

A-1787-83

A-1787-83

Fred Ager (*Appellant*) (*Plaintiff*)

v.

The Queen (*Respondent*) (*Defendant*)

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Mac-Guigan JJ.—Ottawa, September 11, 1984.

Public service — Appeal from determination of question of law — Plaintiff air traffic controller in supervisory capacity transferred to non-operational service for partisan Union activities — Trial Judge finding conduct prior to reassignment relevant to question of whether plaintiff ceased "otherwise than voluntarily to be employed" — Appeal allowed — Statement of defence indicating plaintiff not wishing to accept transfer — Pleading going to intention, negating possibility of voluntary cessation of operational service — Allegations regarding conduct prior to transfer irrelevant to question of whether ceased employment otherwise than voluntarily — Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36, ss. 12.12 (as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 64, s. 3), 12.13 (as enacted idem).

COUNSEL:

Thomas A. McDougall, Q.C. and James R. Hendry for appellant (plaintiff).
John H. Sims for respondent (defendant).

SOLICITORS:

Perley-Robertson, Panet, Hill & McDougall, Ottawa, for appellant (plaintiff).
Deputy Attorney General of Canada for respondent (defendant).

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

HUGESSEN J.: This is an appeal from a judgment of Addy J. [[1984] 1 F.C. 157 (T.D.)], determining prior to trial two questions of law as follows:

1. Pursuant to Rule 474 that the following questions of law be determined:

(a) Whether the actions of the Plaintiff as alleged in the Defence of the Defendant herein prior to the re-assignment of the Plaintiff by the Defendant from operational to non-operational service are relevant to the determination of the question of whether the Plaintiff has ceased 'otherwise than voluntarily to be employed' in operational ser-

Fred Ager (*appelant*) (*demandeur*)

c.

^a **La Reine** (*intimée*) (*défenderesse*)

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Mac-Guigan—Ottawa, 11 septembre 1984.

Fonction publique — Appel d'une décision tranchant une question de droit — Le demandeur, un contrôleur de la navigation aérienne exerçant des fonctions de surveillance, a été muté au service non-opérationnel pour avoir exercé des activités syndicales partisans — Le juge de première instance a décidé que la conduite du demandeur préalable à sa mutation est pertinente à la question de savoir s'il a cessé involontairement d'être employé» — Appel accueilli — Selon la plaidoirie écrite de la défense, le demandeur ne voulait pas accepter la mutation — La plaidoirie porte sur l'intention, écartant complètement la possibilité qu'il ait cessé volontairement d'être employé dans le service opérationnel — Les allégations relatives à la conduite du demandeur préalable à sa mutation ne sont pas pertinentes à la question de savoir s'il a cessé involontairement d'être employé — Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-36, art. 12.12 (édicte par S.C. 1980-81-82-83, chap. 64, art. 3), 12.13 (édicte, idem).

^e AVOCATS:

Thomas A. McDougall, c.r. et James R. Hendry pour l'appelant (demandeur).
John H. Sims pour l'intimée (défenderesse).

^f

PROCUREURS:

Perley-Robertson, Panet, Hill & McDougall, Ottawa, pour l'appelant (demandeur).
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée (défenderesse).

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

^h LE JUGE HUGESSEN: La Cour statue sur un appel interjeté à l'encontre d'un jugement du juge Addy [[1984] 1 C.F. 157 (1^{re} inst.)] qui a tranché, avant le procès, les deux questions de droit suivantes:

ⁱ

1. Que, conformément à la Règle 474, les questions de droit suivantes soient tranchées:

a) Étant donné qu'on ne reproche au demandeur aucune inconduite, les actes que, d'après la défense produite par la défenderesse, il aurait accomplis avant sa mutation du service opérationnel au service non opérationnel sont-ils pertinents relativement à la question de savoir s'il a cessé "involontairement d'être employé" dans le service opéra-

vice within the meaning of Section 12.13 of the Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, Chapter P-36, as amended, inasmuch as no misconduct is alleged against the Plaintiff and where the term 'operational service' is defined in the Public Service Superannuation Act?

(b) If the answer to the first question is in the affirmative, whether the Plaintiff is estopped from denying the findings of fact made by the Public Service Staff Relations Board in its decision dated September 5, 1978 in respect of its files number 166-2-3413 and 166-2-3414 and in its decision dated November 14, 1978 in respect of its file number 166-2-167.

(Order of Jerome A.C.J., 9 September, 1983, Case, pp. 17-18.)

Addy J., answered the first question in the affirmative, the second in the negative. Plaintiff appeals from that part of the order answering the first question; defendant has appealed from that part answering the second question.

Plaintiff was an air traffic controller in operational service. He was in a supervisory function. In the course of a labour dispute which apparently engendered bitter divisions not only between management and labour but also between the members of the Union amongst themselves, plaintiff took a highly partisan position and engaged in certain activities which, in the view of his superiors, destroyed the appearance of impartiality and fairness necessary to the performance of his duties. As a result he was transferred to non-operational service.

Pursuant to the *Public Service Superannuation Act* [R.S.C. 1970, c. P-36], air traffic controllers in operational service enjoy highly preferential retirement benefits. Where a controller ceases to be in operational service, some benefits may continue or additional benefits may accrue depending upon the manner of the cessation.

The statute distinguishes between the air controller who voluntarily ceases to be employed in operational service, who is dealt with in section 12.12 [as enacted by S.C. 1980-81-82-83, c. 64, s. 3], and the one who ceases such service "otherwise than voluntarily . . . for any reason other than misconduct", who is dealt with in section 12.13.

tionnel au sens de l'article 12.13 de la Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, chapitre P-36, et modifications, l'expression "service opérationnel" étant définie dans ladite loi?

b) Dans l'affirmative, le demandeur est-il irrecevable à nier les conclusions de fait tirées par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique dans sa décision en date du 5 septembre 1978 relativement aux dossiers portant les numéros 166-2-3413 et 166-2-3414 et dans sa décision en date du 14 novembre 1978 relativement au dossier portant le numéro 166-2-167?

(Ordonnance rendue par le juge en chef adjoint Jerome le 9 septembre 1983, pages 17 et 18 du dossier conjoint.)

Le juge Addy a répondu par l'affirmative à la première question et par la négative à la deuxième. Le demandeur a interjeté appel à l'encontre de la partie de l'ordonnance qui répond à la première question et la défenderesse en appelle de la partie qui répond à la deuxième question.

Le demandeur était un contrôleur de la circulation aérienne en service opérationnel. Il remplissait des fonctions de surveillance. À l'occasion d'un conflit de travail qui semble avoir causé d'amères divisions non seulement entre la direction et les employés mais également entre les syndiqués eux-mêmes, le demandeur a adopté une attitude très partisane et a participé à des activités qui, de l'avis de ses supérieurs, ont détruit l'image d'impartialité et d'équité nécessaire à l'exécution de ses fonctions. En conséquence, il a été muté au service non-opérationnel.

Sous le régime de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* [S.R.C. 1970, chap. P-36], les contrôleurs aériens affectés au service opérationnel jouissent d'un régime de prestations de retraite préférentiel. Lorsqu'un contrôleur cesse d'être employé dans le service opérationnel, certaines prestations peuvent être maintenues ou des prestations supplémentaires peuvent s'ajouter, suivant la façon dont son emploi a pris fin.

Le texte de loi établit une distinction entre le contrôleur aérien qui cesse volontairement d'être employé dans un service opérationnel (article 12.12 [édicte par S.C. 1980-81-82-83, chap. 64, art. 3]) et celui qui cesse d'y être employé « involontairement . . . pour toute raison autre que l'inconduite » (article 12.13).

The scheme of the enactment, therefore, envisages three possible ways in which a controller may cease operational service:

1. involuntary cessation due to misconduct,
2. other involuntary cessation,
3. voluntary cessation,

and provides for different consequences flowing therefrom. There is no question of misconduct in the present case, it being admitted that plaintiff's transfer was not for this reason. The question therefore is whether he ceased operational service voluntarily or involuntarily.

A voluntary cessation is one which is intended and results from the will of the employee. If such intention is lacking, the cessation is other than voluntary.

The intention of an actor may be expressed or it may be implied from his actions. Here, on defendant's own pleading, plaintiff has not expressed the intention to cease operational service, but rather the opposite:

... the plaintiff did not wish to accept this transfer of duties and did so under protest (Defence, paragraph 6(h), Case, p. 10).

While there may be circumstances in which an intention opposite to what is expressed may be deemed to exist despite such expression, the pleadings do not contain any suggestion that such is the case here. Indeed, in my view, the quoted paragraph goes further than the simple expression of plaintiff's intention but goes to the intention itself so as to negate any possibility of a voluntary cessation of operational service. Read in this light, the allegations regarding plaintiff's conduct prior to his transfer indicate that, at the most, he voluntarily acted in such a way as to justify his employer in imposing a transfer upon him. That is irrelevant to the determination of the question of whether he intended such transfer or, in the words of the statute, whether he ceased otherwise than voluntarily to be employed in operational service.

The appeal should be allowed and the first question put in the order of Jerome A.C.J., of 9

La loi envisage donc trois façons possibles pour un contrôleur de cesser d'être employé dans le service opérationnel:

1. la cessation involontaire par suite d'une ^a inconduite,
2. toute autre cessation involontaire,
3. la cessation volontaire,

et prévoit les différentes conséquences qui en découlent. La question de l'inconduite ne se pose pas en l'espèce, puisqu'il est admis que ce n'est pas pour cette raison que le demandeur a été muté. La question est donc de savoir s'il a cessé d'être employé dans le service opérationnel de façon ^c volontaire ou involontaire.

La cessation volontaire est celle qui est voulue par l'employé et qui résulte de son intention. Si cette intention fait défaut, la cessation n'est pas ^d volontaire.

L'intention d'une personne peut être exprimée ou être déduite de ses actes. En l'espèce, et suivant la plaidoirie écrite de la défenderesse même, le demandeur n'a pas exprimé son intention de cesser d'être employé dans le service opérationnel, mais bien au contraire:

[TRADUCTION] ... le demandeur ne voulait pas accepter cette mutation; il l'a fait sous réserve (par. 6h) de la défense, p. 10 du dossier conjoint).

Dans certaines circonstances, on peut présumer l'existence d'une intention contraire à celle qui est exprimée, mais en l'espèce, les plaidoiries écrites ne permettent pas de déduire que ce soit le cas. À ^g vrai dire, je suis d'avis que le paragraphe précité est plus qu'une simple expression de l'intention du demandeur et qu'il porte sur l'intention véritable, nous obligeant ainsi à écarter complètement la possibilité que le demandeur ait cessé volontairement d'être employé dans le service opérationnel. ^h Vue sous cet angle, l'allégation relative à la conduite du demandeur avant sa mutation indique tout au plus qu'il a agi volontairement d'une façon qui justifiait son employeur de lui imposer une ⁱ mutation. Cela n'a rien à voir avec la solution à la question de savoir s'il voulait cette mutation ou, pour employer l'expression de la loi, s'il avait cessé involontairement d'être employé dans le service opérationnel.

^j L'appel devrait être accueilli et la première question formulée par le juge en chef adjoint

September, 1983, should be answered in the negative. That being so, no answer should have been given to the second question.

PRATTE J. concurred.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

MACGUIGAN J.: I concur and I would add only a few words.

Both the ordinary meaning of its words and the overall context provided by a statute are relevant to its interpretation. It is not necessary for this case for us to decide in a final way how section 12.13 of the *Public Service Superannuation Act*, R.S.C. 1970, c. P-36, should be interpreted, and I specifically reserve the question of what degree of reckless conduct might be considered to be sufficiently assimilable to intention as to constitute a voluntary act.

Jerome dans son ordonnance du 9 septembre 1983 devrait recevoir une réponse négative. En conséquence, il n'était pas nécessaire de répondre à la deuxième question.

^a PRATTE J. y a souscrit.

* * *

^b *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés par*

LE JUGE MACGUIGAN: Je suis du même avis. J'aimerais ajouter seulement quelques mots.

^c Pour interpréter un texte de loi, on peut tenir compte tant du sens ordinaire des mots que du contexte général de la Loi. Il n'est pas nécessaire pour la solution du présent litige de statuer de façon définitive sur l'interprétation de l'article 12.13 de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-36. Je laisse en suspens la question de savoir à quel point la conduite téméraire d'une personne peut être assimilée à une intention qui se traduit par un acte volontaire.