

	T-2052-89		T-2052-89
John Petryshyn (Plaintiff)		John Petryshyn (demandeur)	
v.		c.	
Her Majesty the Queen (Defendant)	T-2053-89	^a Sa Majesté la Reine (défenderesse)	T-2053-89
David Anderson (Plaintiff)		David Anderson (demandeur)	
v.		^b c.	
Her Majesty the Queen (Defendant)	T-2054-89	Sa Majesté la Reine (défenderesse)	T-2054-89
Rachel Tremblay (Plaintiff)		^c Rachel Tremblay (demanderesse)	
v.		c.	
Her Majesty the Queen (Defendant)	T-2055-89	^d Sa Majesté la Reine (défenderesse)	T-2055-89
Ugo Benedetti (Plaintiff)		Ugo Benedetti (demanderesse)	
v.		^e c.	
Her Majesty the Queen (Defendant)	T-2056-89	Sa Majesté la Reine (défenderesse)	T-2056-89
Gayla Vidal (Plaintiff)		^f Gayla Vidal (demanderesse)	
v.		c.	
Her Majesty the Queen (Defendant)		Sa Majesté la Reine (défenderesse)	
<i>INDEXED AS: PETRYSHYN v. CANADA (T.D.)</i>		^g <i>RÉPERTORIÉ: PETRYSHYN c. CANADA (1^{re} INST.)</i>	

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, April 26 and May 31, 1993.

Crown — Claim for salary and benefits lost by members of Immigration Appeal Board upon its abolition, replacement by Immigration and Refugee Board — Unclear from statements of claim whether actions for breach of contract or for compensation due as matter of law pursuant to original appointments — Whether Parliament intended to abolish offices without compensation — Whether grant of office same as grant of property — Legislative history of bill to amend Immigration Act, 1976 — If performance of contract rendered impossible by legislation, contract is discharged — If office abolished by statute, illegal for executive to continue payment of salary — No right acquired by appointment to office except right subject to determination if office abolished by statute — Medieval concept offices property which could be sold or inherited evil system

Section de première instance, juge Strayer—Ottawa, 26 avril et 31 mai 1993.

Couronne — Action en recouvrement de rémunération et d'avantages sociaux perdus par des membres de la Commission d'appel de l'immigration, après la dissolution de cette dernière et son remplacement par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Les demandeurs n'indiquent pas clairement dans leurs déclarations s'ils réclament des dommages-intérêts pour rupture de contrat ou l'indemnisation à laquelle leur nomination initiale leur aurait légalement droit — Il échet d'examiner si le législateur entendait supprimer ces postes sans accorder d'indemnisation — Il échet d'examiner si un poste s'apparente à un bien — Prise en considération des travaux préparatoires menant à l'adoption du projet de loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 — Si le contrat ne peut plus être exécuté par application de la loi, il est résilié —

having no place in modern Canadian history — That provision in amending legislation denying compensation dropped to get bill through Senate not indicating Parliamentary intent salaries to be continued — Unfair, coercive for P.C.O. to have made offers of temporary appointments to new Board conditional on waiving any claims against Crown — Amounting to attempted sale of public offices — Plaintiffs in effect asked to pay for new Order in Council appointments — Unfair treatment of plaintiffs may affect question of costs — Travel, living expenses of Board member residing at Victoria, serving at Vancouver — Plaintiff entitled to recover based on Immigration Act, 1976, s. 62.

Construction of statutes — Interpretation Act, s. 42 providing every Act to be construed so as to reserve to Parliament power of modifying any power, privilege or advantage thereby vested or granted to any person — Statute under which plaintiffs appointed to former Immigration Appeal Board granted “advantages” subject to cancellation — Rule repeal of statute not affecting any right accrued under that statute to be construed in context — Whether Parliament intended depriving plaintiffs of right to compensation when offices abolished — Intention of Parliament not shown by fact provision in bill denying compensation dropped to get Senate approval — Meaning of “ordinary place of residence” in Immigration Act, 1976, s. 62.

These were actions to recover income and benefits the plaintiffs would have received as members of the Immigration Appeal Board had that Board not been abolished and had they completed the terms of their original appointments. Plaintiff, Anderson, also claimed reimbursement of travel and living expenses less any commuting allowance actually received pursuant to *Immigration Act, 1976*, section 62. The plaintiffs, all of whom had been active in the Liberal Party, had been appointed to the Board under either that Act or earlier legislation and had from 4 1/2 to 7 1/4 years remaining in their terms. On January 1, 1989 amending legislation, enacted after the Progressive Conservative Party came to power, replacing the Immigration Appeal Board with the new Immigration and Refugee Board came into effect. The plaintiffs were offered two-year appointments as “full-time temporary” members of the new Board on condition that each sign a waiver of any claim against the Crown in respect of the termination of his or her appointment as a member of the Immigration Appeal Board. The plaintiffs refused to sign such a waiver, arguing that, in the absence of a clear statement of intention to do so, Parliament should not be taken as having intended to deprive them of a

Si le poste est supprimé par voie législative, il aurait été illégal pour le pouvoir exécutif de continuer à payer le salaire y afférent — Aucun droit n'a été acquis par suite de la nomination au poste, sauf un droit qui doit prendre fin une fois le poste supprimé par voie législative — La pratique médiévale qui voyait dans les charges publiques des biens pouvant être vendus ou transmis par succession n'a pas sa place au Canada d'aujourd'hui — Le fait que la disposition excluant toute réparation ait été enlevée du projet de loi modificatrice pour que celui-ci fût adopté par le Sénat ne signifie pas que le législateur entendait maintenir les salaires — L'offre de nomination à la nouvelle commission, faite par le B.C.P., sous condition de renonciation à toute réclamation contre la Couronne, était une démarche inique, coercitive — Démarche équivalente à une tentative de vente de charges publiques — Cela revenait en effet à demander aux demandeurs de payer leur nouvelle nomination par décret — Le traitement inique réservé aux demandeurs peut avoir des répercussions sur la question des dépens — Frais de déplacement et de séjour du commissaire qui habitait Victoria et travaillait à Vancouver — Le demandeur a droit au remboursement en application de l'art. 62 de la Loi sur l'immigration de 1976.

Interprétation des lois — L'art. 42 de la Loi d'interprétation prévoit que le Parlement peut toujours modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par toute loi — La loi sous le régime de laquelle les demandeurs avaient été nommés à l'ancienne Commission d'appel de l'immigration accordait des «avantages» susceptibles d'annulation — La règle voulant que l'abrogation d'une loi ne porte pas atteinte aux droits acquis sous son régime doit être interprétée selon le contexte — Il échet d'examiner si le législateur entendait priver les demandeurs de leur droit à la réparation une fois leur poste supprimé — La volonté du législateur ne se manifestait pas par le fait que la disposition excluant toute rémunération ait été enlevée du projet de loi en vue de l'adoption par le Sénat — Sens de «lieu ordinaire de résidence» figurant à l'art. 62 de la Loi sur l'immigration de 1976.

Actions en recouvrement du revenu et des avantages que les demandeurs eussent reçus en leur qualité de membres de la Commission d'appel de l'immigration si celle-ci n'avait pas été dissoute et s'ils avaient été maintenus en fonction jusqu'à la fin du mandat pour lequel ils avaient été respectivement nommés à l'origine. Le demandeur Anderson conclut aussi au remboursement de frais de déplacement et de séjour, défalca-tion faite de l'allocation de déplacement reçue en application de l'article 62 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Les demandeurs, qui avaient tous été actifs au sein du Parti libéral, avaient été nommés sous le régime soit de cette Loi soit de la législation antérieure et il leur restait encore de quatre ans et demi à sept ans et trois mois à faire jusqu'à la fin de leur mandat. Le 1^{er} janvier 1989, la Commission d'appel de l'immigration est remplacée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avec l'entrée en vigueur de la loi modificatrice adoptée après l'arrivée au pouvoir du Parti progressif-conservateur. Chacun des demandeurs s'est vu offrir une nomination pour deux ans aux fonctions de «membre vacataire à temps plein» de la nouvelle commission, à condition qu'il signât une renonciation à tout recours contre la Couronne au sujet de la

right to compensation when it abolished their offices. They relied on *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, wherein the Supreme Court of Canada held that unless the words of a statute clearly so demand, legislation is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation. They also invoked *Beauregard v. The Queen in right of Canada*, a decision of the Federal Court of Appeal, for the proposition that the grant of an appointment to an office is akin to a grant of property. Thus the presumption against Parliament taking property without compensation applied to the abolition of that office. They also argued that the legislative history of the amending legislation indicated that Parliament had not intended to deny them compensation. When originally introduced the bill contained a subclause which expressly denied compensation to persons such as the plaintiffs. During the course of passage that subclause was withdrawn. It was argued that having considered a proposal expressly to deny compensation and having failed to adopt that proposal, Parliament could not have intended to deny compensation. The defendant relied upon *Reilly v. The King*, a decision of the Judicial Committee of the Privy Council, for the proposition that the abolition of an office abolishes the salary which attaches to it.

Immigration Act, 1976, section 62 provides for the payment of reasonable travel and living expenses incurred by Board members while absent from their ordinary place of residence in the course of their duties. Anderson lived in Victoria and commuted to Vancouver where he served on the Board from his appointment in March, 1984 until February, 1986 (when he moved to Vancouver) and from mid-1988 until the end of that year. He received a commuting allowance of \$350 per month prior to moving to Vancouver.

Held, the actions for loss of income and benefits in respect of abolished offices should be dismissed; the action for reasonable travel and living expenses incurred by Anderson should be allowed.

In the *Reilly* case it was held that the rule that unless Parliament clearly says so, the repeal of a statute does not affect any right accrued under that statute, had to be considered in the particular context of the abolition of an office and that the right to a statutory office is from its inception, by definition, subject to termination by repeal of the statute and is not a normal "acquired right". Once an office has been abolished by statute, it would be illegal for the executive to continue paying any salary. *Reilly* has been followed expressly in Canada, and nothing suggests that it has been departed from in Canadian case law. There was no basis upon which to distinguish the case at bar from *Reilly*, a binding decision. To the extent that the plaintiffs' claim was based on contract, any implied contract

cessation de ses fonctions de membre de la Commission d'appel de l'immigration. Les demandeurs ont refusé de signer la renonciation en faisant valoir que faute de manifestation expresse de sa volonté dans ce sens, on ne saurait présumer que le législateur entendait les priver du droit à la réparation quand il a supprimé leurs postes. Ils se fondent sur l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine* par lequel la Cour suprême du Canada a jugé qu'une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation. Ils citent aussi l'arrêt *Beauregard c. Sa Majesté la Reine* de la Cour d'appel fédérale à l'appui de l'argument que l'octroi d'un poste s'apparente à la concession d'un bien: la présomption que le législateur n'exproprie pas sans indemnisation s'applique à la suppression de ce poste. Ils soutiennent encore qu'il ressort des travaux préparatoires menant à l'adoption du projet de loi modificatrice que le législateur n'entendait pas les priver d'indemnisation. Ce projet de loi comportait, au moment de son introduction, un paragraphe qui excluait expressément toute indemnisation pour les personnes se trouvant dans la même situation que les demandeurs. Cette disposition a été retirée pendant le processus d'adoption du texte. Les demandeurs en concluent que le Parlement ayant considéré et rejeté une proposition excluant expressément l'indemnisation, on doit présumer qu'il n'entendait pas refuser cette indemnisation. La défenderesse se fonde sur la décision *Reilly v. The King* du Comité judiciaire du Conseil privé pour soutenir que la suppression d'un poste signifie aussi la suppression du salaire qui y est attaché.

L'article 62 de la *Loi sur l'immigration de 1976* prévoit l'indemnisation des commissaires pour ce qui est des frais raisonnables de déplacement et de séjour engagés dans l'exercice de leurs fonctions hors de leur lieu ordinaire de résidence. Anderson habitait Victoria et faisait la navette entre cette ville et Vancouver pour remplir ses fonctions au sein de la Commission pendant la période allant de sa nomination en mars 1984 à avril 1986 (date à laquelle il déménagea à Vancouver), puis du milieu à la fin de l'année 1988. Il recevait une allocation de déplacement mensuelle de 350 \$ avant son déménagement à Vancouver.

Jugement: les demandeurs doivent être déboutés de leur action en recouvrement du revenu et des avantages perdus par suite de la suppression de leur poste; Anderson aura droit au remboursement de ses frais raisonnables de déplacement et de séjour.

Dans l'affaire *Reilly*, il a été jugé que la règle selon laquelle l'abrogation d'une loi ne porte pas atteinte aux droits acquis sous son régime sauf disposition expresse contraire du législateur, doit être considérée dans le contexte spécial de la suppression d'un poste et que le droit au poste prévu par la loi est, dès sa création et par définition, susceptible de révocation par voie législative; il ne s'agit pas là d'un «droit acquis» normal. Une fois le poste supprimé, il aurait été illégal de la part du pouvoir exécutif de continuer à payer un salaire. La décision *Reilly* a été expressément suivie au Canada, et aucun précédent ne permet de dire qu'elle ne fait plus partie de la jurisprudence dans ce pays. Il est impossible de distinguer les faits de la cause en instance de ceux de la cause *Reilly*, que la Cour est tenue d'ap-

they had with the Crown became impossible to perform as of December 31, 1988. To the extent that their claim was based on the deprivation of a grant of office, the office was always implicitly terminable by statute, having been created by a sovereign Parliament. *Interpretation Act*, subsection 42(1) provides that every Act shall be construed so as to reserve to Parliament the power of modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person. The statute under which the plaintiffs were appointed granted "advantages" which were always subject to cancellation by a subsequent statute abolishing their offices. No benefits or emoluments can be claimed in respect of their offices after they were abolished.

The *Manitoba Fisheries* case did not apply. It involved property, namely the goodwill pertaining to the plaintiff's business, which existed independently of statute and which, in the normal course of events, would have continued indefinitely. It is inappropriate to speak of the "property" in an office. While medieval common law contemplated the sale and inheritance of offices, this led to evils and the practice was abolished by 19th century legislative reforms. Nothing in the modern history of Canada supports the concept of public offices as property. The statement in *Beauregard* that the grant of an office entitled the appointee to the accompanying salary in much the same way as a grant of money or land vests title to the money or the land in the grantee, was mere *obiter dicta* and Thurlow C.J. apparently meant to say that an office is not property although much the same. An appointment by Order in Council to a position created by statute carries with it the implied condition that the appointment and the salary it carries will continue only as long as the statute so authorizes. When Parliament abolishes an office it must have sanctioned the normal consequences of such abolition, namely to terminate any salary connected with that office. Nor can any contrary intention be ascertained from the fact that the provision in the original bill expressly denying compensation was later dropped to get the legislation through the Senate.

As it might have an impact on the question of costs, it had to be said that the plaintiffs were treated unfairly. It was unfair and coercive to have made the offer of any new appointment conditional upon a waiver of any claim against the Government or its representatives. Plaintiffs were, in effect, asked to pay for a new Order in Council appointment. This was an abuse of power, amounting to the attempted sale of public offices. It was surprising that the Governor in Council would have been advised to proceed in such manner.

Anderson was entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred by him during the period from his appointment to early 1986. Nothing in the statutes or regulations specified where a member of the Immigration Appeal Board must reside. Nor was there any reason to infer that a member was obliged to reside in the city where he was assigned to serve. It was conceivable that with a board that had appointments for varying periods, and where members were

pliquer. Dans la mesure où l'action des demandeurs est fondée sur les obligations contractuelles, tout contrat tacite qu'ils auraient pu avoir avec la Couronne est devenu inexécutable à partir du 31 décembre 1988. Dans la mesure où leur action est fondée sur la perte de commission, le poste a toujours été implicitement tenu pour révocable par voie législative puisqu'il avait été créé par un parlement souverain. Le paragraphe 42(1) de la *Loi d'interprétation* prévoit que le Parlement peut toujours modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par toute loi. La loi sous le régime de laquelle les demandeurs étaient nommés, leur accordait des «avantages» susceptibles d'annulation par toute loi subséquente portant suppression de leur poste. Celui-ci ayant été supprimé, ils ne peuvent dès lors réclamer aucun avantage ou rémunération y attaché.

L'arrêt *Manitoba Fisheries* ne s'applique pas en l'espèce. Ce précédent portait sur un bien, savoir l'achalandage attaché à l'entreprise de la demanderesse, qui existait indépendamment de la loi en cause et qui, dans le cours normal des choses, aurait continué à exister indéfiniment. On ne saurait parler de «bien» à propos d'un poste. La common law médiévale qui permettait la vente et à transmission successorale des charges publiques a engendré divers maux, et les réformes législatives du XIX^e siècle ont mis fin à cette pratique. La conclusion tirée dans l'arrêt *Beauregard*, savoir que la nomination à un poste donnait au titulaire le droit au traitement attaché à ce poste un peu de la même façon que le cessionnaire d'une somme d'argent ou d'un bien-fonds acquiert le droit de propriété qui s'y rapporte, est juste une parenthèse, et le juge en chef Thurlow entend par là qu'un poste n'est pas un bien, encore qu'il y ait des ressemblances. La nomination par décret à un poste créé par la loi comporte la condition implicite que la nomination et le traitement y afférent ne durent que le temps fixé par la loi. Lorsque le législateur supprime un poste, il faut présumer qu'il a sanctionné les conséquences normales de cette suppression, c'est-à-dire la suppression du salaire qui y est attaché. On ne peut non plus conclure à la volonté contraire du législateur du fait que la disposition du projet de loi initial qui excluait expressément toute rémunération, a été subséquemment enlevée pour que le texte fût adopté par le Sénat.

Étant donné que cette conclusion peut avoir un effet sur la question des dépens, il faut dire que les demandeurs ont été traités de façon inique. La subordination de l'offre de nouvelle nomination à la renonciation à toute réclamation contre le gouvernement ou ses représentants était une démarche inique et coercitive. Ce qu'on demandait en effet aux demandeurs, c'était de payer leur nouvelle nomination par décret. Il s'agit là d'un abus de pouvoir équivalent à une tentative de vente de charges publiques. Il est étonnant que le gouverneur en conseil ait reçu des conseils en ce sens.

Anderson a droit au paiement de ses frais raisonnables de déplacement et de séjour subis pendant l'intervalle de temps entre sa nomination et le début de 1986. Aucune disposition des lois ou règlements applicables ne spécifiait le lieu où les commissaires devaient résider. Et rien ne permet de supposer que tout commissaire était obligé d'habiter la ville où il était affecté. Il est concevable que s'agissant d'une commission dont les membres étaient nommés pour des durées différentes

expected to serve at times in various centres across the country, that there would be no rigid rule that every member must live in the city of his principal place of work. A reasonable interpretation of the phrase "ordinary place of residence" does not mean that a member could unilaterally establish another ordinary place of residence and then expect to be paid for commuting from it to work. That phrase involves a question of fact as to where one is found at the time of appointment. If one is induced to move to the city where the relevant board office is situated and is compensated therefore by the payment of relocation expenses, then that becomes his ordinary place of residence and he ceases to receive travel and living expenses because he has accepted relocation costs.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, S.C. 1988, c. 35.
 Bill C-55, *An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof*, 2nd Sess., 33rd Parl. (first reading 5 May 1987, House of Commons), s. 38.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 324.
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 60, 62.
Immigration Appeal Board Act, S.C. 1966-67, c. 90, s. 3.
Interpretation Act, R.S.C. 1927, c. 1.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 42.
Judges Act, R.S.C., 1985, c. J-1, ss. 34, 35, 36, 37, 38 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 11, s. 2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Reilly v. The King, [1934] 1 D.L.R. 434; [1934] A.C. 176; [1934] 1 W.W.R. 298 (P.C.); affg [1932] 2 S.C.R. 597; affg [1932] Ex. C.R. 14.

DISTINGUISHED:

Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen, [1979] 1 S.C.R. 101; (1978), 88 D.L.R. (3d) 462; [1978] 6 W.W.R. 496; 23 N.R. 159.

CONSIDERED:

Beauregard v. The Queen in right of Canada, [1984] 1 F.C. 1010; (1983), 148 D.L.R. (3d) 205; 48 N.R. 252 (C.A.); *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

REFERRED TO:

Reference re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *R. v. Beauchamp* (1990), 31 C.C.E.L. v 194; 31 F.T.R. 50

et obligés de siéger à divers moments dans différentes localités, il n'y est aucune règle rigide voulant que chaque commissaire habitât la ville où se trouvait son principal lieu de travail. Ce ne serait pas interpréter raisonnablement la notion de «lieu ordinaire de résidence» que de penser qu'un commissaire pût établir unilatéralement un autre lieu ordinaire de résidence puis compter sur le remboursement des frais de déplacement pour faire la navette entre sa résidence et son lieu de travail. Cette notion est essentiellement une question de fait: il s'agit de savoir où se trouve la résidence ordinaire au moment de la nomination. Si un commissaire est poussé à emménager dans la ville où se trouve le bureau de la Commission auquel il est affecté et touche de ce fait les frais de déménagement, cette ville devient son lieu ordinaire de résidence et il cesse d'avoir droit aux frais de déplacement et de séjour.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d'interprétation, S.R.C. 1927, ch. 1.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 42.
Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, L.C. 1988, ch. 35.
Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.C. 1966-67, ch. 90, art. 3.
Loi sur les juges, L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 34, 35, 36, 37, 38 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 11, art. 2).
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 60, 62.
 Projet de loi C-55, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence*, 2^e sess., 33^e Lég. (première lecture le 5 mai 1987, Chambre des communes), art. 38.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 324.

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Reilly v. The King, [1934] 1 D.L.R. 434; [1934] A.C. 176; [1934] 1 W.W.R. 298 (P.C.); confirmant [1932] 2 R.C.S. 597; confirmant [1932] R.C.É. 14.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine, [1979] 1 R.C.S. 101; (1978), 88 D.L.R. (3d) 462; [1978] 6 W.W.R. 496; 23 N.R. 159.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Beauregard c. La Reine du chef du Canada, [1984] 1 C.F. 1010; (1983), 148 D.L.R. (3d) 205; 48 N.R. 252 (C.A.); *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

DÉCISIONS CITÉES:

Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *R. v. Beauchamp* (1990), 31 C.C.E.L. v 194; 31

(F.C.T.D.); *Wicks v. A.G.B.C.*, [1975] 4 W.W.R. 283 (B.C.S.C.); *Welch v. New Brunswick* (1991), 37 C.C.E.L. 129 (N.B.Q.B.).

AUTHORS CITED

Canada Senate. Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Proceedings*. Issue no. 74 (May 10, 1988).
 Holdsworth, Sir William. *A History of English Law*, 7th ed. London: Methuen & Co. Ltd., 1956.

ACTIONS to recover income and benefits plaintiffs would have received as members of the Immigration Appeal Board had it not been abolished prior to the completion of their terms. Actions dismissed.

ACTION for reimbursement of travel and living expenses less commuting allowance already received pursuant to *Immigration Act, 1976*, section 62. Action allowed.

COUNSEL:

Ronald D. Lunau for plaintiffs.
Donald J. Rennie for defendant.

SOLICITORS:

Gowling, Strathy & Henderson, Ottawa, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.:

Relief Requested

The plaintiffs each claim for recovery of the amount of income and benefits they would have received as members of the Immigration Appeal Board had that Board not been abolished effective January 1, 1989 and had they served out the terms for which they were originally appointed to that Board.

The plaintiff David Anderson also claims for reimbursement of certain travel and living expenses said to be incurred by him while a member of the Board

F.T.R. 50 (C.F. 1^{re} inst.); *Wicks v. A.G.B.C.*, [1975] 4 W.W.R. 283 (C.S.C.-B.); *Welch v. New Brunswick* (1991), 37 C.C.E.L. 129 (B.R.N.-B.).

DOCTRINE

Canada. Sénat. Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. *Délibérations*. Fascicule n° 74 (le 10 mai 1988).
 Holdsworth, Sir William. *A History of English Law*, 7th ed. London: Methuen & Co. Ltd, 1956.

ACTIONS en recouvrement du revenu et des avantages que les demandeurs auraient reçus en leur qualité de membres de la Commission d'appel de l'immigration si celle-ci n'avait pas été dissoute avant l'expiration de leur mandat. Actions rejetées.

ACTION en remboursement de frais de déplacement et de séjour, défalcation faite de l'allocation de déplacement déjà reçue en application de l'article 62 de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Action accueillie.

AVOCATS:

Ronald D. Lunau pour les demandeurs.
Donald J. Rennie pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Gowling, Strathy & Henderson, Ottawa, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE STRAYER:

Les chefs de demande

Chacun des demandeurs conclut au recouvrement du revenu et des avantages qu'il eût reçus en sa qualité de membre de la Commission d'appel de l'immigration si celle-ci n'avait pas été dissoute à compter du 1^{er} janvier 1989 et s'il avait été maintenu en fonction jusqu'à la fin du mandat pour lequel il avait été nommé à l'origine.

Le demandeur David Anderson conclut aussi au recouvrement de certains frais de déplacement et de séjour qu'il aurait subis dans l'exercice de ses fonc-

and said to be reimbursable pursuant to section 62 of the *Immigration Act, 1976*.¹

Facts

Loss of Salary and Benefits

The *Immigration Appeal Board Act* of 1967² provided for a Board of not less than seven nor more than nine members to be appointed by the Governor in Council. Subsections 3(2) and 3(3) further provided as follows:

3. ...

(2) Subject to subsection (3), each member shall be appointed to hold office during good behaviour but may be removed by the Governor in Council for cause.

(3) A member ceases to hold office upon attaining the age of seventy years.

The plaintiffs Tremblay and Benedetti were appointed under this Act with the result that they were entitled to serve, during good behaviour, to the age of seventy.

The *Immigration Act, 1976*³ reorganized and re-established the Immigration Appeal Board. Subsection 60(5) of that Act provided for the continuation in office, on their original terms, of those persons already members of the Board. Thus the positions of Tremblay and Benedetti were to continue during their original term. Subsection 60(1) provided that new appointees to the Board should serve during good behaviour "for a term not exceeding ten years". The plaintiffs Petryshyn, Anderson and Vidal were each appointed to ten-year terms pursuant to this legislation.

The plaintiffs have provided the following particulars which are not in dispute. The "Term Outstanding" shown in Table 2 refers to the remainder of their original terms that would normally have run beyond January 1, 1989 had their offices not been abolished as of that date.

¹ S.C. 1976-77, c. 52.

² S.C. 1966-67, c. 90.

³ *Supra*, note 1.

tions de commissaire et qui seraient remboursables en application de l'article 62 de la *Loi sur l'immigration de 1976*¹.

a Les faits de la cause

Perte de traitement et d'avantages

^b Selon la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* de 1967², cette commission était composée de sept à neuf commissaires, nommés par le gouverneur en conseil. Les paragraphes 3(2) et 3(3) prévoyaient encore ce qui suit:

^c 3. ...

(2) Sous réserve du paragraphe (3), chaque membre est nommé pour occuper son poste durant bonne conduite, mais il peut être démis de sa charge pour cause par le gouverneur en conseil.

^d (3) Un membre cesse d'occuper son poste lorsqu'il atteint l'âge de soixante-dix ans.

^e Les demandeurs Tremblay et Benedetti étaient nommés sous le régime de cette Loi, donc à titre inamovible (durant bonne conduite) jusqu'à l'âge de soixante-dix ans.

^f La Commission d'appel de l'immigration a été maintenue en place et réorganisée par la *Loi sur l'immigration de 1976*³, dont le paragraphe 60(5) prévoyait le maintien en fonction, avec le même statut qu'à l'origine, de ceux qui en étaient membres à cette date. Ainsi donc, Tremblay et Benedetti devaient continuer à occuper leur poste conformément au mandat initial. Le paragraphe 60(1) prévoyait que les commissaires nouvellement nommés le seraient à titre inamovible «pour un mandat maximal de dix ans». Les demandeurs Petryshyn, Anderson et Vidal ^g ont été nommés pour un mandat de dix ans conformément à cette Loi. ^h

Les demandeurs ont produit les détails ci-après qui ne sont pas contestés. Le «Mandat restant» figurant au tableau 2 s'entend du temps qui restait à courir jusqu'à la fin de leur mandat, lequel se serait normalement poursuivi au-delà du 1^{er} janvier 1989 n'eût été la suppression de leur poste à compter de cette date.

¹ S.C. 1976-77, ch. 52.

² S.C. 1966-67, ch. 90.

³ *Supra*, note 1.

TABLE 1

PARTICULARS OF APPOINTMENT

Name	Date of Appointment	Term	Expiry
Rachel Tremblay	September 28, 1972	Life	Age 70 (Aug.21/95)
Ugo Benedetti	September 6, 1967	Life	Age 70 (Mar.16/96)
David Anderson	March 1, 1984	10 years	Mar. 1,1994
John Petryshyn	August 1, 1983	10 years	Aug. 1,1993
Gayla Vidal	August 1, 1983	10 years	Aug. 1,1993

TABLE 2

AGE AND TERM OUTSTANDING AS AT
DECEMBER 31, 1988

Name	Age	Term Outstanding
Rachel Tremblay	63	6 years, 7 months
Ugo Benedetti	62	7 years, 3 months
David Anderson	51	5 years, 3 months
John Petryshyn	43	4 years, 7 months
Gayla Vidal	50	4 years, 7 months

The plaintiffs led evidence indicating that prior to appointment each of them had been active in the Liberal Party of Canada, or were closely related to Liberal members of Parliament, or both. Their counsel however confirmed that they were not suggesting that partisan politics played a part in the loss of their positions.

In September, 1984 a new government was formed by the Progressive Conservative Party. In 1987 that government introduced Bill C-55, *An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof*. Clause 38 of that Bill provided in part as follows:

38. (1) Subject to this section, the members of the former Board and the members of the former Committee cease to hold office on the commencement day.

(7) No person appointed to hold office as a member of the former Board or of the former Committee has any right to claim or receive any compensation, damages, indemnity or

TABLEAU 1

DÉTAILS RELATIFS AUX NOMINATIONS

^a Nom	Date de nomination	Mandat	Expiration
Rachel Tremblay	28 septembre 1972	À vie	70 ans (21 août 1995)
^b Ugo Benedetti	6 septembre 1967	À vie	70 ans (16 mars 1996)
David Anderson	1 ^{er} mars 1984	10 ans	1 ^{er} mars 1994
John Petryshyn	1 ^{er} août 1983	10 ans	1 ^{er} août 1993
^c Gayla Vidal	1 ^{er} août 1983	10 ans	1 ^{er} août 1993

TABLEAU 2

ÂGE ET MANDAT RESTANT AU
31 DÉCEMBRE 1988

^d Nom	Âge	Mandat restant
Rachel Tremblay	63	6 ans 7 mois
^e Ugo Benedetti	62	7 ans 3 mois
David Anderson	51	5 ans 3 mois
John Petryshyn	43	4 ans 7 mois
^f Gayla Vidal	50	4 ans 7 mois

Les demandeurs témoignent qu'avant leur nomination à la Commission, ils avaient été actifs au sein du Parti libéral du Canada ou proches de députés libéraux, ou les deux à la fois. Leur avocat confirme cependant qu'ils n'entendent pas par là que le jeu de la politique partisane leur a coûté leur poste.

En septembre 1984, un nouveau gouvernement fut formé par le Parti progressiste-conservateur, lequel, en 1987, présenta le projet de loi C-55, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence*. L'article 38 de ce projet de loi prévoyait entre autres ce qui suit:

38. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, les anciens commissaires et les membres de l'ancien comité cessent leurs fonctions à la date de référence.

(7) Sauf dérogation par décret du gouverneur en conseil, ni la cessation de fonctions prévue au présent article ni la suppression du poste correspondant n'entraînent pour les anciens

other form of relief from Her Majesty in right of Canada or any servant or agent thereof for ceasing to hold office under this section or for the abolition of that office by this Act, but the Governor in Council may, by order, authorize or provide for any such relief.

Bill C-55 was passed by the House of Commons with these provisions included. In the Senate however the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs recommended the deletion of subclause 38(7). It stated [issue no. 74, May 10, 1988, at page 31]:

The Committee thinks that it is much to be preferred in principle to provide just compensation for individuals who, having undertaken to provide services in reliance on stated terms, find at a later date that their services are no longer required. This would seem to be the equitable way to treat incumbent members and also reflects a principle that is firmly established in our law. Amendment 12(c) recommends that the "no right to compensation" provision be removed, thus restoring whatever legal rights these individuals would ordinarily possess.

This recommendation to delete sub-clause 38(7) was approved by the Senate. On the first reference back to the House of Commons that Chamber, as I understand it, rejected such an amendment but the Senate finally prevailed and the subclause was deleted. Bill C-55 was enacted and given royal assent on July 21, 1988.⁴ It was brought into force on January 1, 1989 with the result that as of that date by virtue of what was then subsection 38(1) the members of the former Immigration Appeal Board ceased to hold office. The 1988 amendments provided in place of the former Immigration Appeal Board a new Immigration and Refugee Board consisting of two divisions, the Convention Refugee Determination Division and the Immigration Appeal Division. The Appeal Division was to consist of not more than 30 "permanent" members and such temporary members as might be appointed by the Governor in Council. The Refugee Division was to consist of not more than 65 full-time "permanent" members and such other "part-time permanent members, part-time temporary members and full-time temporary members" as, in the opinion of the Governor in Council the workload of the division might require. With respect to the "permanent" members of both divisions, they were to hold office during good behaviour for a term not exceeding five years. Temporary members of each division were to be

commissaires ou les membres de l'ancien comité le versement d'une réparation, sous quelque forme que ce soit, par Sa Majesté ou ses préposés ou mandataires.

Le projet de loi C-55 fut adopté par la Chambre des communes avec les dispositions ci-dessus. Au Sénat cependant, le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles recommanda la suppression du paragraphe 38(7), par cette conclusion [fascicule n° 74, le 10 mai 1988, à la page 68]:

Le Comité estime qu'il est de loin préférable en principe d'assurer une juste compensation aux personnes qui, après avoir entrepris de fournir des services selon des conditions expresses, apprennent finalement que l'on n'a plus besoin d'elles. Il semblerait que telle soit la manière de traiter équitablement les titulaires de ces postes, conformément à un principe bien établi en droit. Il est recommandé à l'amendement 12c) de supprimer la disposition prévoyant l'absence de réparation quelconque, de façon à rétablir les droits juridiques dont jouissent normalement ces personnes.

La recommandation de suppression du paragraphe 38(7) a été adoptée par le Sénat. Au premier renvoi à la Chambre des communes, celle-ci a rejeté l'amendement, mais l'avis du Sénat a prévalu en fin de compte et ce paragraphe a été supprimé. Le projet de loi C-55 fut adopté et sanctionné le 21 juillet 1988⁴. La Loi entra en vigueur le 1^{er} janvier 1989 avec ce résultat qu'à compter de cette date et en application du paragraphe 38(1) tel qu'il était en vigueur à l'époque, les membres de l'ancienne Commission d'appel de l'immigration cessèrent leurs fonctions. La modification de 1988 remplaça l'ancienne Commission d'appel de l'immigration par un nouvel organisme, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, laquelle est composée de deux sections, la section du statut de réfugié et la section d'appel de l'immigration. La section d'appel se compose d'au plus 30 membres «titulaires» et d'autant de vacataires que pourrait y nommer le gouverneur en conseil. La section du statut se compose d'un maximum de 65 membres «titulaires» à temps plein, ainsi que des «membres titulaires à temps partiel et des membres vacataires, à temps plein ou partiel» que, de l'avis du gouverneur en conseil, la charge de travail exige. En ce qui concerne les membres «titulaires» de l'une et l'autre sections, ils sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans. Les vacataires

⁴ S.C. 1988, c. 35.

⁴ L.C. 1988, ch. 35.

appointed to hold office during good behaviour for a term not exceeding two years.

In contemplation of royal assent and the coming into force of the 1988 amendments, Mr. Gordon Fairweather, Chairman-Designate of the Immigration and Refugee Board, had recommended to the Minister of Employment and Immigration that all members of the previous Immigration Appeal Board (some 48) be offered appointments to the new Immigration and Refugee Board. Mr. Fairweather in his testimony confirmed that he wanted all of the previous members to continue to serve if possible including the five plaintiffs in this action. He explained, however, that because the new Immigration and Refugee Board had a somewhat different mandate from the previous Board, particularly in the refugee field, and because the Refugee Division was to operate in a non-adversarial way, he had to take into consideration how the best use could be made of the previous members as well as having to recruit many new members. The initial target was a board of about 120 members. Mr. Fairweather said it was also necessary to try to ensure that the Board would have offices in those cities with the largest caseload including the new caseload of refugees. He stated that he made his recommendations as to the length of terms for which particular former Board members were to be offered reappointment at particular locations, having regard to all these factors. The plaintiffs did not assert, nor was there any evidence to suggest, that the recommendations by Mr. Fairweather to the Minister were made other than in good faith and for purposes germane to the good administration of the revised Act.

The results for the five present plaintiffs were, however, serious and unfortunate. Without going into the details of the discussions between Mr. Fairweather or other Board representatives and these plaintiffs, it will suffice to say that in each case each plaintiff was ultimately sent an offer by the Associate Secretary to the Cabinet, Mr. John L. Manion. In each case this was an offer for a two-year appointment as a "full-time temporary member" of the Immigration and Refugee Board. In each case the offer was made conditional on the recipient signing a waiver of any claim against Her Majesty in respect of the termination of his or her appointment as a

des deux sections sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de deux ans.

En prévision de la sanction royale et de l'entrée en vigueur des modifications de 1988, M. Gordon Fairweather, président désigné de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, avait recommandé au ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'offrir à tous les membres de l'ancienne Commission d'appel de l'immigration (il y en avait 48) de les nommer à la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans son témoignage, M. Fairweather confirme qu'il voulait retenir, si possible, tous les anciens commissaires, y compris les cinq demandeurs. Il explique cependant que, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié étant investie d'une mission quelque peu différente de celle de l'ancienne commission et que la section du statut n'instruisant plus les dossiers sur le mode contentieux, il a examiné de quelle façon il pourrait faire le meilleur usage des anciens membres ainsi que la nécessité de recruter un grand nombre de nouveaux membres. L'objectif initial était une commission composée de 120 membres environ. Selon M. Fairweather, il était aussi nécessaire de faire en sorte que la Commission eût un bureau dans les villes qui avaient le plus grand nombre de dossiers de réfugiés, anciens et nouveaux, à instruire. Il fait savoir qu'il a fait des recommandations sur la durée du mandat qui serait offert aux anciens commissaires dans certaines localités, le tout compte tenu de tous ces facteurs. Les demandeurs ne prétendent nullement que les recommandations de M. Fairweather fussent de mauvaise foi ou étrangères à la bonne application de la Loi modifiée; il n'y a non plus aucune preuve dans ce sens.

Les résultats ont été cependant néfastes pour les cinq demandeurs. Sans entrer dans le détail des échanges entre eux et M. Fairweather ou d'autres représentants de la Commission, rappelons que chacun d'eux a fini par recevoir une offre envoyée par le secrétaire associé du Cabinet, M. John L. Manion. Dans chaque cas, il s'agissait d'une offre de nomination pour deux ans aux fonctions de «membre vacataire à temps plein» de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans chaque cas l'offre était subordonnée à la condition que l'intéressé signât une renonciation à tout recours contre Sa Majesté au sujet de la cessation de ses fonctions de membre de la

member of the Immigration Appeal Board. In each case the respective plaintiffs refused to sign such a waiver and therefore refused the offer.

From the evidence it is clear in the case of each that these plaintiffs had reasonable expectations, in taking their appointments to the Immigration Appeal Board, that they would be entitled to serve the full terms for which they were appointed. By the terms of their appointment they could only be dismissed for cause and there is not the slightest suggestion in the evidence that there was cause for dismissal of any of them: quite the contrary. Mr. Fairweather confirmed that he would have been happy to have them all continue on the new Board and the offers made to them, even for two-year appointments, show that they were regarded as competent and worthy potential members of the new Board. They had all in one way or another adjusted their lives accordingly on the assumption that they would continue on the Immigration Appeal Board for the periods of their appointment. They have all had great difficulty adjusting to the loss of office and have been able to earn little or no money since. Whatever the conclusions may be on the legal issues, the net result for these plaintiffs has been inequitable and harsh.

David Anderson's Travel Claims

Mr. Anderson bases his claim on the following section of the *Immigration Act, 1976* under which he was appointed.

62. Each member shall be paid such remuneration for his services as is fixed by the Governor in Council, and is entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred by him while absent from his ordinary place of residence in the course of his duties under this Act.

The order in council of February 23, 1984, appointing Mr. Anderson describes him as being of Victoria, British Columbia and it appoints him to be a member of the Immigration Appeal Board without any reference to the place where he is to serve. Mr. Anderson confirmed in cross-examination that he understood when he was appointed that he was expected to work at the Vancouver office of the Board. He continued to live in Victoria from his

Commission d'appel de l'immigration. Dans chaque cas, les demandeurs ont refusé de signer la renonciation, refusant de ce fait l'offre elle-même.

Il ressort des preuves et témoignages produits que dans chaque cas, les demandeurs avaient, en acceptant leur nomination à la Commission d'appel de l'immigration, l'espoir raisonnable qu'ils occuperaient leurs fonctions pour la durée entière du mandat pour lequel ils avaient été nommés. Aux termes de leur nomination, ils ne pouvaient être révoqués sans motif et il n'y a absolument rien qui permette de penser qu'il y ait eu un motif de révocation relevé contre l'un quelconque d'entre eux, bien au contraire. M. Fairweather confirme qu'il aurait été heureux de les voir maintenus en fonction à la Commission, et les offres qui leur ont été faites, même si elles n'étaient que pour deux ans, signifient qu'ils seraient des membres compétents et valables de la nouvelle Commission. Ils avaient tous, d'une façon ou d'une autre, adapté leur vie en présumant qu'ils continueraient à travailler à la Commission d'appel de l'immigration jusqu'à la fin de leur mandat respectif. Ils ont tous eu beaucoup de mal à se remettre de la perte de leur poste et n'ont été capables de gagner que très peu d'argent depuis, ou même pas du tout. Quelles que puissent être les conclusions sur les points de droit en l'espèce, le résultat net de ces bouleversements a été inique et cruel pour ces demandeurs.

Les frais de déplacement de David Anderson

M. Anderson fonde son chef de demande sur l'article suivant de la *Loi sur l'immigration de 1976* sous le régime de laquelle il a été nommé:

62. Le gouverneur en conseil fixe le traitement des commissaires; ceux-ci sont indemnisés des frais raisonnables de déplacement et de séjour engagés dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la présente loi, hors de leur lieu ordinaire de résidence.

Le décret du 23 février 1984 portant nomination de M. Anderson indique qu'il habitait Victoria (Colombie-Britannique) et était nommé membre de la Commission d'appel de l'immigration sans que le lieu de travail soit mentionné. M. Anderson confirme au cours de son contre-interrogatoire qu'à sa nomination, il savait qu'il devait travailler au bureau de Vancouver de la Commission. Il continuait à habiter Victoria après son entrée en fonction le 1^{er} mars 1984

appointment effective March 1, 1984 until February, 1986, when he moved to Vancouver with his wife. They continued to reside there until the summer of 1988 when they moved back to Victoria. He therefore served on the Board in Vancouver from March, 1984 until February, 1986, and from mid-1988 until the end of that year, while living in Victoria and commuting.

Mr. Anderson was only fully paid for one trip to Vancouver in March, 1984, shortly after his appointment, which trip was obviously for the purpose of orientation. As early as April 10, 1988, he was advised by the Chief of Financial Services for the Board that

... the Immigration Appeal Board expects all employees to present themselves at their workplaces on their own time and at their own expense. Therefore, cost of transportation to and from Victoria and Vancouver are [sic] not reimbursed.⁵

Subsequently, on April 18, 1984, he was advised that while he was deciding whether to relocate to Vancouver he would be given "commuting assistance" for a period of up to nine months.⁶ This apparently was designed to cover only the costs of transportation between Victoria and Vancouver and as clarified on June 25, 1984, would only be paid to a maximum of \$350 per month. In the same memorandum of April 18 he was advised as to his entitlement in respect of the costs of relocation to Vancouver. When he did move to Vancouver his relocation costs were paid but it was made clear to him that relocation costs would not be payable if he chose to return to Victoria.⁷

For almost two years at the beginning of his appointment Mr. Anderson commuted regularly to Vancouver from Victoria, staying in hotels in Vancouver for part of the week. He paid his own expenses and from time to time carried on correspondence about the government paying these amounts. It is not disputed that he received the commuting allowance of \$350 per month prior to moving to Vancouver. The Board took the position that, as quoted above, he was expected to get himself to work at his

jusqu'en février 1986, date à laquelle il déménagea avec sa femme à Vancouver, avant de retourner s'installer à Victoria à l'été de 1988. Donc, entre mars 1984 et février 1986, et entre le milieu et la fin de l'année 1988, il travaillait à Vancouver tout en habitant Victoria et faisait la navette entre les deux villes.

M. Anderson n'a pu se faire intégralement rembourser qu'un seul déplacement à Vancouver en mars 1984 juste après sa nomination, déplacement qu'il avait fait manifestement pour suivre des séances d'orientation. Dès le 10 avril 1988, il a été informé par le chef des services financiers de la Commission de ce qui suit:

[TRADUCTION] ... les employés de la Commission ne sont pas rémunérés pour le temps qu'ils prennent pour se rendre au travail, ni ne sont indemnisés des frais subis à cette occasion. En conséquence, les frais de déplacement entre Victoria et Vancouver ne sont pas remboursés⁵.

Par la suite, le 18 avril 1984, il a appris qu'en attendant de décider s'il allait s'installer à Vancouver, il recevrait une «allocation de déplacement» pour une période de neuf mois au maximum⁶. Il appert que cette allocation ne visait qu'à couvrir les frais de déplacement entre Victoria et Vancouver et, selon les précisions données le 25 juin 1984, ne serait accordée qu'à concurrence de 350 \$ par mois. La même note de service du 18 avril lui apprenait qu'il avait droit aux frais de déménagement pour s'installer à Vancouver. Ces frais lui ont été payés lorsqu'il déménagea dans cette ville, en même temps qu'on l'a prévenu qu'il n'aurait pas droit aux mêmes frais s'il choisissait de retourner s'installer à Victoria⁷.

Après sa nomination, M. Anderson faisait régulièrement, pendant près de deux ans, la navette entre Vancouver et Victoria, logeant à l'hôtel à Vancouver une partie de la semaine. Il payait ses propres dépenses et tenait une correspondance périodique au sujet de leur remboursement par le gouvernement. Il ne nie pas avoir reçu l'allocation de déplacement de 350 \$ par mois avant de déménager à Vancouver. La Commission lui a fait savoir, comme noté *supra*, qu'il devait se rendre au travail à ses propres frais et

⁵ Exhibit 1-37.

⁶ Exhibit 1-35.

⁷ Exhibit 1-30.

⁵ Pièce 1-37.

⁶ Pièce 1-35.

⁷ Pièce 1-30.

own expense and that it was prepared to pay the expenses of a move to Vancouver which it ultimately did. After a combination of circumstances obliged Mr. Anderson and his wife to move back to Victoria in the summer of 1988 he again commuted to Vancouver until the expiration of his term at the end of 1988. In respect of both the pre-February, 1986 period and the period of the last few months of his tenure he claims his approximate commuting costs minus the amount of the commuting allowance actually received by him in the first period. Briefly put, he relies on section 62 of the 1976 Act as quoted above, saying that in these two periods his "ordinary place of residence" was Victoria and therefore under that section he is entitled to "reasonable travel and living expenses incurred by him" while absent from that place of residence, namely while working for the Board in Vancouver.

Issues

There appear to be two issues:

(1) Is the defendant obliged to compensate the plaintiffs for the loss of salary and benefits they would have received had they been allowed to complete the original terms of office for which they were appointed, which terms were cut short by the abolition of the Immigration Appeal Board at the end of 1988?

(2) Is the plaintiff David Anderson entitled to reasonable travel and living expenses incurred by him while absent from his home in Victoria and performing Board duties in Vancouver?

Conclusions

Defendant's obligation, if any, to pay compensation for lost terms of office

The statements of claim do not clearly articulate whether the plaintiffs' claims are for damages for breach of contract or for compensation due as a matter of law to them pursuant to their original appointments. The argument presented on their behalf emphasized the latter although as will be indicated

qu'elle était disposée à couvrir les frais d'un déménagement à Vancouver, ce qu'elle a fait d'ailleurs. Après qu'un concours de circonstances eut obligé M. Anderson et sa femme à retourner s'installer à Victoria à l'été de 1988, il faisait de nouveau la navette entre cette ville et Vancouver jusqu'à la cessation de ses fonctions à la fin de 1988. Pour la période antérieure à février 1986 comme pour les derniers mois de son mandat, il revendique le montant approximatif de ses frais de déplacement, défaction faite de l'allocation de déplacement qu'il avait reçue pour la première période. En bref, il invoque l'article 62 *supra* de la Loi de 1976 en soutenant que pendant ces deux périodes, son «lieu ordinaire de résidence» était Victoria et que par conséquent, en application de cet article, il avait droit à l'indemnisation des «frais raisonnables de déplacement et de séjour engagés» hors de ce lieu de résidence, pour son travail à la Commission à Vancouver.

Les points en litige

Il échet d'examiner les deux questions suivantes:

(1) La défenderesse est-elle tenue d'indemniser les demandeurs pour la perte du traitement et des avantages qu'ils auraient reçus s'il leur était permis de finir le mandat pour lequel ils avaient été nommés, lequel mandat a pris fin brusquement avec la dissolution de la Commission d'appel de l'immigration à la fin de 1988?

(2) Le demandeur David Anderson a-t-il droit au remboursement des frais raisonnables de déplacement et de séjour engagés hors de son lieu de résidence à Victoria, dans l'exercice de ses fonctions à la Commission à Vancouver?

Conclusions

La question de l'obligation de compenser le manque à gagner

Dans leurs déclarations, les demandeurs n'indiquent pas clairement s'ils réclament des dommages-intérêts pour rupture de contrat ou l'indemnisation à laquelle leur nomination initiale leur aurait donné légalement droit. L'argumentation présentée pour leur compte insiste sur le dernier chef de demande

below I think the same considerations essentially apply to both kinds of claims.

The plaintiffs do not contend that Parliament lacked the authority to abolish their offices without compensation. The essential argument made on their behalf is instead one of statutory interpretation: that Parliament should not be taken to have deprived them of a right to compensation when it abolished their offices, in the absence of a clear statement of intention to do so. There are essentially two bases of argument in connection with the alleged lack of demonstration of parliamentary intention.

First, great stress is laid on the Supreme Court of Canada decision in *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*.⁸ In that case Parliament had established a freshwater fish marketing corporation and gave it a commercial monopoly in the export of fish from Manitoba. It was allowed to licence others to export fish. The plaintiff had for some forty years engaged in the export of fish from Manitoba and it had built up a goodwill with its clientele. After the establishment of the freshwater fish marketing corporation no licence was issued to the plaintiff to export and it therefore went out of business. It brought an action for a declaration that it was entitled to compensation for the loss of its goodwill. Ritchie J. writing on behalf of the Court held that the goodwill amounted to property and he applied the recognized rule of construction of statutes that

unless the words of the statute clearly so demand, a statute is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation.⁹

The plaintiffs invoke the decision of the Federal Court of Appeal in *Beauregard v. The Queen in right of Canada*¹⁰ where Thurlow C.J. for the majority stated, in referring to a commission appointing a judge:

The commission issues upon appointment of a judge by the Governor General under the authority of section 96 and the provincial statute setting up the office. It constitutes a grant both of the office with its authority and of the salary and other

bien qu'à mon avis, comme indiqué *infra*, les mêmes considérations s'appliquent essentiellement aux deux chefs de demande.

Les demandeurs ne contestent pas le pouvoir qu'a le Parlement de supprimer leur poste sans indemnisation, mais se fondent essentiellement sur les principes d'interprétation des lois, en faisant valoir que faute de manifestation expresse de sa volonté dans ce sens, on ne saurait présumer que le législateur entendait les priver du droit à la réparation quand il a supprimé leurs postes. Il y a essentiellement deux arguments au sujet de l'absence d'expression de la volonté du législateur.

Le premier argument est fondé au premier chef sur l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*⁸ de la Cour suprême du Canada. Un office de commercialisation du poisson d'eau douce avait été créé par la loi fédérale avec droit exclusif d'exporter du poisson hors du Manitoba. Cet organisme était habilité à délivrer à d'autres des licences pour l'exportation du poisson. La demanderesse faisait commerce d'exporter du poisson hors du Manitoba depuis quelque 40 ans et s'était créé une clientèle. Après la mise en place de l'office de commercialisation, la demanderesse n'a reçu aucune licence d'exportation et a dû fermer ses portes. Elle s'est pourvue en justice pour demander un jugement déclarant qu'elle avait droit à réparation pour la perte de l'achalandage. Rendant le jugement de la Cour, le juge Ritchie a conclu que l'achalandage équivalait à des biens et il a appliqué la règle établie d'interprétation des lois, comme suit:

sauf si ses termes l'exigent, une loi ne doit pas être interprétée de manière à déposséder une personne de ses biens sans indemnisation⁹.

Les demandeurs invoquent aussi l'arrêt *Beauregard c. La Reine du chef du Canada*¹⁰ de la Cour d'appel fédérale, où le juge en chef Thurlow, rendant le jugement de la majorité, s'est prononcé en ces termes au sujet de la nomination des juges:

La commission du juge débute au moment de sa nomination par le gouverneur général en vertu du pouvoir conféré par l'article 96 et de la loi provinciale créant le poste. Par cette commission, le juge se voit octroyer le poste et les pouvoirs y affé-

⁸ [1979] 1 S.C.R. 101.

⁹ *Ibid.*, at p. 109, quoting *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

¹⁰ [1984] 1 F.C. 1010 (C.A.).

⁸ [1979] 1 R.C.S. 101.

⁹ *Ibid.*, à la p. 109, citant *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

¹⁰ [1984] 1 C.F. 1010 (C.A.).

benefits attached by law at that time to the office as fixed by Parliament under section 99. The grant entitles the appointee to the salary so fixed in much the same way as a grant of money or land vests title to the money or the land in the grantee. It is something that cannot be taken from him except by due process of law. Due process may include expropriation by the authority of the legislature, but it is established principle that the legislature is not, in the absence of a clear expression of intent to the contrary, to be taken as intending to expropriate without due compensation.¹¹

This passage is relied upon as authority for the proposition that the grant of an appointment to an office is akin to a grant of property. Thus, it is said, the presumption against Parliament taking property without compensation applies to the abolition of that office which is not to be without compensation unless Parliament expressly so states.

The other related argument in this connection is that the legislative history of Bill C-55 which became law in July, 1988 indicates that Parliament did not intend to deny these plaintiffs compensation. As indicated above, the Bill when originally introduced in 1987 contained subclause 38(7) which expressly denied compensation to persons such as the plaintiffs. However during the course of passage of the Bill that subclause was withdrawn, seemingly because of the objections of the Senate to an express denial of the right to compensation. It is thus argued that, Parliament having considered a proposal expressly to deny compensation and having failed to adopt that proposal, it must be taken not to have intended to deny compensation.

The position of the defendant essentially is that the abolition of an office abolishes the salary which attaches to it. The central authority in support of the defendant's position is the decision of the Judicial Committee of the Privy Council in *Reilly v. The King*.¹² This was an appeal from Canada in which the Judicial Committee confirmed the decisions of the Supreme Court of Canada [[1932] 2 S.C.R. 597] and of the Exchequer Court of Canada [[1932] Ex. C.R.

¹¹ *Ibid.*, at p. 1024. On appeal at [1986] 2 S.C.R. 56 the Supreme Court of Canada did not deal with this issue.

¹² [1934] 1 D.L.R. 434.

rents de même que le traitement et les autres avantages fixés par le Parlement en vertu de l'article 99. Le titulaire de la commission acquiert en vertu de cette dernière le droit au traitement ainsi fixé, un peu de la même façon que le cessionnaire d'une somme d'argent ou d'un bien-fonds acquiert le droit de propriété qui s'y rattache. C'est là quelque chose qu'on ne peut lui retirer sauf par l'application régulière de la loi. L'application régulière de la loi peut prendre la forme de procédures d'expropriation prises par une assemblée législative. Toutefois, suivant un principe reconnu, l'assemblée législative n'est pas, en l'absence d'une disposition expresse au contraire, présumée exproprier sans indemnité appropriée.¹¹

Ce passage est cité à l'appui de l'argument que l'octroi d'un poste s'apparente à la concession d'un bien: la présomption que le législateur n'exproprie pas sans indemnisation s'applique à la suppression de ce poste, laquelle suppression doit être indemnisée sauf disposition contraire expresse du législateur.

L'autre argument proposé à ce sujet est qu'il ressort des travaux préparatoires menant à l'adoption du projet de loi C-55 en juillet 1988 que le législateur n'entendait pas priver les demandeurs d'indemnisation. Comme indiqué *supra*, ce projet de loi comportait à l'origine, à son introduction en 1987, le paragraphe 38(7) qui excluait expressément toute indemnisation pour les personnes se trouvant dans la même situation que les demandeurs. Cependant, cette disposition a été retirée pendant le processus d'adoption du projet de loi, apparemment à la suite de l'objection du Sénat à un déni exprès du droit à l'indemnisation. Les demandeurs en concluent que le Parlement ayant considéré et rejeté une proposition excluant expressément l'indemnisation, on doit présumer qu'il n'entendait pas refuser cette indemnisation.

De son côté, la défenderesse soutient essentiellement que la suppression d'un poste signifie aussi la suppression du salaire qui y est attaché. Elle se fonde au premier chef sur la décision *Reilly v. The King*¹² du Comité judiciaire du Conseil privé. Il s'agissait d'un appel provenant du Canada et où le Comité judiciaire a confirmé les décisions de la Cour suprême [[1932] 2 R.C.S. 597] et de la Cour de l'Échiquier du Canada [[1932] R.C.É. 14]. Les faits de cette cause

¹¹ *Ibid.*, à la p. 1024. Saisie du pourvoi, la Cour suprême du Canada ne s'est pas prononcée sur ce point, [1986] 2 R.C.S. 56.

¹² [1934] 1 D.L.R. 434.

14]. The facts were quite similar to the present situation. The plaintiff had been a member of the Federal Appeal Board since 1923. This was a body established under an Act of Parliament which, apparently, dealt with appeals concerning pensions. Reilly was reappointed in 1928 for a further term of five years. (Although that appointment was subject to termination in the event of a reduction in the Board's work, this event never arose.) On May 30, 1930 the Parliament of Canada adopted legislation abolishing the Federal Appeal Tribunal and replacing it with a Pensions Tribunal. Reilly's office was thus abolished and he was not appointed to the new Tribunal. Nor was any compensation paid to him. He sued in contract in respect of the three years remaining in his original term. He lost in both the Exchequer Court and in the Supreme Court of Canada. In the Privy Council Lord Atkin stated as follows:

In this particular case their Lordships do not find it necessary to express a final opinion on the theory accepted in the Exchequer Court that the relations between the Crown and the holder of a public office are in no degree constituted by contract. They content themselves with remarking that in some offices at least it is difficult to negative some contractual relations, whether it be as to salary or terms of employment, on the one hand, and duty to serve faithfully and with reasonable care and skill on the other. And in this connection it will be important to bear in mind that a power to determine a contract at will is not inconsistent with the existence of a contract until so determined.

But the present case appears to their Lordships to be determined by the elementary proposition that if further performance of a contract becomes impossible by legislation having that effect the contract is discharged. In the present case the office held by the appellant was abolished by statute: thenceforward it was illegal for the executive to continue him in that office or pay him any salary; and impossible for him to exercise his office. The jurisdiction of the Federal Appeal Board was gone. The position, therefore, seems to be this. So far as the rights and obligation of the Crown and the holder of the office rested on statute, the office was abolished and there was no statutory provision made for holders of the office so abolished. So far as the rights and obligations rested on contract, further performance of the contract had been made by statute impossible, and the contract was discharged. It is perhaps unnecessary to add that discharged means put an end to and does not mean broken. In the result, therefore, the appellant has failed to show a breach of contract on which to found damages.

It was, however, contended that this result is avoided by the provisions of the Interpretation Act, R.S.C. 1927, c. 1, s. 19:—

sont fort semblables à ceux de la cause en instance. Le demandeur avait été depuis 1923 membre du Bureau fédéral d'appel, organisme créé par une loi fédérale pour entendre les appels en matière de pensions. Reilly y fut nommé de nouveau en 1928 pour cinq ans. (Bien que cette nomination eût été faite sous réserve de révocation en cas de réduction de la charge de travail de la Commission, cette éventualité ne s'est jamais produite.) Le 30 mai 1930, le Parlement du Canada adopta une loi pour supprimer le Bureau fédéral d'appel et le remplacer par le Tribunal des pensions. Le poste de Reilly fut donc supprimé et il ne fut pas nommé au niveau tribunal. Il ne recevait aucune indemnisation non plus. Son action en rupture de contrat portant sur les trois années qui restaient à courir jusqu'à la fin de son mandat fut rejetée par la Cour de l'Échiquier et par la Cour suprême du Canada. Au Conseil privé, lord Atkin a rendu jugement en ces termes:

[TRADUCTION] En l'espèce, Leurs Seigneuries ne jugent pas utile de se prononcer sur la théorie acceptée par la Cour de l'Échiquier, savoir que les rapports entre la Couronne et le titulaire d'une charge publique ne sont nullement d'origine contractuelle. Elles se contentent de noter qu'à l'égard de certains postes, il est difficile de nier qu'il y ait certains rapports contractuels qu'il s'agisse du salaire ou des conditions d'emploi d'une part, ou du devoir de servir loyalement et avec diligence et compétence raisonnables, d'autre part. Et à ce propos, il ne faut pas oublier que le pouvoir de résilier un contrat à volonté n'est pas incompatible avec l'existence du contrat tant que celui-ci n'est pas résilié.

Il appert cependant que la solution du litige en instance réside dans le principe élémentaire selon lequel si, par l'effet de la loi, il n'est plus possible d'exécuter un contrat, celui-ci prend fin. En l'espèce, le poste détenu par l'appelant a été supprimé par une loi; dès lors il aurait été illégal de la part du pouvoir exécutif de le maintenir en fonction ou de lui verser un salaire quelconque, et il était impossible pour l'appelant d'exercer ses fonctions. La compétence du Bureau fédéral d'appel a disparu. Il semble donc que la situation est comme suit. Dans la mesure où les droits et obligations respectifs de la Couronne et du titulaire du poste découlaient de la loi, ce poste a été supprimé et la loi ne prévoit rien pour le titulaire du poste supprimé de cette manière. Dans la mesure où leurs droits et obligations respectifs étaient d'origine contractuelle, le contrat ne pouvait plus être exécuté par application de la loi, et il a été résilié. Il est peut-être inutile d'ajouter que résilié signifie qu'il a été mis fin au contrat, non pas qu'il y a eu rupture de contrat. Il s'ensuit que l'appelant n'a pas prouvé qu'il y a eu rupture de contrat qui justifierait les dommages-intérêts.

L'appelant soutient cependant qu'il échappe à ce résultat vu les dispositions de l'article 19 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1927, ch. 1:

“Where any Act or enactment is repealed . . . then, unless the contrary intention appears, such repeal or revocation shall not . . .

“(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the Act, enactment or regulation so repealed or revoked.”

The answer is obvious. There was no right acquired under the appointment to the office except a right which from the inception was subject to be determined by the office being abolished by statute. The propositions which establish that there was no breach of contract negative any protection under this section.¹³

I understand the Judicial Committee to be saying that to the extent that there was any claim in contract the contract has been rendered impossible of performance by the abolition of the office. Therefore the contract would be terminated and no money could be claimed under it from that point onward. To the extent that the claim was based on the grant of an office under statute, the appropriation of funds for paying the office holder would no longer exist. It will be noted that in that case another canon of statutory interpretation, as codified by the *Interpretation Act*¹⁴ was invoked: that unless Parliament clearly says so, the repeal of a statute does not affect any right accrued under that statute. But the Judicial Committee held that this rule of statutory interpretation had to be considered in the particular context of the abolition of an office and that the right to a statutory office is from its inception, by definition, subject to termination by repeal of the statute and is not a normal “acquired right”.

The *Reilly* case has since been followed expressly in Canada¹⁵ and no authority has been cited to me to suggest that it has been since departed from in Canadian jurisprudence.

Even though I have concluded that the plaintiffs have not been treated fairly in this case I am unable to distinguish the *Reilly* decision which is binding on me. To the extent that the plaintiffs’ claim is based on contract any implied contract they had with the defendant became impossible of performance as of

¹³ *Ibid.*, at pp. 436-437.

¹⁴ R.S.C. 1927, c. 1.

¹⁵ See e.g. *Wicks v. A.G.B.C.*, [1975] 4 W.W.R. 283 (B.C.S.C.); *Welch v. New Brunswick* (1991), 37 C.C.E.L. 129 (N.B.Q.B.).

«Lorsqu’une loi ou une disposition législative est abrogée . . . alors, à moins que l’intention contraire ne soit manifeste, cette abrogation ou révocation ne peut . . .

«c) porter atteinte à un droit, à un privilège, à une obligation ou à une responsabilité acquise, obtenue, à obtenir ou encourue sous l’autorité de la loi, de la disposition législative ou du règlement ainsi abrogé ou révoqué.»

La réponse est évidente. Aucun droit n’a été acquis par suite de la nomination au poste, sauf un droit qui, dès sa naissance, devait prendre fin une fois le poste supprimé par voie législative. Les principes qui font qu’il n’y a pas eu rupture de contrat anéantissent toute protection découlant de cet article¹³.

Cette décision du Comité judiciaire signifie à mon sens que dans la mesure où il y aurait une action contractuelle, l’exécution du contrat n’était plus possible par suite de la suppression du poste. Le contrat était résilié et dès lors, il ne donnait plus droit à aucun paiement. Dans la mesure où la demande était fondée sur l’octroi d’un poste institué par la loi, les crédits affectés à la rémunération du titulaire du poste n’existaient plus. Il y a lieu de rappeler que dans ce cas, une autre règle d’interprétation des lois, telle qu’elle avait été codifiée par la *Loi d’interprétation*¹⁴, a été invoquée, savoir que sauf disposition contraire expresse du législateur, l’abrogation d’une loi ne porte pas atteinte aux droits acquis sous le régime de cette loi. Le Comité judiciaire a cependant jugé que cette règle d’interprétation devait être considérée dans le contexte spécial de la suppression d’un poste et que le droit au poste prévu par la loi était, dès sa création et par définition, susceptible de révocation par voie législative; il ne s’agissait pas là d’un «droit acquis» normal.

La décision *Reilly* a été depuis expressément suivie au Canada¹⁵ et je n’ai été saisi d’aucun précédent qui permette de dire qu’elle ne fait plus jurisprudence dans ce pays.

J’ai conclu que les demandeurs n’ont pas été traités équitablement en l’espèce, mais il m’est impossible de distinguer les faits de la cause en instance de ceux de la cause *Reilly* que je suis tenu d’appliquer. Dans la mesure où l’action des demandeurs est fondée sur les obligations contractuelles, tout contrat tacite

¹³ *Ibid.*, aux p. 436 et 437.

¹⁴ S.R.C. 1927, ch. 1.

¹⁵ Voir par exemple *Wicks v. A.G.B.C.*, [1975] 4 W.W.R. 283 (C.S.C.-B.); *Welch c. Nouveau-Brunswick* (1991), 37 C.C.E.L. 129 (B.R.N.-B.).

December 31, 1988. As they performed no duties thereafter for which they have not already been paid there is no basis upon which they can claim either under the contract that was terminated at the end of 1988 or for unjust enrichment, in respect of any period after 1988. To the extent that their claim is based on the deprivation of a grant of office, the office was always implicitly terminable by statute, having been created by a sovereign Parliament. The *Interpretation Act*¹⁶ subsection 42(1) provides as follows:

42. (1) Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person. [Emphasis added.]

This, as recently pointed out by the Supreme Court of Canada,¹⁷ is really only a statutory statement of the principle of parliamentary sovereignty which would, even in the absence of that statement, produce the same result. But since the plaintiffs' case is put on the basis of statutory interpretation, I am obliged to interpret the statute under which the plaintiffs were originally appointed as granting "advantages" to the plaintiffs which were always subject to cancellation by a subsequent statute abolishing their offices. Their offices having been abolished, no benefits or emoluments can be claimed in respect thereof after this abolition.

While I of course accept the general principle relied upon in the *Manitoba Fisheries* case, I do not think it applies to the present situation. The *Manitoba Fisheries* case involved property—namely, the goodwill pertaining to the plaintiff's business—which existed independently of statute and which in the normal course of events would have continued indefinitely. The Act of Parliament deprived that property of any value. I doubt however that it is now appropriate to speak of the "property" in an office. It is true that in medieval common law many offices, including those of certain court officials, were considered to be property. They were sold or granted by the sover-

qu'ils auraient pu avoir avec la défenderesse est devenu inexécutable à compter du 31 décembre 1988. Comme après cette date ils n'accomplissaient aucune fonction pour laquelle ils n'avaient pas été déjà payés, ils ne peuvent se fonder sur rien pour demander réparation, que ce soit en vertu du contrat qui fut résolu à la fin de 1988 ou en vertu de la règle de l'enrichissement sans cause à l'égard de quelque période que ce soit après 1988. Dans la mesure où leur demande est fondée sur la perte de commission, le poste a toujours été implicitement tenu pour révocable par voie législative puisqu'il avait été créé par un parlement souverain. Le paragraphe 42(1) de la *Loi d'interprétation*¹⁶ prévoit ce qui suit:

42. (1) Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi. [Non souligné dans le texte.]

Ainsi que l'a fait récemment remarquer la Cour suprême du Canada¹⁷, il s'agit en fait là de l'énonciation législative du principe de la souveraineté du Parlement, qui n'ajoute rien à ce principe. Mais puisque les demandeurs ont fondé leur argumentation sur les principes d'interprétation des lois, je suis obligé d'interpréter la loi sous le régime de laquelle ils avaient été nommés à l'origine, comme accordant aux demandeurs des «avantages» susceptibles d'annulation par toute loi subséquente portant suppression de leur poste. Celui-ci ayant été supprimé, ils ne peuvent dès lors réclamer aucun avantage ou rémunération y attaché.

Je respecte certes le principe général invoqué dans la cause *Manitoba Fisheries*, mais ne pense pas qu'il s'applique en l'espèce. Ce précédent portait sur un bien, savoir l'achalandage attaché à l'entreprise de la demanderesse, qui existait indépendamment de la loi en cause et qui, dans le cours normal des choses, aurait continué à exister indéfiniment. La Loi fédérale en cause a enlevé toute valeur à ce bien. Je doute qu'on puisse parler de «bien» à propos d'un poste. Il est vrai qu'en common law médiévale, bon nombre de charges publiques, dont des charges judiciaires, étaient considérées comme des biens. Elles étaient vendues ou octroyées par le souverain ou autre sei-

¹⁶ R.S.C., 1985, c. I-21.

¹⁷ *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 526, at p. 548.

¹⁶ L.R.C. (1985), ch. I-21.

¹⁷ *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 548.

eign or other feudal lord and could be resold or transmitted by inheritance. This concept depended on feudal institutions and probably reflected the paucity of doctrines of contract or administrative law. The evils of this system of sale of offices included a rigidity caused by those with vested rights opposing the introduction of any administrative reform that might interfere with their monopoly of fee-earning services to the public. It was not until the 19th century that the sale of most offices was abolished.¹⁸ There is nothing in the modern history of Canada to support the concept of public offices as property and, notwithstanding the treatment of the plaintiffs in the present case, there appears to be no legal justification for doing so now. It is true that in the passage from the *Beauregard* case quoted above¹⁹ Thurlow C.J. said [at page 1024] that the grant of an office entitled the appointee to the accompanying salary

... in much the same way as a grant of money or land vests title to the money or the land in the grantee. [Emphasis added.]

But in saying this he appears to be stating that an office is not property although much the same. Further, this passage must be seen as *obiter dicta* as he had already decided the matter on other grounds and at this point was considering the basis upon which the Trial Judge had disposed of the case.

An appointment by order in council to a position created by statute carries with it the implied condition that the appointment and the salary it carries will continue only as long as the statute so authorizes. Thus when Parliament abolishes a statutory office there can, I think, be no reasonable interpretation of what Parliament has intended other than the repeal of the authorization of compensation for anyone filling that position. Whatever the general rules of statutory interpretation may be with respect to normal property (and it must be remembered always that rules of interpretation are designed to clarify ambiguities in what Parliament has said and not to override Parliament's intention), when Parliament abolishes an office it must be taken to have sanctioned the normal

¹⁸ See generally Holdsworth, *A History of English Law* (7th ed., 1956) vol. 1, at pp. 246-264.

¹⁹ *Supra*, note 11 and accompanying text.

gneur féodal, et pouvaient être revendues ou transmises par succession. Ce concept était le propre des institutions féodales et tenait probablement à l'insuffisance de la doctrine du droit des contrats ou du droit administratif. Parmi les maux engendrés par ce système d'offices vénaux, on peut citer une rigidité tenant à ce que ceux qui avaient des intérêts acquis s'opposaient à l'introduction de toute réforme administrative qui pourrait porter atteinte à leur monopole de services monnayés. Ce n'est qu'au XIX^e siècle qu'on a mis fin à la vente de la plupart des charges publiques¹⁸. Il n'y a rien dans l'histoire moderne du Canada qui porte à voir dans les charges publiques un bien et, malgré le traitement réservé aux demandeurs en l'espèce, il n'existe aucune règle de droit qui justifie pareille conclusion de nos jours. Il est vrai que dans le passage *supra* de la décision *Beauregard*¹⁹, le juge en chef Thurlow a conclu [à la page 1024] que la nomination à un poste donnait au titulaire le droit au traitement attaché à ce poste

... un peu de la même façon que le cessionnaire d'une somme d'argent ou d'un bien-fonds acquiert le droit de propriété qui s'y rapporte. [Non souligné dans le texte.]

Il faut cependant noter qu'il entend par là qu'un poste n'est pas un bien, encore qu'il y ait des ressemblances. Et d'ailleurs, il faut voir dans ce passage une parenthèse puisqu'il a déjà décidé l'affaire par d'autres motifs et n'y fait que rappeler les motifs sur lesquels le juge de première avait fondé sa décision.

La nomination par décret à un poste créé par la loi comporte la condition implicite que la nomination et le traitement y afférent ne durent que le temps fixé par la loi. Il s'ensuit que dans le cas où le législateur supprime un poste créé par la loi, on ne saurait, à mon avis, interpréter raisonnablement sa volonté comme visant autre chose que l'abrogation du pouvoir de rémunérer quiconque occupe ce poste. Quelles que puissent être les règles générales d'interprétation des lois applicables à la propriété normale (et il ne faut jamais oublier que les règles d'interprétation visent à clarifier ce qu'il y a d'ambigu dans l'expression de la volonté du législateur, et non pas à passer outre à cette volonté), il faut toujours, lorsque le législateur supprime un poste, présumer qu'il a

¹⁸ Voir Holdsworth, *A History of English Law* (7^e éd., 1956) vol. 1, aux p. 246 à 264.

¹⁹ *Supra*, note 11 ainsi que le commentaire.

consequences of such abolition, namely to terminate any salary connected with that office. Nor can I ascertain any contrary intention of Parliament from the fact that, as noted above, subclause 38(7) of the original Bill C-55, expressly denying compensation, was later dropped from the bill. In the circumstances several explanations might be given for deleting that subclause, the most probable being that the government dropped it in order to get the bill through the Senate believing that in any case subclause 38(7) only stated the legal position which would in any event apply. Nor did those opposed to subclause 38(7) hold out for an express provision for compensation which, given the state of the jurisprudence, would have been the only way to be sure compensation was paid. Therefore I cannot infer from the legislative history any common intention of the majority in both Houses of Parliament that voted for the bill as finally worded, and must rely on the ordinary meaning of the words they finally adopted.

I must therefore conclude, reluctantly, that the plaintiffs are not entitled to payment of the salaries and benefits which they would have received had their offices not been abolished. Nor can I see any other legal basis for them obtaining compensation. Because I think it may be relevant to the question of costs, however, I am obliged to say that I think these plaintiffs have been unfairly treated. No one disputes the power of Parliament to abolish boards and tribunals or to reorganize them. No one questions the good faith here of the Minister or advisers in offering new positions to members of the old Board for terms and at locations which seemed to be the most appropriate for meeting the needs of the new Board. It is clear that this was the focus of Mr. Fairweather's recommendations and he quite properly did not concern himself with the separate question of compensation for members of the old Board who were in the process of losing several years of paid work to which they quite reasonably felt entitled. However when the matter was turned over to the Privy Council Office for the formalities of appointment, that agency intermixed the two issues and made the offer of any new appointment conditional upon a settlement of any

sanctionné les conséquences normales de cette suppression, c'est-à-dire la suppression du salaire qui y est attaché. Je ne peux non plus conclure à la volonté contraire du législateur du fait, noté *supra*, que le paragraphe 38(7) de la première version du projet de loi C-55, qui excluait expressément toute réparation, a été subséquemment enlevé du texte. Dans ce contexte, plusieurs raisons pourraient être évoquées pour expliquer la suppression de ce paragraphe, la plus probable étant que le gouvernement l'a retiré afin de faire adopter le projet de loi par le Sénat, en pensant que le paragraphe 38(7) ne faisait que rappeler le principe juridique, lequel s'appliquerait de toute façon. D'ailleurs, ceux qui s'opposaient à ce paragraphe 38(7) n'ont pas insisté sur l'inclusion d'une disposition portant expressément réparation et qui, étant donné l'état actuel de la jurisprudence, aurait été le seul moyen de garantir qu'il y ait réparation. Je ne peux donc dégager des travaux préparatoires aucune volonté commune de la majorité des deux chambres du Parlement, qui a voté pour le projet de loi dans sa forme définitive, et dois me fonder sur le sens ordinaire des mots tels qu'ils figurent dans le texte adopté.

Force m'est de conclure avec regret que les demandeurs n'ont droit ni au traitement ni aux avantages qu'ils auraient reçus si leur poste n'avait été supprimé. Je ne vois non plus aucun autre fondement juridique qui leur permette d'obtenir réparation. Cependant, étant donné que cette conclusion peut avoir un effet sur la question des dépens, je suis obligé de dire qu'à mon avis, ils ont été traités de façon inique. Personne ne conteste le pouvoir qu'a le Parlement de supprimer des offices fédéraux ou de les réorganiser. Personne ne met en doute la bonne foi du ministre ou de ses conseillers pour ce qui était d'offrir de nommer les anciens commissaires pour les périodes et aux lieux qui semblaient les plus propres à répondre aux besoins de la nouvelle commission. Il est indiscutable que c'était là le point focal des recommandations de M. Fairweather et il a eu raison de ne pas aborder la question distincte de l'indemnisation des anciens commissaires qui allaient perdre plusieurs années de travail rémunéré auxquelles ils sentaient à juste titre qu'ils avaient droit. Il se trouve cependant que lorsque le dossier fut transmis au Bureau du Conseil privé pour les formalités de nomination, celui-ci a confondu les deux questions pour

claim the plaintiffs might have against the Government or its representatives. This approach was not only unfair and coercive from the standpoint of the plaintiffs; it was also in my view an abuse of power, in effect amounting to the attempted sale of public offices. It is important to note the form of the release which the plaintiffs were asked to sign as a condition of receiving a further two-year appointment to the new Board.²⁰ This release states in part:

In consideration of my appointment by Order in Council as full time temporary member, Immigration and Refugee Board, for a period of two years during good behaviour, I, _____, hereby agree to release and forever discharge Her Majesty, her agents, representatives and employees from all actions, causes of action, claims or demands of whatever kind or nature that I or any of my representatives may have had, has or could have against Her Majesty, her agents, representatives and employees by reason or in respect of any matter whatsoever relating to the termination of my appointment as Member, Immigration Appeal Board upon the coming into force of Bill C-55.

In effect these plaintiffs were being asked to pay for their new order in council appointment by surrendering any claim they might have against the government or its officials. It is obvious both the plaintiffs and the Privy Council Office considered such a claim to have potential value: otherwise the latter would not have demanded and the former would not have refused, the execution of a release. Therefore the plaintiffs were being asked to pay something thought to be of value in order to get an appointment. I cannot think that this is a proper condition for the Governor in Council to impose in making appointments to quasi-judicial bodies: it is indeed surprising that the Governor in Council would be advised to proceed in this manner.

The net result has been that these plaintiffs who according to the evidence accepted in good faith appointments for fixed periods of time relying on Acts of Parliament, who planned their lives and in

²⁰ The English text is the same in respect of the releases prepared in English for the plaintiffs Anderson, Petryshyn and Vidal. The text in French of the *quittance* prepared for the plaintiff Tremblay is equivalent. I was not provided with the text of the release prepared for Mr. Benedetti but I assume it was the same.

subordonner l'offre de nouvelle nomination à la renonciation à toute réclamation que les demandeurs pourraient faire valoir contre le gouvernement ou ses représentants. Cette démarche était non seulement inique et coercitive du point de vue des demandeurs, elle représentait encore, à mon avis, un abus de pouvoir équivalent en fait à une tentative de vente de charges publiques. Il est important de noter la forme de la renonciation à signer par les demandeurs à titre de condition d'une nomination pour deux ans à la nouvelle Commission²⁰. Voici ce qu'on y lit:

Je soussigné[e], _____, en reconnaissance de ma nomination à titre de membre vacataire à temps plein, en vertu d'un décret, à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour un mandat de 2 ans, à titre inamovible, décharge et libère définitivement par la présente Sa Majesté, ses agents, ses préposés et ses représentants de toute poursuite, réclamation ou revendication, quel qu'en soit le genre ou la nature, que moi-même, ou l'un de mes représentants, a déjà introduite, introduit ou pourrait introduire par suite ou en raison de ma cessation d'emploi en tant que membre de la Commission d'appel de l'immigration au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi C-55.

En effet, ce qu'on demandait à ces demandeurs, c'était de payer leur nouvelle nomination par décret au moyen de la renonciation à tout recours contre la Couronne et ses représentants. Il est manifeste que le Bureau du Conseil privé, tout comme les demandeurs, avait conscience du bien-fondé potentiel de ce recours, autrement il ne leur aurait pas demandé, et eux n'auraient pas refusé, de signer la renonciation. Ainsi donc, il a été demandé aux demandeurs de payer leur nomination avec quelque chose qui semblait avoir une valeur. Je ne pense pas que ce soit là une condition que le gouverneur en conseil puisse légitimement imposer pour la nomination à des organismes quasi judiciaires: il est en effet étonnant que le gouverneur en conseil ait reçu des conseils en ce sens.

Le net résultat de ce qui précède c'est que ces demandeurs qui, selon les preuves et témoignages produits, s'en sont remis à une loi fédérale pour accepter de bonne foi la nomination pour des

²⁰ Le texte anglais qui est le même pour les demandeurs Anderson, Petryshyn et Vidal, correspond au texte français (appelé *quittance* et reproduit ci-dessus) destiné à la demanderesse Tremblay. Le texte de la renonciation destiné à M. Benedetti ne se trouve pas dans le dossier, mais je présume que c'est le même.

certain cases their retirements accordingly and who have performed their jobs diligently and competently, have been deprived of a livelihood to which they quite reasonably felt themselves to be entitled and without any compensation.²¹

David Anderson's Travel and Living Expenses

I have concluded that Mr. Anderson is entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred by him during the period from his appointment to early 1986 when his home was in Victoria and he was travelling to Vancouver to carry out his work.

I have little doubt that in the common understanding of those who review and approve expense accounts Mr. Anderson should be treated as having his ordinary place of residence in the city where he was expected to work. But that is not what section 62 of the *Immigration Act, 1976*, on which he bases his claim, says. Unlike the *Judges Act*,²² for example, which provides specifically or by implication for where the judge must be considered to be based for purposes of travelling expenses, section 62 simply uses the test of "ordinary place of residence". As such, it is a simple factual test. In response to my request of counsel for the defendant, he could point to no provision in the statutes or regulations which specified where a member of the Immigration Appeal Board must reside. Nor am I convinced that one must draw the inference that a member was obliged to reside in the city where he was assigned to serve. It is quite conceivable with a board that had appointments for varying periods, and where members were expected to serve at times in various centres across the country, that there would be no rigid rule that every member must live in the city of his principal place of work. Counsel has therefore not demonstrated to me any basis in law to support the statement by the Chief of Financial Services in his memo-

²¹ It should be noted that upon the abolition of the Tariff Board in similar circumstances the government undertook to pay "reasonable compensation" to members not reappointed to the successor Tribunal: see *R. v. Beauchamp* (1990), 31 C.C.E.L. 194 (F.C.T.D.).

²² R.S.C., 1985, c. J-1, ss. 34-38 [s. 38 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 11, s. 2)].

périodes déterminées, qui ont planifié leur vie et, dans certains cas, leur retraite en conséquence, qui ont fait leur travail de façon diligente et compétente, ont été privés, sans indemnisation aucune, d'un moyen de subsistance auquel ils pensaient, tout à fait raisonnablement, avoir droit²¹.

Les frais de déplacement et de séjour de David Anderson

J'ai conclu que M. Anderson a droit au paiement des frais raisonnables de déplacement et de séjour subis pendant l'intervalle de temps entre sa nomination et le début de 1986, pendant lequel il habitait Victoria et devait se rendre à son travail à Vancouver.

Je ne doute pas qu'aux yeux de ceux qui sont chargés de contrôler et d'approuver les notes de frais, M. Anderson fût réputé habiter la ville où il travaillait. Ce n'est pourtant pas ce que dit l'article 62 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qu'il invoque. À la différence de la *Loi sur les juges*²² par exemple, qui prévoit expressément ou implicitement le lieu de travail du juge du point de vue des frais de déplacement, l'article 62 repose simplement sur le critère du «lieu ordinaire de résidence». Ce n'est donc qu'un critère pragmatique. J'ai demandé à l'avocat de la défenderesse d'indiquer quelle disposition des lois ou règlements applicables spécifiait le lieu où les membres de la Commission d'appel de l'immigration devaient résider, et il n'a pu le faire. Je ne suis pas convaincu qu'on doive supposer que tout commissaire était obligé d'habiter la ville où il était affecté. Il est tout à fait concevable que s'agissant d'une commission dont les membres étaient nommés pour des durées différentes et obligés de siéger à divers moments dans différentes localités, il n'y eût aucune règle rigide voulant que chaque commissaire habitât la ville où se trouvait son principal lieu de travail. L'avocat de la défenderesse n'a donc pu faire valoir aucune règle de droit à l'appui de l'assertion faite par le chef des services financiers dans sa note de service du 10 avril

²¹ Il y a lieu de noter qu'à la dissolution de la Commission du tarif dans des circonstances analogues, le gouvernement s'est engagé à verser une «réparation raisonnable» aux commissaires qui n'étaient pas nommés au nouvel organisme; Voir *R. c. Beauchamp* (1990), 31 C.C.E.L. 194 (C.F. 1^{re} inst.).

²² L.R.C. (1985), ch. J-1, art. 34-38 [art. 38 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 11, art. 2)].

randum of April 10, 1984, to Mr. Anderson²³ that “the Immigration Appeal Board expects all employees to present themselves at their work places on their own time and at their own expense”. It is perhaps not insignificant that at one point officers of the Board undertook to request the Privy Council Office to provide a legal opinion on the meaning of section 62, but later declined to do so.

Once Mr. Anderson moved to Vancouver, at the expense of the Board, he could not and does not claim for any such expenses while his home was in Vancouver. Nor do I think it a reasonable interpretation of the phrase “ordinary place of residence” that, having established it in Vancouver at the expense of the Board, a member could unilaterally establish another ordinary place of residence and then expect to be paid for commuting from it to work. In my view the phrase “ordinary place of residence” involves essentially a question of fact as to where one is found at the time of appointment. If one is induced to move to the city where the relevant board office is situated and is compensated therefore by the payment of relocation expenses, then that becomes his ordinary place of residence and he ceases to receive travel and living expenses because he has accepted relocation costs. It is then appropriate to regard his place of relocation at the expense of the board as his ordinary place of residence.

Disposition

For the above reasons the claims of the plaintiffs for loss of income and benefits in respect of their abolished offices must be dismissed.

Mr. Anderson will be awarded his reasonable travel and living expenses incurred by him while absent from Victoria during the period April 1, 1984 to February, 1986 up to the time of his relocation to Vancouver. From this amount should be deducted the commuting allowance actually received by him. As requested by counsel I will not formulate a judgment

²³ *Supra*, note 5.

1984 à M. Anderson²³, savoir que «les employés de la Commission ne sont pas rémunérés pour le temps qu’ils prennent pour se rendre au travail, ni ne sont indemnisés des frais subis à cette occasion». Il y a peut-être lieu de rappeler qu’à un moment donné, les responsables de la Commission ont envisagé de demander au Bureau du Conseil privé de donner une consultation juridique sur la signification de l’article 62, mais y ont renoncé par la suite.

Après que M. Anderson eut déménagé à Vancouver aux frais de la Commission, il ne pouvait plus réclamer les frais de ce genre pendant qu’il habitait cette ville, et il ne les réclame pas. Par ailleurs, ce ne serait pas interpréter raisonnablement la notion de «lieu ordinaire de résidence» que de penser que, après avoir déménagé à Vancouver aux frais de la Commission, un commissaire pût établir unilatéralement un autre lieu ordinaire de résidence puis compter sur le remboursement des frais de déplacement pour faire la navette entre sa résidence et son lieu de travail. À mon avis, la question du «lieu ordinaire de résidence» est essentiellement une question de fait; il s’agit de savoir où se trouve la résidence ordinaire au moment de la nomination. Si un commissaire est poussé à emménager dans la ville où se trouve le bureau de la Commission auquel il est affecté, cette ville devient son lieu ordinaire de résidence et il cesse de recevoir les frais de déplacement et de séjour parce qu’il a touché les frais de déménagement. Il est juste dès lors de considérer la ville où il a emménagé aux frais de la Commission comme son lieu ordinaire de résidence.

Décision

Par ces motifs, les demandeurs doivent être déboutés de leur action en recouvrement du revenu et des avantages perdus par suite de la suppression de leur poste.

M. Anderson aura droit à ses frais raisonnables de déplacement et de séjour subis hors de son lieu de résidence de Victoria, pendant la période allant du 1^{er} avril 1984 à février 1986, jusqu’au moment de son emménagement à Vancouver, défalcation faite de l’allocation de déplacement qu’il avait déjà touchée. À la demande des avocats, je ne rendrai pas un juge-

²³ *Supra*, note 5.

but hereby request counsel to seek to agree on the correct amount to be awarded to Mr. Anderson in this respect. If no agreement is possible counsel can readdress me on this matter and I can make a determination or if necessary order a reference.

With respect to costs, counsel requested a further opportunity to address the Court on this matter after reasons were issued.

If agreement can be reached on all these matters counsel can move for judgment pursuant to Rule 324 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663]. Otherwise if so requested the Court will arrange another hearing.

ment à ce sujet, mais leur demande par les présentes d'essayer de s'entendre sur le montant correct à accorder à M. Anderson à cet égard. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, ils pourront me saisir de nouveau de la question et je pourrai soit la trancher soit ordonner un renvoi, le cas échéant.

En ce qui concerne les dépens, les avocats ont demandé à présenter leurs arguments une fois que les motifs de jugement auront été prononcés.

Si les avocats peuvent s'entendre sur tous ces points, ils pourront demander un jugement conformément à la Règle 324 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663]. Dans le cas contraire, la Cour tiendra une autre audience si elle en reçoit la demande.