'on veut pouvoir faire des distinctions il faut le dire. Une des décisions intéressantes sur ce point, c'est *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537. Il y en a quantité d'autres.

Et finalement, à la page 413:

Il faut tenir qu'à moins de dispositions explicites au contraire ou de délégation implicite faite par voie d'inférence nécessaire, le législateur souverain s'est réservé à lui-même le pouvoir important de restreindre les droits et libertés des citoyens en fonction de distinctions aussi délicates. Le principe transcende les cadres du droit administratif et du droit municipal. C'est un principe de liberté fondamentale.

Pour sa part, le procureur de la défenderesse affirme qu'il faut différencier entre une décision administrative et le genre de règlement visé par l'arrêt *Arcade Amusements*. La seule preuve écrite d'une décision de la part du Conseil du Trésor produite à l'audition est la directive précitée du Commissaire. À mon sens, quelle que soit la formule directive, la décision doit rencontrer certains critères de légalité, aucun pouvoir discrétionnaire n'étant absolu²¹. D'ailleurs, tout acte de l'Adminis-

¹⁸ [1985] 1 R.C.S. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339.

¹⁹ *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, à la p. 34.

²⁰ [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.).

²¹ Garant, P. *Droit administratif*, 2^e éd. Montréal, Éditions Yvon Blais, 1985, p. 257-258; Pépin et Ouellette, *Principes de Contentieux Administratif*, 2^e éd. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 263-264; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689, à la p. 140 R.C.S.

solely from legislation.²²

What must be recognized, in my view, is that the wide powers of the Treasury Board²³ allow it to define the application of and exclusions from its own policies, so long as it acts within its jurisdiction, and remains subject to possible challenges by affected individuals. As an example, I refer to the Regulations respecting the Terms and Conditions of Employment in Certain Parts of the Public Service,²⁴ where the application is defined as follows:

Schedule A

1. The several positions in or under

(a) the departments named in Schedule A to the *Financial Administration Act*; and

(b) the portions of the public service of Canada named in Part I of Schedule 1 to the *Public Service Staff Relations Act*;

to which the Public Service Commission has the exclusive right and authority to appoint persons. [My emphasis.]

In the case at bar, the Board did not limit the application of its bilingualism policies by proceeding in this way. It chose instead to exclude certain persons, or certain groups, from entitlement to the bilingualism bonus, though the program was essential to the working out of its policies. The RCMP has never been a group expressly excluded from those policies.

The question therefore is whether the Board enjoys a discretion such that it can with impunity ignore its own policies and impose an "unofficial" exclusion, which was never stated in the policy. In other words, did the Board abuse its powers and so act illegally?

The Director of the Service, for his part, has the same powers as the Board and is subject to the same rules governing their exercise: it must be

²² Garant, P., *op. cit.*, pp. 261-262; *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals*, [1943] S.C.R. 1; [1943] 1 D.L.R. 248; (1943), 79 C.C.C. 1, at p. 13 S.C.R.

²³ In addition to those already noted, there are the regulatory powers listed in s. 6 of the *Financial Administration Act*.

²⁴ SOR/67-118; TB 665757, *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations* (now c. 2-1, vol. 8, Personnel Management Manual, Treasury Board Secretariat, p. A69*).

tration ne tire sa seule force que d'une loi²².

Ce qu'il faut reconnaître, à mon avis, c'est que les pouvoirs étendus du Conseil du Trésor²³ lui permettent de définir le champ d'application, ainsi que les exclusions de ses propres politiques, en autant qu'il agit à l'intérieur de sa juridiction, et sujet évidemment aux contestations possibles par les administrés affectés. Je réfère, à titre d'exemple, aux Règlements régissant les conditions d'emploi dans certaines parties de la Fonction publique²⁴, où le champ d'application est défini comme suit:

Annexe A

1. Les différents postes faisant partie ou relevant des

a) ministères et départements mentionnés à l'Annexe A de la *Loi sur l'administration financière*, et

b) éléments de la Fonction publique du Canada mentionnés à la Partie I de l'Annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*,

auxquels la Commission de la Fonction publique a exclusivement le droit et le pouvoir de nommer des personnes. [C'est moi qui souligne.]

En l'espèce, le Conseil n'a pas restreint l'application de ses politiques sur le bilinguisme en procédant de cette façon. Il a choisi plutôt d'exclure certaines personnes, ou certains groupes, du droit à la prime au bilinguisme, un programme pourtant essentiel à l'épanouissement de ses politiques. La GRC n'a jamais été un groupe expressément exclu desdites politiques.

La question est donc de savoir si le Conseil jouit d'une discrétion telle qu'il peut, avec impunité, passer outre ses propres politiques en imposant une exclusion «officieuse», qui n'a jamais été énoncée dans cette politique. En d'autres mots, le Conseil a-t-il abusé de ses pouvoirs et donc agi illégalement?

Le directeur du Service, pour sa part, dispose des mêmes pouvoirs que le Conseil, et est soumis aux mêmes principes régissant leur exercice: il

²² Garant, P., *op. cit.*, p. 261-262; *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals*, [1943] R.C.S. 1; [1943] 1 D.L.R. 248; (1943), 79 C.C.C. 1, à la p. 13 R.C.S.

²³ À ceux déjà signalés s'ajoutent les pouvoirs réglementaires énumérés à l'art. 6 de la *Loi sur l'administration financière*.

²⁴ DORS/67-118; TB 665757 [*Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique*]; (maintenant chap. 2-1, vol. 8, Manuel de gestion du personnel, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, p. A69*).

determined in his case whether the adoption of an express exclusion policy in the Service was also an abuse of his power and so an illegal act.

The courts have held that the exercise of a discretionary power by an administrative authority is not beyond the scope of judicial review.²⁵

In *Morin v. National SHU Review Committee*²⁶ the Federal Court of Appeal, citing English law which is the source for most of the basic rules in administrative law, summarized the applicable principles as follows (at pages 18-19):

... judicial review of purely administrative action is limited, but clearly does exist. The landmark case in this area of administrative law is *Padfield and Others v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.). In that case the House of Lords held that the Minister's discretion as to whether to appoint a committee to investigate complaints was not unfettered, and that the reasons he had given for his refusal showed that he had acted *ultra vires*, by taking into account factors that were legally irrelevant and by using his power in a way calculated to frustrate the policy of the legislation in question. Four of the five members of the House of Lords went so far as to say that even if the Minister had given no reasons for his decision, once a *prima facie* case of misuse of power had been established, it would have been open to the Court to infer in any event that he had acted unlawfully.

Lord Upjohn, in the majority, perhaps most clearly expressed the law with respect to judicial review (at page 1058):

So it is clear that the Minister has a discretion and the real question for this House to consider is how far that discretion is subject to judicial control.

Unlawful behaviour by the Minister may be stated with sufficient accuracy for the purposes of the present appeal (and here I adopt the classification of Lord Parker C.J., in the Divisional Court): (a) by an outright refusal to consider the relevant matter, or (b) by misdirecting himself in point of

s'agit dans son cas de déterminer si l'adoption d'une politique expresse d'exclusion au sein du Service constitue, elle aussi, un abus de son pouvoir et donc un acte illégal.

^a La jurisprudence reconnaît que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par une autorité administrative n'est pas à l'abri de la révision judiciaire²⁵.

^b Dans *Morin c. Comité national chargé de l'examen des cas d'USD*²⁶ la Cour d'appel fédérale, citant le droit anglais d'où émane la plupart des règles de base en droit administratif, a résumé les principes applicables comme suit (aux pages 18-19):

^c ... le contrôle judiciaire des actes purement administratifs, si limité soit-il, n'en existe pas moins. C'est l'arrêt *Padfield and Others v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.) qui fait autorité dans ce domaine du droit administratif. Dans cette affaire, la Chambre des lords a jugé que le pouvoir discrétionnaire du Ministre de nommer un comité d'enquête sur des plaintes n'était pas illimité et que les motifs qu'il avait fournis pour justifier son refus indiquaient qu'il avait outrepassé ses pouvoirs en tenant compte de facteurs n'ayant aucune pertinence en droit et en faisant usage de son autorité pour faire échec à la politique établie dans la loi en question. Quatre des cinq lords saisis de l'affaire sont allés jusqu'à dire que, même si le Ministre n'avait pas fourni de motifs pour justifier sa décision, dès que l'existence d'un cas d'abus de pouvoir était établie *prima facie*, la Cour pouvait en déduire qu'il avait agi illégalement.

^d Lord Upjohn, qui faisait partie de la majorité, a peut-être fait dans cet arrêt l'exposé le plus clair du droit applicable en matière de contrôle judiciaire (à la page 1058):

[TRADUCTION] Il est donc clair que le Ministre possède un pouvoir discrétionnaire et que la véritable question soumise à cette Chambre est de savoir dans quelle mesure ce pouvoir discrétionnaire est soumis au contrôle judiciaire.

^e Il est possible, aux fins du présent appel, d'énoncer avec suffisamment de précision ce qui constitue un comportement illégal de la part du Ministre (et ici j'adopte la classification proposée par le juge en chef, lord Parker, de la Cour divisionnaire): a) le fait de refuser catégoriquement d'examiner une

²⁵ *Oakwood Development Ltd. v. Rural Municipality of St. François Xavier*, [1985] 2 S.C.R. 164; (1985), 20 D.L.R. (4th) 641; [1985] 6 W.W.R. 147; 36 Man. R. (2d) 215; 18 Admin. L.R. 59; 31 M.P.L.R. 1; 61 N.R. 321; 37 R.P.R. 101 at p. 174 S.C.R.; *Vanguard Coatings and Chemicals Ltd. v. M.N.R.*, [1987] 1 F.C. 367; (1986), 7 F.T.R. 11 (T.D.), at p. 377 F.C.; *Public Service Alliance (Can.) v. Deans and Canada (Treasury Board)* (1988), 19 F.T.R. 97 (F.C.T.D.), at p. 99; *Association des gens de l'Air du Québec Inc. v. The Honourable Otto Lang*, [1977] 2 F.C. 22; (1977), 76 D.L.R. (3d) 455 (T.D.), at p. 38 F.C., aff'd [1978] 2 F.C. 371; (1978), 89 D.L.R. (3d) 495; 22 N.R. 328 (C.A.).

²⁶ [1985] 1 C.F. 3; (1985), 20 C.C.C. (3d) 123; 46 C.R. (3d) 238; 60 N.R. 121 (C.A.).

²⁵ *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St. François Xavier*, [1985] 2 R.C.S. 164; (1985), 20 D.L.R. (4th) 641; [1985] 6 W.W.R. 147; 36 Man. R. (2d) 215; 18 Admin. L.R. 59; 31 M.P.L.R. 1; 61 N.R. 321; 37 R.P.R. 101, à la p. 174 R.C.S.; *Vanguard Coatings and Chemicals Ltd. c. M.R.N.*, [1987] 1 C.F. 367; (1986), 7 F.T.R. 11 (1^{re} inst.), à la p. 377 C.F.; *Comm. de la Fonction publique (Canada) c. Deans et Canada (Conseil du Trésor)* (1988), 19 F.T.R. 97 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 99; *Association des gens de l'Air du Québec c. L'honorable Otto Lang*, [1977] 2 C.F. 22; (1977), 76 D.L.R. (3d) 455 (1^{re} inst.), à la p. 38 C.F., confirmé par [1978] 2 C.F. 371; (1978), 89 D.L.R. (3d) 495; 22 N.R. 328 (C.A.).

²⁶ [1985] 1 C.F. 3; (1985), 20 C.C.C. (3d) 123; 46 C.R. (3d) 238; 60 N.R. 121 (C.A.).

law, or (c) by taking into account some wholly irrelevant or extraneous consideration, or (d) by wholly omitting to take into account a relevant consideration. [My emphasis.]

Canadian courts at all levels have repeatedly reaffirmed the interdependent criteria set forth in *Padfield*.²⁷ Like the House of Lords, they also have concluded that an administrative authority misuses its power when it acts for improper ends, other than those specified in the Act,²⁸ or based on wrong principles or with reference to factors unrelated to the law and irrelevant,²⁹ by failing to take relevant factors into account³⁰ or in an arbitrary, unreasonable or discriminatory manner.³¹

In the case at bar I must determine whether the exclusionary decisions made by the Treasury Board and the Director of the Service were vitiated in this way. In my opinion the criteria listed above are based essentially on the idea that a discretionary administrative decision must be made strictly within the limits of the purpose and spirit of the statute. As Rand J. said in *Roncarelli v. Duplessis*³² (at page 140):

²⁷ See also *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council*, [1977] A.C. 1014 (H.L.); *Laker Airways Ltd v Department of Trade*, [1977] 2 All ER 182 (C.A.).

²⁸ *Roncarelli v. Duplessis*, supra, footnote 21; *Bullion v. The Queen et al.*, [1980] 2 S.C.R. 578, at p. 580; *Prince George (City of) v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458; (1977), 75 D.L.R. (3d); [1977] 4 W.W.R. 275; 2 M.P.L.R. 162; 15 N.R. 386, at p. 463 S.C.R.; *Delanoy v. Public Service Commission Appeal Board*, [1977] 1 F.C. 562; (1976), 13 N.R. 341 (C.A.), at p. 568 F.C.; *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (Div. Ct.), at pp. 174-176 O.R.

²⁹ *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982) 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354, at p. 7 S.C.R.; *The Way Biblical Research and Teaching Ministry of Canada v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1983] 1 F.C. 467 (T.D.), at pp. 470-481; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49; 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A.), at pp. 62-64 O.R.

³⁰ *Oakwood Development Ltd. v. Rural Municipality of St. François Xavier*, supra, footnote 25, at p. 174.

³¹ *Bullion v. The Queen et al.*, supra, footnote 28; *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Montréal (Ville de)*, [1981] C.A. 468; (1981), 128 D.L.R. (3d) 579 (Qué.), at pp. 485-486 C.A.

³² *Supra*, footnote 21.

question pertinente, ou b) le fait de se donner des directives erronées sur un point de droit, ou c) le fait de tenir compte d'un facteur complètement dénué de pertinence ou n'ayant aucun rapport avec la question, ou d) le fait de négliger complètement de tenir compte d'un facteur pertinent. [C'est moi qui souligne.]

Les cours canadiennes à tous les niveaux ont réaffirmé à maintes reprises les critères interdépendants élaborés dans *Padfield*²⁷. À l'instar de la Chambre des lords, elles ont également conclu qu'une autorité administrative abuse de son pouvoir lorsqu'elle agit pour des fins impropres, autres que celles prévues par la loi²⁸, ou selon des principes erronés ou en tenant compte des considérations étrangères à la loi et non pertinentes²⁹, ou en omettant de tenir compte des considérations pertinentes³⁰, ou de façon arbitraire, déraisonnable ou discriminatoire³¹.

En l'espèce, je dois déterminer si les décisions d'exclusion rendues par le Conseil du Trésor et le directeur du Service ont été ainsi viciées. À mon avis, les critères ci-dessus énumérés reposent essentiellement sur la notion qu'une décision administrative discrétionnaire doit se situer strictement dans le cadre de l'objet et de l'esprit de la loi. Tel qu'a affirmé le juge Rand dans *Roncarelli v. Duplessis*³² (à la page 140):

²⁷ Voir aussi *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council*, [1977] A.C. 1014 (H.L.); *Laker Airways Ltd v Department of Trade*, [1977] 2 All ER 182 (C.A.).

²⁸ *Roncarelli c. Duplessis*, supra, note 21; *Bullion c. La Reine et autre*, [1980] 2 R.C.S. 578, à la p. 580; *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; (1977), 75 D.L.R. (3d); [1977] 4 W.W.R. 275; 2 M.P.L.R. 162; 15 N.R. 386; à la p. 463 R.C.S.; *Delanoy c. Le Comité d'appel de la Comm. de la Fonction publique*, [1977] 1 C.F. 562; (1976), 13 N.R. 341 (C.A.), à la p. 568 C.F.; *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al.* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (Div. Ct.), aux p. 174-176 O.R.

²⁹ *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354, à la p. 7 R.C.S.; *The Way Biblical Research and Teaching Ministry of Canada c. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1983] 1 C.F. 467 (1^{re} inst.), aux p. 470-471; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.* (1976), 14 O.R. (2d) 49; 73 D.L.R. (3d) 18 (C.A.), aux p. 62-64 O.R.

³⁰ *Oakwood Development Ltd. c. Municipalité rurale de St. François Xavier*, précitée, note 25, à la p. 174.

³¹ *Bullion c. La Reine et autre*, précitée, note 28; *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Montréal (Ville de)*, [1981] C.A. 468; (1981), 128 D.L.R. (3d) 579 (Qué.), aux p. 485-486 (C.A.).

³² Précitée, note 21.

A decision to deny or cancel such a privilege lies within the "discretion" of the Commission; but that means that decision is to be based upon a weighing of considerations pertinent to the object of the administration.

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled "discretion", that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute . . . "Discretion" necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate. [My emphasis.]

I have already observed that the documentary evidence of the Board's decision is limited to the "explanations" of Commissioner Simmonds contained in the Directive of December 1977.

According to the undisputed testimony of Mr. Gaston Guénette, an officer responsible for official languages policies with the Treasury Board Secretariat, there was no Order in Council directing that non-civilian members of the RCMP be excluded from payment of the bonus: the decision was made by Cabinet and communicated to the RCMP by the Board. This witness also said that he had seen in the Board's files notes to the effect that Commissioner Simmonds had indicated he did not wish to pay the bonus to his members. In fact, the reasons given by the Commissioner in support of the non-payment leave little doubt in this regard.

The courts have also held that a decision made at the instance of a third party is invalid.³³ Was the Board's decision influenced by the opinions, fears or pressure of the Commissioner? In view of Mr. Guénette's testimony, it is reasonable to suppose that the Commissioner did in fact participate in the decision at issue. This however is only one of the factors to be considered in determining whether the decision was based on considerations relevant to the purpose of the administrative act in the sense mentioned in *Roncarelli*, *supra*.

³³ *Roncarelli v. Duplessis*, *supra*, footnote 21; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.*, *supra*, footnote 29.

[TRADUCTION] La décision de refuser ou d'annuler un tel privilège relève de la «discrétion» de la Commission; mais cela signifie que cette décision doit reposer sur l'examen de facteurs qui se rapportent à l'objet de l'administration.

a Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une «discrétion» absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi . . . La «discrétion» implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un pouvoir public. Une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique. [C'est moi qui souligne.]

c J'ai déjà remarqué que la preuve documentaire de la décision du Conseil est limitée aux «explications» du Commissaire Simmonds contenues dans la Directive de décembre 1977.

d Selon le témoignage, non contredit, de monsieur Gaston Guénette, un responsable des politiques sur les langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor, aucun arrêté ministériel n'a décrété l'exclusion des membres non civils de la GRC du paiement de la prime: la décision provenait du Cabinet et a été communiquée à la GRC par le Conseil. Ce témoin a également déclaré qu'il avait vu aux dossiers du Conseil des notes à l'effet que le Commissaire Simmonds se serait prononcé contre le paiement de la prime à ses membres. De fait, les motifs invoqués par ce dernier au soutien du non-paiement laissent peu de doute à cet égard.

g La jurisprudence a également établi qu'une décision prise sous la dictée d'un tiers est invalide.³³ La décision du Conseil a-t-elle été influencée par les opinions, ou craintes, ou pressions du Commissaire? À la suite du témoignage de monsieur Guénette, il y a lieu de croire que le Commissaire a sûrement participé à la décision en cause. Il ne s'agit là cependant que l'un des facteurs à évaluer pour déterminer si la décision était basée sur des considérations pertinentes à l'objet de l'acte administratif au sens soulevé dans *Roncarelli* précité.

³³ *Roncarelli v. Duplessis*, précité, note 21; *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation and Communications et al.*, précité, note 29.

The object of the administrative act in the instant case (framed in accordance with the powers conferred by the *Financial Administration Act*) was to implement policies of general application on bilingualism in order to promote the objectives of the *Official Languages Act* within the Public Service. From an administrative standpoint section 9 of that Act, cited above, dealing with the expansion of bilingualism, authorized the development of such policies and the bonus was a part of that.

This conclusion as to the object of the administrative act is confirmed by the September 1977 Statement of Policies mentioned above, in which the Treasury Board and the Public Service Commission defined the official languages policies as follows (at pages 1 and 2):

1. Canadians should be able to communicate with, and to obtain services from the federal institutions of government in the official language of their choice and arrangements should be made to this effect wherever there is sufficient demand for it.
2. Subject to the previous principle, Canadians of the two official language groups should have equitable opportunities for employment and a career in the federal institutions of government and to carry out their work in the official language of their choice.
3. The two official language groups should participate equitably in the federal institutions of government.

In order to meet these three objectives, certain policy guidelines must be established to indicate under what circumstances either one, or both, official languages will be used by the Public Service. The guidelines for language used with respect to service to the public are derived from the provisions of the *Official Languages Act*.

That is the context in which the bilingualism bonus was created.

In *Delanoy v. Public Service Commission Appeal Board*,³⁴ the Federal Court of Appeal had to determine whether a requirement set by the Commission was related to selection by merit, a fundamental principle in the *Public Service Employment Act*. The Court said the following (at page 568):

³⁴ *Supra*, footnote 28; see also *Bullion v. The Queen et al.*, *supra*, footnote 28, at p. 580.

L'objet de l'acte administratif dans le cas présent (élaboré en fonction des pouvoirs conférés par la *Loi sur l'administration financière*) était la mise en place de politiques d'application générale sur le bilinguisme afin de promouvoir les buts de la *Loi sur les langues officielles* au sein de la fonction publique. Du point de vue administratif, l'article 9 précité de cette Loi visant l'épanouissement du bilinguisme permettait l'élaboration de telles politiques, dont la prime faisait partie.

Cette constatation quant à l'objet de l'acte administratif est confirmée par la Déclaration de politiques précitée de septembre 1977, où le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique ont défini les objectifs des politiques sur les langues officielles comme suit (aux pages 1 et 2):

1. Les Canadiens doivent avoir la possibilité de communiquer avec les organismes fédéraux et d'en recevoir les services sollicités dans la langue officielle de leur choix; des mesures doivent être prises à cet effet chaque fois que la demande est suffisante;
2. Compte tenu du principe précédent, les Canadiens des deux principaux groupes linguistiques du pays doivent jouir des mêmes possibilités d'emploi et de carrière dans l'administration fédérale et doivent pouvoir y travailler dans la langue officielle de leur choix;
3. Les deux principaux groupes linguistiques du pays doivent être représentés équitablement dans les services fédéraux.

Afin de rencontrer ces trois objectifs, certaines lignes directrices de politique doivent être formulées pour déterminer dans quelles circonstances on utilisera l'une ou l'autre langue officielle, ou les deux, au sein de la Fonction publique. Les lignes directrices relatives à la langue d'usage quant au service au public découlent des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

Voilà le cadre dans lequel se situait la prime au bilinguisme.

Dans *Delanoy c. Le Comité d'appel de la Comm. de la Fonction publique*³⁴, la Cour d'appel fédérale avait à déterminer si une exigence établie par la Commission était reliée à la sélection selon le mérite, un principe de base dans la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. La Cour s'est prononcée en ces termes (à la page 568):

³⁴ Précité, note 28; voir aussi *Bullion c. La Reine et autre*, précité, note 28, à la p. 580.

The Commission has, of course, a discretion in the prescription of standards, but every standard prescribed must relate to the purpose to be served, otherwise it is not a selection standard within the meaning of the section.

It is really not possible to perceive a rational link between the so called basic requirement involved in this case and selection according to merit of the candidate for appointment best qualified to fill the advertised position. [My emphasis.]

In *Prince George (City of) v. Payne*³⁵ the Supreme Court of Canada quashed the decision of a municipality to withhold a licence from the applicant, when he met all the criteria for its issuance, because he wanted to operate a business thought to be undesirable. In this regard Dickson J. [as he then was] said (at page 463):

The discretion contained in s. 455, wide as it is, must be exercised judicially. It is not a judicial exercise of discretion to rest decision upon an extraneous ground.

In light of these principles, and after review, I consider that the express exclusions from the payment of the bilingualism bonus listed in the aforementioned Statement of Policies³⁶ are rationally connected to effective financial administration of the bilingualism policy in the public service: the categories and persons expressly excluded hold either temporary or part-time employment or employment appointment to which is by the Governor in Council.

However, the non-civilian members of the RCMP do not hold this type of employment: their exclusion apparently results only from their non-civilian status.

This in my opinion is a reason unrelated to the policies on bilingualism, having regard to the application of the latter as defined by Treasury Board itself. I can see no rational connection between this exclusion and the objective sought, namely the promotion of bilingualism in the federal public service.

Indeed, as the RCMP is a national institution the non-civilian members of which are the most visible and most involved with the public, the

Bien sûr, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prescrire les normes, mais toute norme prescrite doit s'appliquer au but recherché, sinon ce n'est pas une norme de sélection au sens de cet article.

Il est vraiment impossible d'entrevoir un lien rationnel entre ce qu'on appelle l'exigence fondamentale posée dans cette affaire et la sélection du candidat selon son mérite en vue de la nomination du candidat le plus qualifié pour combler le poste annoncé. [C'est moi qui souligne.]

Dans *Prince George (Ville de) c. Payne*³⁵ la Cour suprême du Canada a cassé la décision de la municipalité de refuser d'accorder un permis au requérant, alors qu'il rencontrait tous les critères pour son émission, parce qu'il voulait opérer un commerce jugé non désirable. À cet égard, le juge Dickson [tel était alors son titre] a affirmé (à la page 463):

Le pouvoir discrétionnaire conféré par l'art. 455, si large soit-il, doit être exercé judiciairement. Fonder une décision sur un motif étranger à la question, ce n'est pas exercer judiciairement un pouvoir discrétionnaire.

À la lumière de ces principes, et après révision, je suis d'avis que les exclusions expresses du paiement de la prime au bilinguisme énumérées dans la Déclaration de politiques précitée³⁶ sont reliées rationnellement à la bonne administration financière de la politique sur le bilinguisme au sein de la fonction publique: en fait, les catégories et les personnes exclues expressément occupent, soit des emplois d'une nature temporaire ou occasionnelle, soit des emplois dont la nomination relève du gouverneur en conseil.

Mais, les membres non civils de la GRC n'occupent pas ce genre d'emploi: leur exclusion découle de toute évidence uniquement de leur statut non civil.

Il s'agit là, à mon sens, d'un motif étranger aux politiques sur le bilinguisme, eu égard au champ d'application de celles-ci tel que défini par le Conseil du Trésor lui-même. Je ne peux déceler aucun lien rationnel entre cette exclusion et le but recherché, à savoir la promotion du bilinguisme au sein de la fonction publique fédérale.

De fait, considérant le caractère national de l'institution qu'est la GRC, dont les membres non civils sont les plus visibles et les plus impliqués

³⁵ *Supra*, footnote 28.

³⁶ I also have in mind the exclusions added subsequently and contained in c. 5, vol. 5 of the Treasury Board Secretariat Personnel Management Manual.

³⁵ Précité, note 28.

³⁶ Je vise également les exclusions ajoutées subséquemment apparaissant au chap. 5 du vol. 5 du Manuel de gestion du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor.

exclusion of such members seems to run completely contrary to the governmental purpose, which is to provide a bilingual face and bilingual services to the people of Canada.

Counsel for the defendant maintained that the exclusion of these RCMP non-unionized members from payment of the bonus follows from the fact that the bonus was negotiated between the Treasury Board and the Public Service Alliance and is part of the umbrella agreement.³⁷

I do not subscribe to this argument. As we have seen, when it introduced policies on bilingualism the Treasury Board did not limit their application to the unionized personnel of agencies listed in Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*. In any case, such a limitation would have been unthinkable. Similarly, excluding such personnel from payment of the bonus because they lacked union accreditation would be contrary to the governmental objective and irrational in terms of that objective. Logically, I do not see how inclusion of the bonus in a collective agreement inevitably excludes payment of it to persons not covered by the agreement under a general policy.

7. Commissioner's two reasons for exclusion

It is not clear to what extent the aforementioned reasons, indicated in the directive of Commissioner Simmonds, originated with the Treasury Board. Counsel for the defendant submitted that they were only personal opinions of the Commissioner. However, these reasons were not contradicted in evidence and for the purposes of a complete analysis they must be considered. In my view, they do not fall outside the ambit of the principles stated above regarding "non-civilian" and "non-union" criteria.

It will be recalled that the Commissioner gave two reasons. The first, that other police forces in Canada were not receiving such a bonus, merits little consideration: the RCMP is the only police force that operates nationally. The fact that a similar policy did not exist in the provinces is in my opinion completely unrelated and irrelevant to the question of federal bilingualism.

³⁷ Clause M-37.03(11).

auprès du public, l'exclusion de ces membres semble aller carrément à l'encontre du but de l'administration qui doit être d'offrir des services et un visage bilingues au peuple canadien.

^a Le procureur de la défenderesse prétend que l'exclusion du paiement de la prime de ces membres non syndiqués de la GRC s'infère du fait que la prime a été négociée entre le Conseil du Trésor et l'Alliance de la Fonction publique, et fait partie de la convention cadre³⁷.

^b Je ne souscris pas à cet argument. Comme on l'a vu, le Conseil du Trésor n'a pas restreint, lors de l'instauration des politiques sur le bilinguisme, le champ d'application de ces politiques au personnel syndiqué des organismes énumérés à la Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. D'ailleurs, une telle restriction aurait été impensable. De même, une exclusion du paiement de la prime motivée par l'absence d'accréditation syndicale serait contraire à l'objet de l'administration, et irrationnelle par rapport à cet objet. Logiquement, je ne vois pas comment l'inclusion de la prime dans une convention collective doit inéluctablement en exclure le paiement aux personnes non régies par cette convention en vertu d'une politique générale.

7. Les deux motifs d'exclusion du Commissaire

^f Quant aux motifs précités soulevés dans la Directive du Commissaire Simmonds, ce n'est pas évident à quel degré ceux-ci sont attribuables au Conseil du Trésor. Selon le procureur de la défenderesse, il ne s'agirait là que d'opinions personnelles du Commissaire. Cependant, ces motifs n'ont pas été contredits en preuve et pour les fins d'une analyse intégrale, ils doivent être considérés. À mon avis, ils n'échappent pas à l'application des principes soulevés ci-dessus à l'égard des critères «non civil» et «non syndiqué».

^g Le Commissaire, on s'en souvient, a soulevé deux motifs. Le premier, à l'effet que les autres corps policiers au pays ne touchent pas une telle prime, mérite peu de considération: la GRC est le seul corps de police opérant sur le plan national. Qu'une politique analogue n'existe pas dans les provinces, constitue à mon avis une considération entièrement étrangère et non pertinente à la question du bilinguisme fédéral.

³⁷ Art. M-37.03(11).

The second reason, that such a bonus would cause dissension between ranks, is even less persuasive. Like all bonuses, that for bilingualism is paid to those who deserve it. It is an incentive designed to encourage bilingualism: those who do not want to take part in the program have only themselves to blame. Further, the RCMP Director of Official Languages³⁸ readily conceded that the RCMP awards bonuses to its members in other areas, to reward outstanding service or as compensation for assignments to remote locations and so on. Those who do not receive such bonuses are in no position to complain.

No other justification for excluding members of the RCMP from payment of the bilingualism bonus was entered in evidence. Accordingly, the exclusion decision made by the Treasury Board seems to me to be totally without foundation and to have been based on factors completely unrelated to the matter, including the two reasons of the Commissioner mentioned above. I consider that this decision was vitiated within the meaning of the criteria listed earlier. Thus, in my opinion the exclusion of the plaintiff from payment of the bilingualism bonus, when he met all the eligibility criteria set by the Treasury Board itself, was illegal.

8. Legitimate expectations frustrated

Another aspect of the Board's decision calls for brief comment: it is the fact that by excluding the plaintiff and his colleagues from payment of the bilingualism bonus in late 1977 the Board did not observe its own bilingualism policy introduced shortly before.

In issuing its bilingualism policy the Treasury Board and the Public Service Commission set out an elaborate code on the use of official languages in departments and other agencies of the public service. Clearly, this detailed code did not establish merely indicative rules, but rather normative rules which were to be observed not only by departments, public servants and other public service

Le deuxième motif, à savoir qu'une telle prime causerait de la division entre les rangs, est encore moins convaincant. Comme toutes les primes, celle au bilinguisme est versée à ceux qui la méritent.

a C'est un stimulant destiné à encourager le bilinguisme: ceux qui ne veulent pas participer au programme doivent savoir à qui s'en prendre. D'ailleurs, le Directeur des langues officielles à la GRC³⁸ a facilement concédé que la GRC accorde des primes à ses membres dans d'autres domaines, soit pour récompenser l'excellence, soit à titre de dédommagement pour affectations éloignées, etc. Ceux qui ne touchent pas ces primes sont mal venus de s'en plaindre.

c Aucune autre justification permettant l'exclusion des membres de la GRC du paiement de la prime au bilinguisme n'a été apportée en preuve. La décision d'exclusion prise par le Conseil du Trésor me paraît donc dénuée de tout fondement pertinent et semble avoir tenu compte de facteurs complètement étrangers à la question, y compris les deux motifs précités du Commissaire. Je considère que cette décision était viciée au sens des critères énumérés précédemment. En conséquence, l'exclusion du demandeur au paiement de la prime au bilinguisme, alors qu'il rencontrait tous les critères d'éligibilité établis par le Conseil du Trésor lui-même était, à mon sens, illégale.

f 8. Une expectative légitime frustrée

g Un autre aspect de la décision du Conseil mérite d'être commenté brièvement: il s'agit du fait qu'en excluant le demandeur et ses collègues du paiement de la prime au bilinguisme, vers la fin 1977, le Conseil n'a pas respecté sa propre politique sur le bilinguisme, introduite peu avant.

h En émettant sa politique sur le bilinguisme, le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique ont énoncé un code élaboré sur l'usage des langues officielles dans les départements et autres organismes de la fonction publique. Ce code détaillé n'établissait pas, de toute évidence, des règles indicatives, mais plutôt des règles normatives devant être respectées, non seulement par les départements, les fonctionnaires et les autres employés de la fonction publique auxquels elles

³⁸ The present Commissioner himself was summoned by subpoena at the plaintiff's request. As he was not in the country, he was replaced by Director Roy Berlinguette.

³⁸ Le Commissaire actuel lui-même avait été convoqué par subpoena à la demande du demandeur. Étant à l'extérieur du pays, il a été remplacé par le directeur Roy Berlinguette.

employees to whom they applied, but also by their authors themselves.

The Board and the Commission could have defined the application of the bilingualism policy in accordance with a wider and more flexible formula, thereby giving themselves some room for manoeuvre to exercise their discretion in specific cases. In defining the application as covering all the departments and agencies listed in Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*, they created a legitimate expectation by persons affected that the policy would be observed.

As Professor Janisch recently pointed out:³⁹

... it is repugnant to our notions of decency in government that when there has been a degree of reliance placed on internal rules, the government may ignore them and resile on any expectation it may have raised. As we have already seen, legitimate expectation is an important source of procedural rights and there are indications that it will be extended to include substantive rights.

The leading case on legitimate expectations cited by Janisch is a judgment of the British Court of Appeal, *R v Secretary of State for the Home Dept. ex p. Khan*.⁴⁰ In that case, the Minister had published a circular setting out criteria and procedures governing the admission of children to Britain for adoption. However, in ruling on an adoption application the Minister failed to consider these criteria and applied others, to the detriment of the applicant. Following earlier decisions of English higher courts,⁴¹ Lord Parker said the following (at page 48):

I have no doubt that the Home Office letter afforded the applicant a reasonable expectation that the procedures it set out, which were just as certain in their terms as the question and answer in Mr. Ng's case, would be followed, that if the result of the implementation of those procedures satisfied the Secretary of State of the four matters mentioned a temporary entry clearance certificate would be granted and that the

³⁹ Evans, J. M. et al. *Administrative Law: Cases, Texts and Materials*, 3rd ed., Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1989, p. 793.

⁴⁰ [1985] 1 All ER 40 (C.A.).

⁴¹ *Re Liverpool Taxi Owners' Association*, [1972] 2 All ER 589 (C.A.); *O'Reilly v Mackman*, [1982] 3 All ER 1124 (H.L.); *A-G of Hong Kong v Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All ER 346 (P.C.).

étaient adressées, mais également par ses auteurs eux-mêmes.

Le Conseil et la Commission auraient pu définir le champ d'application de la politique sur le bilinguisme selon une formule plus large et plus flexible et ainsi se ménager une marge de manoeuvre pour l'exercice de leur discrétion face à des cas particuliers. En définissant ce champ d'application comme englobant tous les ministères et organismes énumérés à la Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, ils ont créé auprès des personnes visées une expectative légitime à l'effet que la politique serait respectée.

Tel que le soulignait récemment le professeur Janisch³⁹:

[TRADUCTION] ... notre conception de la décence gouvernementale ne tolère pas qu'une fois des règles internes fixées au vu et au su de tous, le gouvernement puisse ne pas en tenir compte et faire fi des attentes qu'elles aient pu susciter. Comme nous l'avons déjà vu, l'expectative légitime est une source importante de droits procéduraux et il semble qu'elle couvrira aussi les droits de fond.

L'autorité jurisprudentielle en matière d'expectative légitime citée par Janisch, est un arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre, *R v Secretary of State for the Home Dept. ex p. Khan*⁴⁰. Dans cette affaire, le ministre avait publié une circulaire établissant les critères et procédures gouvernant l'admission en Angleterre d'enfants, pour fins d'adoption. En statuant sur une demande d'adoption, cependant, le ministre a omis de considérer ces critères et en a appliqué d'autres, au détriment du requérant. À l'instar de décisions antérieures des cours anglaises de hautes instances⁴¹, lord Parker s'est ainsi exprimé (à la page 48):

Je suis certain que la lettre du ministère de l'Intérieur a donné au requérant une expectative raisonnable que les procédures qui y étaient établies, et dont les termes étaient aussi clairs que la question et la réponse dans le cas de M. Ng, seraient suivies, que si l'application de ces procédures avait pour conséquence de convaincre le Secrétaire d'État des quatre motifs mentionnés, un certificat d'admission temporaire serait accordé et que le

³⁹ Evans, J. M. et autres. *Administrative Law Cases, Texts and Materials*, 3e éd. Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1989, p. 793.

⁴⁰ [1985] 1 All ER 40 (C.A.).

⁴¹ *Re Liverpool Taxi Owners' Association*, [1972] 2 All ER 589 (C.A.); *O'Reilly v Mackman*, [1982] 3 All ER 1124 (H.L.); *A-G of Hong Kong v Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All ER 346 (P.C.).

ultimate fate of the child would then be decided by the adoption court of this country.

The Secretary of State is, of course, at liberty to change the policy but in my view, vis-à-vis the recipient of such a letter, a new policy can only be implemented after such recipient has been given a full and serious consideration whether there is some overriding public interest which justifies a departure from the procedures stated in the letter. [My emphasis.]

In that case Lord Dunn considered the scope of the Secretary of State's discretion as follows (at page 52):

Counsel for the Secretary of State submitted that there were no statutory provisions or rules, that the Secretary of State had an unfettered discretion, and that he was entitled to take into account a pre-eminent policy consideration . . .

If the Home Secretary had done no more than to state that it was a matter for his discretion whether or not the child could be brought here for adoption, I should find great force in that submission. But the Home Secretary did not do that. He caused the circular letter in common form to be sent to all applicants setting out the four criteria to be satisfied before leave could be given. Thereby, in my judgment, he in effect made his own rules, and stated those matters which he regarded as relevant and would consider in reaching his decision.

The categories of unreasonableness are not closed, and in my judgment an unfair action can seldom be a reasonable one. The cases cited by Parker LJ show that the Home Secretary is under a duty to act fairly, and I agree that what happened in this case was not only unfair but unreasonable. Although the circular letter did not create an estoppel, the Home Secretary set out therein for the benefit of applicants the matters to be taken into consideration, and then reached his decision on a consideration which on his own showing was irrelevant. In so doing in my judgment he misdirected himself according to his own criteria and acted unreasonably. [My emphasis.]

Similarly, I consider to be unjustified the fact that the Treasury Board (apparently acting on a recommendation by the Commissioner) took the liberty of ignoring its own bilingualism policy and introducing considerations unrelated to that policy into its decision to exclude the non-civilian members of the RCMP from payment of the bonus.

9. Director's exclusion decision

I now turn to the decision of the Director of the Service. As a separate employer the Service is not governed by the Treasury Board's bilingualism policies. Under section 9 of the *Official Languages Act*, however, the Director had a duty to introduce

sort définitif de l'enfant serait alors décidé par le tribunal d'adoption de ce pays.

Il est bien entendu loisible au Secrétaire d'État de modifier la politique établie, mais j'estime que, vis-à-vis du destinataire de cette lettre, une nouvelle politique ne peut s'appliquer qu'après qu'on aura pleinement instruit la réclamation du destinataire sur la question de savoir si l'intérêt public justifie une dérogation aux procédures énoncées dans la lettre. [C'est moi qui souligne.]

Dans cette affaire lord Dunn a considéré l'étendue de la discrétion du Secrétaire d'État en ces termes (à la page 52):

[TRADUCTION] L'avocat du Secrétaire d'État soutient qu'il n'existait aucune disposition législative ou règle à cet égard, que le Secrétaire d'État avait une discrétion sans entraves, qu'il était en droit de tenir compte d'un facteur de principe prééminent . . .

Si le ministre de l'Intérieur n'avait fait qu'énoncer que la question de savoir si on pouvait y faire venir l'enfant pour qu'il soit adopté relevait de sa discrétion, cet argument serait, à mon avis, bien valable. Mais il ne l'a pas fait. Il a fait envoyer à tous les requérants une circulaire de type usuel énonçant les quatre critères qui devaient être remplis avant qu'une autorisation ne soit accordée. J'estime que par là il a, dans les faits, établi ses propres règles, et énoncé ces questions qu'il considérait comme pertinentes et qu'il examinerait pour rendre sa décision.

Les catégories d'agissements déraisonnables ne sont pas restrictives et, à mon sens, une action injuste peut rarement être une action raisonnable. Il ressort des décisions citées par le lord juge Parker que le ministre de l'Intérieur est tenu d'agir équitablement, et je conviens que ce qui s'est passé dans cette affaire était non seulement injuste mais aussi déraisonnable. Bien que la circulaire n'ait pas créé de fin de non-recevoir, le ministre de l'Intérieur y a énoncé, dans l'intérêt des requérants, les questions qui devaient être prises en considération, et rendu sa décision en se fondant sur un facteur qui, de son propre aveu, était hors de propos. Ce faisant, il s'est mis sur la mauvaise voie selon ses propres critères et il a agi de façon déraisonnable. [C'est moi qui souligne.]

Similairement, je considère non justifié le fait que le Conseil du Trésor (apparemment suite à la recommandation du Commissaire) s'est permis d'ignorer sa propre politique sur le bilinguisme et d'introduire des considérations étrangères à cette politique lors de sa décision d'exclure les membres non civils de la GRC du paiement de la prime.

9. La décision d'exclusion du directeur

Je passe maintenant à la décision du directeur du Service. Tel que soulevé précédemment, en tant qu'employeur distinct le Service n'est pas régi par les politiques sur le bilinguisme du Conseil du Trésor. En vertu de l'article 9 précité de la *Loi sur*

bilingualism policies within the Service. This is what he did, exercising the powers conferred on him by subsection 8(1) of the Act creating the Service; and, like the Treasury Board, the exercise of the Director's discretion regarding these policies had to meet the same criteria already considered in relation to the Board's decision.

It is useful to cite the Director's letter of March 1985, in which the reasons for excluding Service employees (other than those in the administrative support category) from payment of the bonus are set out as follows:

Generally speaking, I, as the Director, exercise all of the powers and perform all of the duties and functions of both the Treasury Board relating to personnel management under the Financial Administration Act and the Public Service Commission by or pursuant to the Public Service Employment Act.

As the Director of CSIS, I have decided that the bilingual bonus will be provided to qualified employees occupying designated positions in the Administrative Support Category of CSIS. Treasury Board has also identified excluded groups who do not receive the bilingual bonus. The Treasury Board policy on the bilingualism bonus applies only to those departments, agencies and crown corporations listed in Part I, Schedule I of the Public Service Staff Relations Act, and Canada Post and the National Research Council. The Service, of course is not listed in Part I of Schedule I, but rather in Part II.

As your client, Mr. Gingras, occupies a position at a professional level within CSIS, he does not qualify for the bilingual bonus in his present capacity.

In the period immediately preceding the creation of the Service in July 1984, while your client was still a member of the RCMP, he was not entitled to a bilingual bonus under the Force's official languages policy. Subsection 66(2) of the CSIS Act provides that persons in your client's situation should have employment benefits in the Service equivalent to those that the person had had immediately prior to the coming into force of the legislation until such time as those benefits are modified, in his case, by the Service. [My emphasis.]

I think it is clear in light of this passage that the Director's decision was prompted primarily by the already existing Treasury Board policy excluding non-civilian members of the RCMP from payment of the bonus. As we know, a large number of those members were assigned to the Service when it was created.

les langues officielles, il était cependant du devoir du directeur de mettre en place des politiques sur le bilinguisme au sein du Service. C'est ce qu'il a fait, exerçant les pouvoirs à lui conférés par le paragraphe 8(1) précité de la Loi créant le Service. Et, tout comme le Conseil du Trésor, l'exercice de la discrétion du directeur à l'égard de ces politiques devait rencontrer les mêmes critères déjà analysés en regard de la décision du Conseil.

Il convient de citer la lettre du directeur de mars 1985 où les motifs pour exclure les employés du Service (autres que ceux dans la catégorie du soutien administratif) du paiement de la prime sont énoncés comme suit:

[TRADUCTION] En général, en ma qualité de directeur, j'exerce tous les pouvoirs, devoirs et fonctions du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel, conformément à la loi sur l'administration financière, et ceux de la Commission de la fonction publique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

En tant que directeur du SCRS, j'ai décidé d'accorder la prime au bilinguisme aux employés qualifiés qui occupent des postes désignés dans la catégories du soutien administratif du SCRS. Le Conseil du Trésor a également relevé les groupes exclus qui ne reçoivent par la prime au bilinguisme. La politique du Conseil du Trésor s'applique seulement à ces ministères, organismes et sociétés de la Couronne énumérés dans la Partie I, annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, aux Postes Canada et au Conseil national de recherches. Bien entendu, le Service ne figure pas dans la partie I de l'annexe I, mais dans la partie II.

Comme votre client, M. Gingras, occupe un poste de professionnel au sein du SCRC, il n'a pas droit à la prime au bilinguisme en sa qualité actuelle.

Dans la période qui a précédé immédiatement la création du Service en juillet 1984, alors que votre client faisait encore partie de la GRC, il n'avait pas droit à la prime au bilinguisme en vertu de la politique de la Gendarmerie en matière de langues officielles. Le paragraphe 66(2) de la Loi sur le SCRS prévoit que les personnes qui se trouvent dans la situation de votre client devraient avoir au Service des avantages attachés aux postes équivalents à ceux qu'elles avaient immédiatement avant l'entrée en vigueur de la loi, sous réserve que ces avantages soient modifiés, dans leur cas, par le Service. [C'est moi qui souligne.]

À la lecture de ce passage, il me semble clair que la décision du directeur a été motivée principalement par la politique déjà en place au Conseil du Trésor excluant les membres non civils de la GRC du paiement de la prime. Comme nous le savons, un nombre important de ces membres ont été affectés au Service lors de sa création.

I must repeat that a discretionary body has to exercise its own discretion independently, in accordance with the purpose and spirit of its enabling Act: a discretionary decision which slavishly follows the policies of other agencies does not constitute such an exercise.

In *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation*,⁴² the Ontario Court of Appeal had to determine whether a decision of the Minister to refuse to issue a licence was made in accordance with the "policy concerns" of the Act creating the Ministry. The Court held (at pages 62-64 O.R.):

I am of opinion that the Minister of Transportation and Communications allowed himself to be influenced by extraneous, irrelevant and collateral considerations which should not have influenced him in the exercise of his discretion to refuse the entrance permit. It seems clear that the purpose of the Act in general is not to ensure proper land use planning but generally to control traffic.

Thus it seems to me that the respondent Minister failed to exclude from his consideration a matter which is clearly not related to the policy or objects of the *Public Transportation and Highway Improvement Act*. I would go further and say that it is clear, on the overwhelming balance of probability, that the refusal of the entrance permit, apparently based on a planning consideration, was really a yielding to the mounting pressure for preserving the inner core of the Town of Tillsonburg

Hypothetically, it is possible to imagine a situation in which the decision made by one agency in accordance with that of another could be consistent with the policies of both. On the other hand, that does not appear to be the case here. This is instead the blind perpetuation of a pre-existing decision, regardless of its merits in absolute terms or its connection with the objective sought by bilingualism policies in general.

The exclusionary decision of the Director may have resulted from his own determination that it would be proper to make a distinction between support staff and other Service employees on other grounds; but these other grounds remain unknown and were not indicated in his letter.

I therefore consider that the reasons which were the only ones given by the Director of the Service

⁴² *Supra*, note 29.

Je me dois de répéter qu'une autorité discrétionnaire doit exercer sa propre discrétion de façon autonome, en fonction de l'objet et de l'esprit de sa loi habilitante: une décision discrétionnaire suivant servilement les politiques d'autres autorités ne constitue pas un tel exercice.

Dans *Re Multi-Malls Inc. et al. and Minister of Transportation*⁴², la Cour d'appel de l'Ontario devait déterminer si une décision du ministre de refuser d'émettre un permis a été exercée conformément aux «*policy concerns*» de la loi constitutive du Ministère. La Cour a décidé (aux pages 62 à 64 O.R.):

J'estime que le ministre des Transports et des Communications s'est laissé influencer par des facteurs étrangers, non pertinents et accessoires qui n'auraient pas dû l'influencer quand il a exercé son pouvoir discrétionnaire pour refuser le permis d'entrée. Il semble clair que la Loi vise en général non pas à assurer un aménagement foncier approprié mais à régler la circulation.

Il me semble donc que le ministre intimé n'a pas écarté de son examen une question qui ne se rapporte pas, à l'évidence, à la politique ou aux objets de la *Loi sur l'aménagement des routes et des transports en commun*. J'irais jusqu'à dire qu'il est clair, selon la prépondérance des probabilités, que le refus du permis d'entrée, reposant apparemment sur le facteur d'aménagement, était réellement le fait de céder à la pression grandissante de préserver le centre de la municipalité de Tillsonburg

Hypothétiquement, il est possible d'envisager une situation où la décision rendue par une autorité, en fonction de celle d'un autre organisme, puisse s'insérer dans le cadre des politiques des deux instances. Par ailleurs, cela ne me semble pas être le cas en l'espèce. Il s'agit ici plutôt de la perpétuation aveugle d'une décision pré-existante, sans égard ni à son bien-fondé en termes absolus, ni à sa relation avec l'objet visé par les politiques sur le bilinguisme en général.

La décision d'exclusion du directeur a peut-être découlé de sa propre détermination à l'effet qu'il serait approprié d'apporter une distinction entre le personnel de soutien et les autres employés du Service pour d'autres motifs. Mais ces autres motifs demeurent inconnus et non articulés dans sa lettre.

Je considère donc que les seuls motifs invoqués par le directeur du Service ne rencontrent pas les

⁴² Précité, note 29.

do not meet the criteria of legality set by the case law cited above. The plaintiff's exclusion from payment of the bonus was therefore illegal.

A final important comment on the Director's letter concerns its allegation that subsection 66(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* was a legal impediment to payment of the bonus after the plaintiff was transferred to the Service. According to his interpretation, the plaintiff's exclusion while he was a member of the RCMP was conclusive as to the benefits he was entitled to as a Service employee, since the latter should not be more than equivalent to the former.

In my view this interpretation is clearly wrong. Subsection 66(2) determines the minimum benefits to which the plaintiff was entitled when he was transferred and ensures that those benefits will continue. It is not a ceiling. In other words, the Director was in no way bound by the exclusion affecting members of the RCMP. Such a conclusion in fact to some extent constituted a refusal to exercise the wide powers conferred on the Director by subsection 8(1), *supra*. Further, as I have already found that the plaintiff was entitled to the bonus when he was with the RCMP, I must logically conclude that this vested right continued in effect when the plaintiff moved from the RCMP to the Service.

In conclusion, I consider that the exclusions effected both by the Treasury Board for the RCMP and by the Director for the Service were illegal. The plaintiff was entitled to payment of the bonus from the time it was introduced in 1977.

10. Allegation of discrimination based on Charter

I now turn to the plaintiff's second argument that the distinction resulting from the decisions of the Treasury Board and the Director of the Service creates a discrimination based on national or ethnic origin contrary to sections 3, 7 and 10 of the *Canadian Human Rights Act* and, since April 1985, subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

critères de légalité établis par la jurisprudence citée précédemment. En conséquence, l'exclusion du demandeur du paiement de la prime était illégale.

^a Une dernière remarque importante à l'égard de la lettre du directeur concerne son allégation à l'effet que le paragraphe 66(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* constituait un empêchement légal au paiement de la prime après le transfert du demandeur au Service. Selon son interprétation, l'exclusion du demandeur alors qu'il était membre de la GRC était déterminante des avantages auxquels il avait droit comme employé du Service, ceux-ci ne devant pas excéder l'équivalent.

À mon sens cette interprétation est manifestement erronée. Le paragraphe 66(2) établit les avantages minimaux auxquels le demandeur avait droit après son transfert et assure la continuité de ces avantages. Il ne s'agit pas d'un plafond. En d'autres termes, le directeur n'était aucunement lié par l'exclusion affectant les membres de la GRC. En fait, une telle conclusion représentait en quelque sorte un refus d'exercer les pouvoirs étendus conférés au directeur par le paragraphe 8(1) précité. De plus, ayant déjà déterminé que le demandeur avait droit à la prime alors qu'il était à la GRC, je dois logiquement conclure que ce droit acquis continue en vigueur alors que le demandeur passe de la GRC au Service.

En conclusion, je considère que les exclusions effectuées tant par le Conseil du Trésor relativement à la GRC que par le directeur à l'endroit du Service étaient illégales. Le demandeur était admissible au paiement de la prime à partir de son introduction en 1977.

^h 10. L'allégation de discrimination fondée sur la Charte

ⁱ Je passe maintenant au deuxième argument du demandeur à l'effet que la distinction résultant des décisions du Conseil du Trésor et du directeur du Service crée de la discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique, contrairement aux articles 3, 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et, dès avril 1985, au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

These provisions read as follows:⁴³

3. For all purposes of this Act, race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, conviction for which a pardon has been granted and, in matters relating to employment, physical handicap, are prohibited grounds of discrimination.

7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,

(a) to refuse to employ or continue to employ any individual, or

(b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee,

on a prohibited ground of discrimination.

10. It is a discriminatory practice for an employer or an employee organization

(a) to establish or pursue a policy or practice, or

(b) to enter into an agreement affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer or any other matter relating to employment or prospective employment,

that deprives or tends to deprive an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination.

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Statistical evidence provided by the defendant at the hearing showed that the francophone members of the RCMP and francophone professionals with the Service holding positions designated as bilingual are almost three times as numerous as anglophone members and anglophone professionals holding such positions. It is thus clear that the impact of exclusion from payment of the bonus affects bilingual francophones three times as much as their bilingual anglophone colleagues.

Ces dispositions se lisent comme suit⁴³:

3. Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille ou l'état de personne graciée et, en matière d'emploi, sur un handicap physique.

7. Constitue un acte discriminatoire le fait

a) de refuser d'employer ou de continuer d'employer un individu, ou

b) de défavoriser un employé,

directement ou indirectement, pour un motif de distinction illicite.

10. Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur ou l'association d'employés

a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite, ou

b) de conclure des ententes, touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel

pour un motif de distinction illicite, d'une manière susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus.

15. (1) La Loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques.

Au cours de l'audition, une preuve statistique fournie par la défenderesse démontre que les membres francophones de la GRC et les professionnels francophones du Service occupant des postes désignés bilingues sont à peu près trois fois plus nombreux que les membres et professionnels anglophones occupant de tels postes. Il est alors évident que l'impact de l'exclusion du paiement de la prime est trois fois plus important à l'endroit des francophones bilingues que chez leurs confrères bilingues anglophones.

⁴³ I quote ss. 3, 7 and 10 of the original Act (S.C. 1976-77, c. 33), amended by ss. 2, 3 and 5 of S.C. 1980-81-82-83, c. 143. The amendments are not relevant here.

⁴³ Je cite les art. 3, 7 et 10 de la Loi originale (S.C. 1976-77, chap. 33) amendés par les art. 2, 3 et 5 des S.C. 1980-81-82-83, chap. 143. Ces amendements sont non pertinents en l'espèce.

With supporting authority,⁴⁴ counsel for the plaintiff alleged that it is the consequences of the disputed practice rather than the intention of the offender which is conclusive of the existence of discrimination: according to this argument, it follows that though anglophone members and professionals are not paid the bonus in the same way as francophones, the latter suffer a more severe impact and thus discrimination based on national or ethnic origin.

In my opinion, however, the only question that must be asked is whether the alleged discrimination is based on national or ethnic origin or instead is a consequence of the category of employment held by the individual. In my view, it is based on the category of employment.

The category or type of employment is not "a prohibited ground of discrimination" within the meaning of the *Canadian Human Rights Act* nor a ground of discrimination "enumerated" in subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I also do not believe that it is a ground of discrimination "analogous" to those enumerated in the latter provision.

In *Andrews v. Law Society of British Columbia*, McIntyre J. (dissenting as to the conclusion only) defined discrimination as follows (at pages 174-175):

I would say then that discrimination may be described as a distinction, whether intentional or not but based on grounds relating to personal characteristics of the individual or group, which has the effect of imposing burdens, obligations or disadvantages on such individual or group not imposed upon others, or which withholds or limits access to opportunities, benefits and advantages available to other members of society. Distinc-

⁴⁴ *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; 91 N.R. 255; *Brossard (Town) v. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279; (1988), 53 D.L.R. (4th) 609; 88 N.R. 321; *Ford v. Québec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Stoffman v. Vancouver General Hospital* (1988), 49 D.L.R. (4th) 727; [1988] 2 W.W.R. 708; (1988), 21 B.C.L.R. (2d) 165 (C.A.); leave to appeal to Supreme Court granted, [1988] 1 S.C.R. xiv; [1988] 4 W.W.R. 1 xxii; *R. v. Hayden* (1983), 3 D.L.R. (4th) 361; [1983] 6 W.W.R. 655; 23 Man. R. (2d) 315; 8 C.C.C. (3d) 33; 36 C.R. (3d) 187 (C.A.); application for leave to appeal to the Supreme Court dismissed on December 19, 1983, [1983] 2 S.C.R. xi; (1983), 3 D.L.R. (4th) 361; 26 Man R. (2d) 318; 8 C.C.C. (3d) 33; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Canada Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 F.C. 245 (1988), 53 D.L.R. (4th) 384; 88 N.R. 6 (C.A.); on appeal to the Supreme Court, No. 21222; *Orphanos v. Queen Mary's College* (1985), 62 N.R. 243 (H.L.).

Jurisprudence à l'appui⁴⁴, le procureur du demandeur allègue que c'est plutôt la répercussion de la pratique contestée que l'intention du violeur qui s'avère déterminante en matière de discrimination: il s'ensuit, selon cet argument, que même si les membres et professionnels anglophones sont privés au même titre que les francophones, ces derniers subissent un impact plus considérable et donc de la discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique.

À mon sens, cependant, la seule question qu'il faut se poser est de savoir si la discrimination alléguée repose sur l'origine nationale ou ethnique, ou si elle ne découle pas plutôt de la catégorie d'emploi occupée par la personne. À mon sens, elle repose sur la catégorie d'emploi.

La catégorie ou le genre d'emploi n'est pas un motif de «distinction illicite» au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ni un motif de discrimination «énuméré» au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je ne crois pas non plus qu'elle constitue un motif de discrimination «analogue» à ceux énumérés à cette dernière disposition.

Dans *Andrews c. Law Society of British Columbia*, le juge McIntyre (dissident quant à la conclusion seulement) a défini la discrimination f comme suit (aux pages 174-175):

J'affirmerais alors que la discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des g désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avanta-

⁴⁴ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; 91 N.R. 255; *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279; (1988), 53 D.L.R. (4th) 609; 88 N.R. 321; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Stoffman v. Vancouver General Hospital* (1988), 49 D.L.R. (4th) 727; [1988] 2 W.W.R. 708; (1988), 21 B.C.L.R. (2d) 165 (C.A.); pourvoi à la Cour suprême accordé, [1988] 1 R.C.S. xiv; [1988] 4 W.W.R. 1 xvii; *R. v. Hayden* (1983), 3 D.L.R. (4th) 361; [1983] 6 W.W.R. 655; 23 Man. R. (2d) 315; 8 C.C.C. (3d) 33; 36 C.R. (3d) 187 (C.A.); requête pour permission d'en appeler à la Cour suprême rejetée, le 19 décembre 1983, [1983] 2 R.C.S. xi; (1983), 3 D.L.R. (4th) 361; 26 Man R. (2d) 318; 8 C.C.C. (3d) 33; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada)*, [1989] 2 C.F. 245; (1988), 53 D.L.R. (4th) 384; 88 N.R. 6 (C.A.); en appel à la Cour suprême, #21222; *Orphanos v. Queen Mary's College* (1985), 62 N.R. 243 (H.L.).

tions based on personal characteristics attributed to an individual solely on the basis of association with a group will rarely escape the charge of discrimination, while those based on an individual's merits and capacities will rarely be so classed. [My emphasis.]

LaForest J., for his part, considered that in the circumstances citizenship was such a personal characteristic, and had several features in common with those listed in section 15. He said the following (at page 195):

The characteristic of citizenship is one typically not within the control of the individual and, in this sense, is immutable. Citizenship is, at least temporarily, a characteristic of personhood not alterable by conscious action and in some cases not alterable except on the basis of unacceptable costs.⁴⁵

In Reference Re *Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*⁴⁶ the Supreme Court of Canada held that a worker who was the victim of an accident and was deprived under a provincial statute of rights and actions against the employer to which he would otherwise have been entitled was not a victim of discrimination within the meaning of subsection 15(1). Speaking for the Court, LaForest J. said (at page 924):

The situation of the workers and dependents here is in no way analogous to those listed in s. 15(1), as a majority in *Andrews* stated was required to permit recourse to s. 15(1).

The conclusion was the same in *R. v. Turpin*⁴⁷ where the Court had to decide whether a distinction in the *Criminal Code* giving certain accused persons in Alberta "favourable" treatment was discrimination against other accused persons in other provinces. In the view of Wilson J. this distinction did not contravene subsection 15(1). She said (at pages 1332-1333):

In my respectful view, it would be stretching the imagination to characterize persons accused of one of the crimes listed in s. 427 of the *Criminal Code* in all the provinces except Alberta as members of a "discrete and insular minority". . . . Differentiating for mode of trial purposes between those accused of s. 427 offences in Alberta and those accused of the same offences elsewhere in Canada would not, in my view, advance the purposes of s. 15 in remedying or preventing discrimination against groups suffering social, political and legal disadvantage in our society. A search for indicia of discrimination such as

ges offerts à d'autres membres de la société. Les distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles attribuées à un seul individu en raison de son association avec un groupe sont presque toujours taxées de discriminatoires, alors que celles fondées sur les mérites et capacités d'un individu le sont rarement. [C'est moi qui souligne.]

Le juge LaForest, pour sa part, était d'avis qu'en l'espèce la citoyenneté constituait une telle caractéristique personnelle, comportant plusieurs traits communs avec celles énumérées à l'article 15. Il s'est exprimé ainsi (à la page 195):

La citoyenneté est une caractéristique qui, normalement, ne relève pas du contrôle de l'individu et, dans ce sens, elle est immuable. La citoyenneté est, temporairement du moins, une caractéristique personnelle qu'on ne peut modifier par un acte volontaire et qu'on ne peut, dans certains cas, modifier qu'à un prix inacceptable⁴⁵.

Dans Reference Re *Workers' Compensation Act, 1983 (T-N.)*⁴⁶ la Cour suprême du Canada a jugé qu'un travailleur accidenté, privé en vertu d'une loi provinciale des droits et actions contre l'employeur auxquels il pourrait autrement avoir droit ne subissait pas de la discrimination au sens du paragraphe 15(1). Au nom de la Cour, le juge LaForest a affirmé (à la page 924):

La situation des travailleurs et des personnes à charge en l'espèce n'est aucunement analogue aux situations énumérées au par. 15(1), exigence posée par la majorité dans l'affaire *Andrews* pour permettre le recours au par. 15(1).

La conclusion était la même dans *R. c. Turpin*⁴⁷, où il s'agissait de déterminer si une distinction dans le *Code criminel* accordant un traitement «favorable» à certains accusés en Alberta constituait de la discrimination à l'égard d'accusés dans les autres provinces. Selon le juge Wilson, cette distinction ne contrevenait pas au paragraphe 15(1). Elle disait (aux pages 1332-1333):

Je crois, en toute déférence, que ce serait tomber dans la fantaisie que de qualifier de «minorité discrète et isolée» les personnes qui, dans toutes les provinces sauf l'Alberta, sont accusées de l'un des crimes énumérés à l'art. 427 du *Code criminel* . . . Établir une distinction, pour les fins du mode de procès, entre les personnes accusées en Alberta d'infractions énumérées à l'art. 427 et celles qui sont accusées des mêmes infractions ailleurs au Canada ne favoriserait pas, à mon avis, les objets de l'art. 15 en remédiant à la discrimination dont sont victimes les groupes de personnes défavorisées sur les plans

⁴⁵ On the criterion of immutability, see also *Veysey v. Canada (Correctional Service)*, [1990] 1 F.C. 321 (T.D.).

⁴⁶ [1989] 1 S.C.R. 922; (1989), 96 N.R. 227.

⁴⁷ [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

⁴⁵ Sur le critère d'immutabilité, voir aussi *Veysey c. Canada (Service correctionnel)*, [1990] 1 C.F. 321 (1^{re} inst.).

⁴⁶ [1989] 1 R.C.S. 922; (1989), 96 N.R. 227.

⁴⁷ [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 96 N.R. 115.

stereotyping, historical disadvantage or vulnerability to political and social prejudice would be fruitless in this case . . . To recognize the claims of the appellants under s. 15 of the Charter would, in my respectful view, "overshoot the actual purpose of the right or freedom in question": see R. v. Big M Drug Mart Ltd., at p. 344. [My emphasis.]

Similarly, I do not consider that the category of employment, taking in on the one hand members of the RCMP and on the other professionals of the Service, is the type of "discrete and insular minority" protected in subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. To conclude that it is would be to "overshoot the actual purpose" of this constitutional provision.

11. Prescription

The last point that must be resolved concerns the prescription applicable to the case at bar, the final argument raised by the defendant. There are two points to be considered: first, the basis of the plaintiff's action, and then the applicable law.

Is the action contractual or tortious in nature? I think I have already shown that the plaintiff's eligibility for the bilingualism bonus resulted from his employment as a member of the public service. His right is therefore based on his employment, or more specifically his contract of engagement.

In this regard I note that there is a distinction between the employment status of Public Service employees, as stated in section 24 of the *Public Service Employment Act*, and that governing members of the RCMP, specified in section 13 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*. Those provisions read as follows:

24. The tenure of office of an employee is during the pleasure of Her Majesty, subject to this and any other Act and the regulations thereunder and, unless some other period of employment is specified, for an indeterminate period.

13. (1) Officers of the force hold office during the pleasure of the Governor in Council.

(2) Unless appointed for temporary duty, every member other than an officer shall upon appointment sign articles of engagement for a term of service not exceeding five years, but any such member may be dismissed or discharged by the Commissioner at any time before the expiration of his term of engagement. [My emphasis.]

social, politique ou juridique dans notre société ou en les protégeant contre toute forme de discrimination. Il serait inutile de chercher des signes de discrimination tel que des stéréotypes, des désavantages historiques ou de la vulnérabilité à des préjugés politiques ou sociaux en l'espèce . . . A mon avis, faire droit aux demandes des appelants en vertu de l'art. 15 de la Charte serait «aller au delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question»; voir R. c. Big M Drug Mart Ltd., à la p. 344. [C'est moi qui souligne.]

Similairement, je ne considère pas que la catégorie d'emploi, englobant d'une part les membres de la GRC et d'autre part les professionnels du Service constitue le genre de «minorité discrète et isolée» protégée au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Conclure ainsi serait «aller au delà de l'objet véritable» de cette disposition constitutionnelle.

11. La prescription

La dernière question à régler concerne la prescription applicable en l'espèce, un dernier argument soulevé par la défenderesse. Deux points sont à considérer: dans un premier temps, le fondement de l'action du demandeur et, par après, la loi applicable en la matière.

L'action est-elle de nature contractuelle ou délictuelle? Je crois avoir déjà établi que l'admissibilité du demandeur à la prime au bilinguisme découlait de son emploi à titre de membre de la fonction publique. Son droit repose donc sur son emploi, ou plus précisément son contrat d'engagement.

À cet égard, je note qu'il existe une distinction entre le lien d'emploi visant les employés de la Fonction publique, tel qu'énoncé à l'article 24 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, et celui régissant les membres de la GRC, énoncé à l'article 13 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Ces dispositions se lisent comme suit:

24. Un employé occupe sa charge durant le bon plaisir de Sa Majesté sous réserve de la présente loi et de toute autre loi ainsi que des règlements établis sous leur régime et, à moins qu'une autre période ne soit spécifiée, pendant une période indéterminée.

13. (1) Les officiers de la Gendarmerie détiennent leurs fonctions au gré du gouverneur en conseil.

(2) Sauf s'il est nommé pour une fonction temporaire, chaque membre autre qu'un officier doit, lors de sa nomination, signer un acte d'engagement pour une période n'excédant pas cinq ans, mais un tel membre peut être congédié ou renvoyé par le Commissaire en tout temps avant l'expiration de la durée de son engagement. [C'est moi qui souligne.]

In my view the distinction is significant. Whereas the courts have held that a member of the Public Service does not have a contract of employment because he holds his office during Her Majesty's pleasure,⁴⁸ no such qualification of their employment applies to members of the RCMP.

I therefore conclude that the plaintiff's engagement was contractual in nature, that is under a contract not exceeding five years, which was renewable and was in fact renewed. The period of prescription governing contracts of employment is therefore applicable to the case at bar.

The starting point for prescription of any action in the Federal Court is subsection 38(1) (now subsection 39(1)) of the *Federal Court Act*,⁴⁹ which provides:

38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding in the Court in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within and not after six years after the cause of action arose. [My emphasis.]

In the case at bar, while the plaintiff was hired in Ontario the contract was performed in Quebec.

In *Essays on the Conflict of Laws*,⁵⁰ Falconbridge comments as follows on the factors that should determine the law of contract in such a case (at pages 378-379):

As to the relative importance of the place of making, the place of performance and other circumstances, for the purpose of ascertaining the proper law of a contract, the following passage from the judgment in *Lloyd v. Guibert* ((1865), L.R. 1 Q.B. 115, at p. 122) is typical and is frequently quoted:

It is, however, generally agreed that the law of the place where the contract is made, is *prima facie* that which the parties intended, or ought to be presumed to have adopted as the footing upon which they dealt, and that such law ought therefore to prevail in the absence of circumstances indicating a different intention, as, for instance, that the contract is

À mon sens la distinction s'avère significative. Alors que la jurisprudence a établi qu'un membre de la Fonction publique ne bénéficie pas d'un contrat d'emploi du fait qu'il occupe sa charge au bon plaisir de Sa Majesté⁴⁸, les membres de la GRC ne sont pas régis par une telle qualification de leur emploi.

J'en conclus que l'engagement du demandeur était de nature contractuelle, soit en vertu d'un contrat n'excédant pas cinq ans, renouvelable et effectivement renouvelé. C'est donc la prescription gouvernant les contrats d'emploi qui sera applicable en l'espèce.

Le point de départ en matière de prescription relatif à toute action devant la Cour fédérale est le paragraphe 38(1) (maintenant le paragraphe 39(1)) de la *Loi sur la Cour fédérale*⁴⁹ qui dispose:

38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance ailleurs que dans une province doit être engagée au plus tard six ans après que la cause d'action a pris naissance. [C'est moi qui souligne.]

En l'espèce, alors que l'engagement du demandeur a eu lieu en Ontario, l'exécution du contrat s'est déroulée au Québec.

Dans *Essays on the Conflict of Laws*⁵⁰, Falconbridge commente ainsi les facteurs pouvant déterminer la loi du contrat dans un tel cas (aux pages 378-379):

[TRADUCTION] Quant à l'importance relative du lieu de la formation, du lieu de l'exécution et d'autres circonstances, aux fins de déterminer le droit approprié applicable à un contrat, l'extrait suivant du jugement rendu dans l'affaire *Lloyd v. Guibert* ((1865), L.R. 1 Q.B. 115, à la p. 122) est typique et fait l'objet d'une citation fréquente:

Toutefois, il est généralement convenu que le droit du lieu où se forme le contrat est, de prime abord, celui que les parties ont voulu, ou qu'on devrait présumer qu'elles ont adopté pour servir de fondement à leurs relations, et que ce droit devrait donc prévaloir en l'absence de circonstances révélant une intention différente comme par exemple celle de

⁴⁸ *Long v. Canada (Treasury Board)* (1989), 27 F.T.R. 269 (F.C.T.D.); *Evans v. Canada*, T-1414-86, Dubé J., order dated 13/4/87, not reported; *Phillips v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 756 (T.D.).

⁴⁹ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 (R.S.C., 1985, c. F-7).

⁵⁰ Toronto: Canada Law Book Co. Ltd., 1954.

⁴⁸ *Long c. Canada (Conseil du Trésor)* (1989), 27 F.T.R. 269 (C.F. 1^{re} inst.); *Evans c. Canada*, T-1414-86, juge Dubé, ordonnance en date du 13-4-87, non publié; *Phillips c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 756 (1^{re} inst.).

⁴⁹ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10 (L.R.C. (1985), chap. F-7).

⁵⁰ Toronto: Canada Law Book Co. Ltd., 1954.

to be entirely performed elsewhere, or that the subject-matter is immovable property situate in another country, and so forth; which latter, though sometimes treated as distinct rules, appear more properly to be classed as exceptions to the more general one, by reason of the circumstances indicating an intention to be bound by a law different from that of the place where the contract is made; which intention is inferred from the subject-matter and from the surrounding circumstances, so far as they are relevant to construe and determine the character of the contract.

According to Westlake [*Private International Law*, 5th ed. 1912, at pp. 305-6], "it may probably be said with truth that the law by which to determine the intrinsic validity and effects of a contract will be selected in England on substantial considerations, the preference being given to the country with which the transaction has the most real connection, and not to the law of the place of contract as such." [My emphasis.]

In my opinion it follows from the fact that the plaintiff's contract was performed almost entirely in Quebec that the law on prescription applicable in the circumstances is that of Quebec, and in particular article 2260(6) of the *Civil Code of Lower Canada*. That article provides that:

Art. 2260. The following actions are prescribed by five years:

6. For hire of labor, or for the price of manual, professional or intellectual work and materials furnished, saving the exceptions contained in the following articles; [My underlining.]

According to Martineau,⁵¹ the prescription enacted by article 2260(6) is that of the ordinary law on hire of labor, which makes no distinction between types of hiring of labor, and is indifferent to the nature of the work. The learned writer cites as an example that the following persons fall under this prescription (at page 294):

[TRANSLATION] . . . public officials, officers and employees of the government;

(On the other hand if the law of the place of hiring were to apply the plaintiff would be in a better position, since the Ontario *Limitations Act*⁵² prescribes a six-year period for an action under an ordinary contract, pursuant to paragraph 45(1)(g)).

⁵¹ *La Prescription*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1977, pp. 292-293.

⁵² R.S.O. 1980, c. 240.

décider que le contrat doit être intégralement exécuté ailleurs, ou que le contrat porte sur des biens immeubles situés dans un autre pays et ainsi de suite; ces circonstances, bien qu'on les considère parfois comme des règles distinctes, semblent plus normalement être classées comme des exceptions à la règle générale, en raison des circonstances révélant l'intention d'être lié par un droit différent de celui du lieu de la formation du contrat, laquelle intention se dégage de l'objet et des circonstances du contrat, dans la mesure où elles se rapportent à l'interprétation et à la détermination du caractère de celui-ci.

Selon Westlake (*Private International Law*, 5ème édition, 1912, aux pages 305-306), «on peut probablement dire que le droit permettant de déterminer la valeur intrinsèque et les effets d'un contrat sera désigné en Angleterre à la lumière des considérations d'importance, la préférence étant donnée au pays auquel l'opération se rapporte le plus réellement, et non au droit du lieu du contrat en tant que tel». [C'est moi qui souligne.]

À mon avis il découle du fait que l'exécution du contrat du demandeur s'est effectuée presque entièrement au Québec que la loi applicable en l'espèce pour les fins de la prescription est celle du Québec, et plus particulièrement l'article 2260(6) du *Code civil du Bas-Canada*. Cet article prévoit que:

Art. 2260. L'action se prescrit par cinq ans dans les cas suivants:

6. Pour louage d'ouvrage et prix du travail, soit manuel, professionnel ou intellectuel, et matériaux fournis, sauf les exceptions contenues aux articles qui suivent; [C'est moi qui souligne.]

Selon Martineau⁵¹, la prescription prévue à l'article 2260(6) est celle de droit commun en matière de louage d'ouvrage qui ne fait aucune distinction entre les genres de louages d'ouvrage, et qui est indifférente à la nature du travail. Le savant auteur cite, à titre d'exemple, que les personnes suivantes tombent sous le coup de cette prescription (à la page 294):

. . . les fonctionnaires, officiers et employés du gouvernement;

(Par ailleurs, si la loi du lieu de l'engagement devait s'appliquer, le demandeur serait favorisé puisque la *Loi sur la prescription des actions*⁵² prescrit une période de six ans pour une action en simple contrat en vertu de l'alinéa 45(1)(g)).

⁵¹ *La Prescription*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1977, p. 292-293.

⁵² L.R.O. 1980, chap. 240.

Accordingly, as the action was brought in November 1985 the plaintiff has lost his right to the bilingualism bonus for 1976, 1977, 1978 and 1979 when he was employed by the RCMP. On the other hand, his right is confirmed for the years 1980 and subsequently, when he was employed by the RCMP and by the Service.

12. Conclusion

For these reasons, the action is allowed with costs. The Court finds that the plaintiff is entitled to the bilingualism bonus for the years 1980 to 1988 inclusive.

Ainsi, l'action ayant été intentée en novembre 1985, le demandeur est déchu de son droit à la prime au bilinguisme pour les années 1976, 1977, 1978 et 1979 au service de la GRC. Par contre, son droit est confirmé pour les années 1980 et suivantes à la GRC et à l'emploi du Service.

12. Conclusion

Pour ces motifs, l'action est accueillie avec frais et dépens. Il est déclaré que le demandeur a droit à la prime au bilinguisme pour les années 1980 à 1988 inclusivement.