

T-2382-84

T-2382-84

**Jean-Pierre Houle (Plaintiff)**

v.

**Her Majesty in right of Canada as represented by the Minister of Labour and Immigration\* and Chairman, Immigration Appeal Board (Defendants)**

INDEXED AS: HOULE v. CANADA (MINISTER OF LABOUR AND IMMIGRATION)

Trial Division, Martin J.—Ottawa, February 16, 17 and 27, 1987.

*Public service — Termination of employment — Whether Vice-Chairman of Immigration Appeal Board a "public officer" — Authority in Governor in Council to terminate at pleasure designation of plaintiff as Vice-Chairman — No express or implied limitation in contract, in terms of designation, or in statute limiting right of Governor in Council to terminate office without cause — Immigration Appeal Board Act, R.S.C. 1970, c. I-3 (rep. by S.C. 1976-77, c. 52, s. 128(1)), s. 3(1),(2),(5) — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(1), 60(1),(5), 61(1),(4), 68, 128 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 2, 3(1), 22, 23 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29, s. 1(2)), 36(f) — Interpretation Ordinance, R.O.N.W.T. 1974, c. I-3, s. 2 — Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36 — Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, s. 13(2) — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 474.*

*Judges and courts — Judicial independence — Vice-Chairman of Immigration Appeal Board — Additional duties as Vice-Chairman administrative rather than adjudicative — Loss of vice-chairmanship not affecting judicial independence — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 11(d).*

In May 1968, the plaintiff was appointed to be a member of the Immigration Appeal Board to hold office during good behaviour. He was designated Vice-Chairman of the Board in December 1969. In January 1984, the Governor in Council terminated the plaintiff's designation as Vice-Chairman. The plaintiff continues to be a member of the Board.

This is an application for the preliminary determination of two questions of law: Did the Governor in Council have the authority to withdraw the vice-chairmanship and, if so, did the

\* Editor's note: This is the style of cause as it appears throughout the proceedings. The Minister's correct title is Minister of Employment and Immigration.

**Jean-Pierre Houle (demandeur)**

c.

**Sa Majesté du chef du Canada représentée par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le président de la Commission d'appel de l'immigration (défendeurs)**

**RÉPERTORIÉ: HOULE c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION)**

Division de première instance, juge Martin—Ottawa, 16, 17 et 27 février 1987.

*Fonction publique — Fin d'emploi — Le vice-président de la Commission d'appel de l'immigration est-il un «fonctionnaire public»? — Le gouverneur en conseil est habilité à mettre fin à sa discrétion à la désignation du demandeur à titre de vice-président — Il n'existe aucune disposition expresse ou implicite prévue soit dans un contrat, soit dans le mandat confié au moment de la désignation, soit dans la loi, qui limite le droit du gouverneur en conseil de mettre fin aux fonctions sans motif — Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, S.R.C. 1970, chap. I-3 (abrogée par S.C. 1976-77, chap. 52, art. 128(1)), art. 3(1),(2),(5) — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 2(1), 60(1),(5), 61(1),(4), 68, 128 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 2, 3(1), 22, 23 (mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 29, art. 1(2)), 36(f) — Interpretation Ordinance, R.O.N.W.T. 1974, chap. I-3, art. 2 — Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-36 — Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, chap. R-9, art. 13(2) — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 474.*

*Juges et tribunaux — Indépendance judiciaire — Vice-président de la Commission d'appel de l'immigration — Les autres fonctions attribuées au demandeur en sa qualité de vice-président ont un caractère administratif plutôt qu'adjudicatif — La perte des fonctions de vice-président par le demandeur n'a aucune influence sur son indépendance judiciaire — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 11d).*

En mai 1968, le demandeur a été nommé commissaire à la Commission d'appel de l'immigration pour occuper ce poste durant bonne conduite (à titre inamovible). Il a été nommé pour occuper le poste de vice-président, de la Commission en décembre 1969. Le gouverneur en conseil a mis fin à la désignation du demandeur comme vice-président en janvier 1984, mais ce dernier a continué d'agir en qualité de commissaire.

La présente demande vise à obtenir une décision préliminaire sur deux points de droit: le gouverneur en conseil était-il

Governor in Council have the authority to do so at pleasure, without cause.

*Held*, both questions are answered in the affirmative and the plaintiff's action is dismissed.

The provisions of the *Immigration Act, 1976* must be read in conjunction with the *Interpretation Act*. Since a Vice-Chairman is a "public officer" within the meaning of section 2 of the *Interpretation Act*, the appointment, according to section 22 of the Act is at "pleasure only, unless it is otherwise expressed in the enactment or in his commission or appointment" and may, according to section 23 of the Act, be terminated "in the discretion of the authority in whom the power of appointment is vested". The fact that the plaintiff was, according to subsection 61(1) of the *Immigration Act, 1976*, "designated" Vice-Chairman rather than "appointed" is irrelevant, the two words being synonymous.

Since Parliament provided "good behaviour" tenure for members but made no provision for the tenure of the Vice-Chairman, this implies that sections 22 and 23 of the *Interpretation Act* were meant to apply to the office of Vice-Chairman. The plaintiff's additional statutory duties as Vice-Chairman were minimal and procedural or administrative rather than adjudicative. He had security of tenure for his judicial functions. There was no inherent necessity for security of tenure for the office of Vice-Chairman.

There was no express limitation in contract, in the terms of his designation, or in the statute limiting the right of the Governor in Council to terminate him in his office without cause, nor can any such restriction be found by necessary implication.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Re Melsness and Minister of Social Services and Community Health et al.* (1982), 132 D.L.R. (3d) 715 (Alta. C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*McCleery v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.); *Malone v. The Queen in Right of Ontario et al.* (1984), 3 C.C.E.L. 61 (Ont. H.C.); *Malloch v. Aberdeen Corporation*, [1971] 1 W.L.R. 1578 (H.L.); *Wuorinen v. Workers' Compensation Board* (1983), 1 C.C.E.L. 29 (B.C.S.C.); *Reference re Justices of the Peace Act* (1985), 48 O.R. (2d) 609 (C.A.); *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673.

##### CONSIDERED:

*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Nova Scotia Government Employees Association et al. v. Civil Service Commission of Nova Scotia et al.*, [1981] 1 S.C.R. 211; 119 D.L.R. (3d) 1.

habilité à retirer la charge de vice-président et, le cas échéant, était-il habilité à le faire à sa discrétion, sans motif?

*Jugement*: la réponse aux deux questions est affirmative et l'action du demandeur est rejetée.

Les dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* doivent être lues en corrélation avec celles de la *Loi d'interprétation*. Étant donné qu'un vice-président est un «fonctionnaire public» au sens de cette expression figurant à l'article 2 de la *Loi d'interprétation*, la nomination, suivant l'article 22 de la Loi, est faite «à titre amovible seulement, sauf disposition contraire dudit texte ou de sa commission ou nomination» et, suivant l'article 23 de la Loi, il peut y être mis fin «à la discrétion de l'autorité investie du pouvoir de faire la nomination». Il importe peu que suivant le paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* le demandeur ait été «choisi» comme vice-président plutôt que «nommé» à ce poste, ces deux mots étant synonymes.

Le Parlement ayant prévu que les commissaires étaient nommés pour occuper leur poste durant «bonne conduite», mais n'ayant pas précisé la durée du mandat du vice-président, cela signifie que les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation* étaient destinés à s'appliquer au poste de vice-président. Les autres fonctions attribuées par la loi au demandeur en sa qualité de vice-président étaient minimes et elles avaient un caractère procédural ou administratif plutôt qu'adjudicatif. Le demandeur bénéficiait de l'inamovibilité dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. L'inamovibilité n'était pas nécessaire pour le poste de vice-président.

Il n'existait aucune disposition expresse prévue soit dans un contrat, soit dans le mandat qui a été confié au demandeur au moment de sa désignation, soit dans le texte législatif, qui limitait le droit du gouverneur en conseil de le révoquer sans motif et on ne peut non plus conclure qu'une telle limite existait implicitement.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Re Melsness and Minister of Social Services and Community Health et al.* (1982), 132 D.L.R. (3d) 715 (C.A. Alb.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*McCleery c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.); *Malone v. The Queen in Right of Ontario et al.* (1984), 3 C.C.E.L. 61 (H.C. Ont.); *Malloch v. Aberdeen Corporation*, [1971] 1 W.L.R. 1578 (H.L.); *Wuorinen v. Workers' Compensation Board* (1983), 1 C.C.E.L. 29 (C.S.C.-B.); *Reference re Justices of the Peace Act* (1985), 48 O.R. (2d) 609 (C.A.); *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et autres c. Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse et autre*, [1981] 1 R.C.S. 211; 119 D.L.R. (3d) 1.

## COUNSEL:

*Gordon F. Henderson, Q.C.* and *Martin W. Mason* for plaintiff.

*Dogan D. Akman* and *J. DePencier* for defendants. <sup>a</sup>

## AVOCATS:

*Gordon F. Henderson, c.r.* et *Martin W. Mason* pour le demandeur.

*Dogan D. Akman* et *J. DePencier* pour les défendeurs.

## SOLICITORS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for plaintiff. <sup>b</sup>

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

## PROCUREURS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour le demandeur.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

MARTIN J.: Upon joint application by the parties and pursuant to Rule 474 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] it was ordered that two questions of law be determined at a hearing which took place at Ottawa on the 16th and 17th days of February 1987.

LE JUGE MARTIN: Vu la demande conjointe présentée par les parties et conformément à la Règle 474 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], la Cour a décidé de statuer sur deux points de droit lors d'une audience tenue à Ottawa les 16 et 17 février 1987.

The parties agreed that the following are the questions to be determined: <sup>e</sup>

Les parties ont convenu que la Cour devait statuer sur les points suivants:

1. Did Her Excellency the Governor in Council at the material date have the authority and power to terminate the designation of the plaintiff as a Vice-Chairman of the Immigration Appeal Board?
2. If the answer to question 1 is in the affirmative did Her Excellency the Governor in Council at the material date have the authority and power to terminate at pleasure, that is to say, without cause, the designation of the plaintiff as a Vice-Chairman of the Immigration Appeal Board?

[TRADUCTION] 1. Son Excellence le gouverneur en conseil était-il habilité, à la date en cause, à mettre fin à la charge du demandeur comme vice-président de la Commission d'appel de l'immigration? <sup>f</sup>

2. Si la réponse à la première question est affirmative, Son Excellence le gouverneur en conseil était-il habilité, à la date en cause, à mettre fin à sa discrétion, c'est-à-dire sans motif, à la charge du demandeur comme vice-président de la Commission d'appel de l'immigration? <sup>g</sup>

The parties also agreed on the following Statement of Facts:

Les parties ont également convenu de l'exposé des faits suivant:

1. On the 22nd day of May, 1968, by Privy Council Order 1968-1010, His Excellency the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Manpower and Immigration, pursuant to Section 3 of the *Immigration Appeal Board Act*, appointed the Plaintiff to be a member of the Immigration Appeal Board to hold office during good behaviour. <sup>h</sup>
2. On the 19th day of December 1969, by Privy Council Order 1969-2412, His Excellency the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Manpower and Immigration and the Treasury Board, pursuant to section 3 of the *Immigration Appeal Board Act*, designated the Plaintiff, then a member of the Immigration Appeal Board, to be a Vice-Chairman of the said Immigration Appeal Board. <sup>i</sup>
3. On the 3rd day of January, 1984, by Privy Council Order PC 1984-1, Her Excellency the Governor in Council, on the

[TRADUCTION] 1. Le 22 mai 1968, par le décret du Conseil privé 1968-1010, Son Excellence le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et conformément à l'article 3 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, a nommé le demandeur membre de la Commission d'appel de l'immigration pour occuper son poste durant bonne conduite.

2. Le 19 décembre 1969, par le décret du Conseil privé 1969-2412, Son Excellence le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ainsi que du Conseil du Trésor et conformément à l'article 3 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, a désigné le demandeur pour occuper un poste de vice-président de la Commission d'appel de l'immigration dont il était alors commissaire. <sup>j</sup>

3. Le 3 janvier 1984, par le décret du Conseil privé 1984-1, Son Excellence le gouverneur en conseil, sur la recommandation

recommendation of the Minister of Employment and Immigration pursuant to subsection 61(1) of the *Immigration Act, 1976* terminated the designation of the Plaintiff as Vice-Chairman of the Immigration Appeal Board effective January 2, 1984.

4. The Plaintiff continues to be a member of the Immigration Appeal Board.

The plaintiff, Jean-Pierre Houle, held two positions on the Immigration Appeal Board, that of member and that of Vice-Chairman. He was appointed by the Governor in Council as a member to hold office during good behaviour under the provisions of subsections 3(1) and (2) of the *Immigration Appeal Board Act*, R.S.C. 1970, c. I-3.

3. (1) There shall be a board, to be called the Immigration Appeal Board consisting of not less than seven nor more than nine members to be appointed by the Governor in Council.

(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.

He was designated to be a Vice-Chairman of the Board by the Governor in Council pursuant to subsection 3(5) of the Act.

3. ...

(5) The Governor in Council shall designate one of the members to be Chairman of the Board and two of the members to be Vice-Chairmen of the Board.

The *Immigration Appeal Board Act* was repealed by subsection 128(1) of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] which, by subsection 60(1) provided for the appointment to the Immigration Appeal Board established under that Act of members with limited terms. The plaintiff's term of office as a member was not affected by subsection 60(1). He was, instead, continued in office as a member by virtue of subsection 60(5).

60. ...

(5) Each member who, immediately prior to the coming into force of this Act, was a permanent member of the Immigration Appeal Board established by section 3 of the *Immigration Appeal Board Act*, as it read before it was repealed by subsection 128(1) of this Act, continues in office as a member of the Board and shall hold such office during good behaviour but may be removed by the Governor in Council for cause.

du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et sur le fondement du paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, a mis fin à la désignation du demandeur comme vice-président de la Commission d'appel de l'immigration à compter du 2 janvier 1984.

4. Le demandeur continue d'être membre de la Commission d'appel de l'immigration.

Le demandeur, Jean-Pierre Houle, était à la fois commissaire et vice-président de la Commission d'appel de l'immigration. Il a été nommé commissaire par le gouverneur en conseil pour occuper son poste durant bonne conduite (à titre inamovible) conformément aux dispositions des paragraphes 3(1) et (2) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, S.R.C. 1970, chap. I-3.

3. (1) Est établie une commission appelée Commission d'appel de l'immigration, formée d'au moins sept membres et d'au plus neuf membres que nomme le gouverneur en conseil.

(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.

Il a été désigné par le gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 3(5) de la Loi, pour occuper le poste de vice-président de la Commission.

3. ...

(5) Le gouverneur en conseil désigne un des membres pour occuper le poste de président de la Commission et deux des membres pour occuper les postes de vice-président de la Commission.

La *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* a été abrogée par le paragraphe 128(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] qui prévoyait, au paragraphe 60(1), la nomination pour une durée limitée des membres de la Commission d'appel de l'immigration établie en vertu de cette Loi. Le mandat du demandeur à titre de commissaire n'a pas été modifié par le paragraphe 60(1). Le demandeur a plutôt continué d'agir en qualité de commissaire en vertu du paragraphe 60(5).

60. ...

(5) A l'entrée en vigueur de la présente loi, les membres permanents de la Commission d'appel de l'immigration établie par l'article 3 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, abrogée par le paragraphe 128(1) de la présente loi, sont maintenus en fonctions en qualité de commissaires à titre inamovible. Ils peuvent cependant faire l'objet d'une révocation motivée, de la part du gouverneur en conseil.

Similarly section 61(1) provides for the designation of the Vice-Chairman and the plaintiff was continued in that office by virtue of subsection 61(4).

61. ...

(4) The member who, immediately prior to the coming into force of this Act, was Chairman of the Immigration Appeal Board established by section 3 of the *Immigration Appeal Board Act*, as it read before it was repealed by subsection 128(1) of this Act, and each member who at that time was a Vice-Chairman of that Board, shall continue to hold such office under this Act.

Counsel for the plaintiff submits that having been designated a Vice-Chairman under subsection 3(5) of the *Immigration Appeal Board Act* and continued in office under subsection 61(4) of the *Immigration Act, 1976*, the plaintiff's designation cannot be terminated by the Governor in Council under the provisions of subsection 61(1) of the latter Act. If that submission were to be accepted, presumably, in order to properly terminate the plaintiff's designation as Vice-Chairman, the Governor in Council would have to act under subsection 61(4) of the *Immigration Act, 1976* because subsection 3(5) of the *Immigration Appeal Board Act*, the original authority for his designation, has been repealed.

I am unable to accept that argument. While subsection 61(4) is the source of the plaintiff's continuation in his office as Vice-Chairman, it is not the source of his designation as such. Subsection 61(4) provides that he shall continue "to hold office under this Act" i.e. the *Immigration Act, 1976*. The only authority for the designation of a Vice-Chairman under that Act is subsection 61(1) and it is under that subsection that he holds his office as Vice-Chairman.

I am reinforced in this view by the fact that subsection 61(1) of the *Immigration Act, 1976* is in substance the same as subsection 3(5) of the *Immigration Appeal Board Act* and thus, pursuant to paragraph 36(f) of the *Interpretation Act*, [R.S.C. 1970, c. I-23], it is not to operate as new law but is to have effect as a consolidation of the former enactment.

Le paragraphe 61(1) prévoit pour sa part la désignation du vice-président et le demandeur a conservé ce poste en vertu du paragraphe 61(4).

a 61. ...

(4) À l'entrée en vigueur de la présente loi, le président et les vice-présidents en exercice de la Commission d'appel de l'immigration établie par l'article 3 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, abrogée par le paragraphe 128(1) de la présente loi, conservent leur poste en vertu de la présente loi.

b

L'avocat du demandeur soutient qu'étant donné que ce dernier a été désigné vice-président conformément au paragraphe 3(5) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* et qu'il a conservé ce poste en vertu du paragraphe 61(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le gouverneur en conseil ne peut mettre fin à sa désignation en invoquant les dispositions du paragraphe 61(1) de cette dernière Loi. S'il fallait admettre une telle prétention, il faudrait présumer que, pour mettre fin selon les règles à la désignation du demandeur au poste de vice-président, le gouverneur en conseil devrait agir sur le fondement du paragraphe 61(4) de la *Loi sur l'immigration de 1976* parce que le paragraphe 3(5) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration*, sous le régime duquel il a, à l'origine, été désigné à son poste, a été abrogé.

f

Je ne peux souscrire à cet argument. Même si le paragraphe 61(4) permet au demandeur de continuer à exercer ses fonctions de vice-président, il ne constitue pas le fondement de sa désignation. Ledit paragraphe prévoit que le demandeur «conserv[e] [son] poste en vertu de la présente loi», c'est-à-dire la *Loi sur l'immigration de 1976*. La seule disposition de cette loi permettant la désignation d'un vice-président est le paragraphe 61(1) et c'est en vertu dudit paragraphe qu'il occupe son poste de vice-président.

Ce point de vue est renforcé par le fait que les dispositions du paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* sont en substance les mêmes que celles du paragraphe 3(5) de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* et par conséquent, suivant l'alinéa 36(f) de la *Loi d'interprétation* [S.R.C. 1970, chap. I-23], ces dispositions ne sont pas de droit nouveau et doivent être interprétées comme une codification du texte antérieur.

j

It is common ground that there is no provision in either act which gives specific authority to the Governor in Council to terminate the plaintiff's designation as Vice-Chairman. Counsel for the defendants submits that both the designation and the termination of the designation are administrative processes whereby the Governor in Council assigns persons to perform non judicial work and that administrative assignments must be at the unfettered discretion of the Crown.

Alternatively counsel for the defendants submits that the designation provisions of the two acts must be read in conjunction with the provisions of the *Interpretation Act* relating to appointments to the public service and the consequent right of the Crown to terminate those appointments.

Lastly, with respect to the determination of the first question, counsel for the defendants submits that there exists, in any event, at common law an inherent, or prerogative right to terminate the plaintiff's designation.

Counsel for the plaintiff, on the other hand, submits that a Vice-Chairman is not a "public officer" within the meaning of the term used in the *Interpretation Act*, that he is not "a person in the public service of Canada", and, as his office as a Vice-Chairman is a designated as opposed to an appointed office, the provisions of the *Interpretation Act* relating to appointed offices have no application.

In my view the submission that the provisions of the *Immigration Act, 1976* must be read in conjunction with the *Interpretation Act* is determinative of the first question and, by necessary implication, the second question as well.

Subsection 3(1) of the *Interpretation Act* is as follows:

3. (1) Every provision of this Act extends and applies, unless a contrary intention appears, to every enactment, whether enacted before or after commencement of this Act.

The other relevant sections of the Act [s. 23 as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29, subs. 1(2)] are as follows:

2. (1) In this Act

On s'accorde pour dire qu'aucune de ces lois ne renferme une disposition conférant expressément au gouverneur en conseil le pouvoir de mettre fin à la désignation du demandeur au poste de vice-président. L'avocat des défendeurs soutient que la désignation et la fin de cette désignation constituent des procédures administratives par lesquelles le gouverneur en conseil nomme des personnes à des postes comportant des fonctions non judiciaires et que les affectations administratives doivent être faites à la discrétion absolue de la Couronne.

L'avocat en question soutient subsidiairement que les dispositions des deux lois se rapportant à la désignation doivent être lues en corrélation avec les dispositions de la *Loi d'interprétation* relatives aux nominations dans la fonction publique, et qu'elles ont pour conséquence de conférer à la Couronne le droit de mettre fin à celles-ci.

Il prétend finalement, en ce qui a trait à la première question, qu'il existe de toute façon en vertu de la *common law* un droit inhérent ou découlant d'une prérogative de mettre fin à la désignation du demandeur.

L'avocat du demandeur soutient en revanche qu'un vice-président n'est pas un «fonctionnaire public» au sens où cette expression est utilisée dans la *Loi d'interprétation*, qu'il n'est pas une «personne dans la fonction publique du Canada» et, qu'étant donné qu'il a été désigné et non pas nommé au poste de vice-président, les dispositions de la *Loi d'interprétation* relatives aux nominations ne s'appliquent pas.

J'estime que l'argument suivant lequel les dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* doivent être lues en corrélation avec celles de la *Loi d'interprétation* est déterminant pour ce qui est de la première question et, par voie de conséquence, pour la deuxième question également.

Voici le texte du paragraphe 3(1) de la *Loi d'interprétation*:

3. (1) A moins qu'une intention contraire n'apparaisse, chacune des dispositions de la présente loi s'étend et s'applique à tout texte législatif, que celui-ci soit édicté avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les autres articles pertinents de la Loi [art. 23 mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 29, par. 1(2)] sont les suivants:

2. (1) Dans la présente loi

“public officer” includes any person in the public service of Canada

(a) who is authorized by or under an enactment to do or enforce the doing of an act or thing or to exercise a power, or

(b) upon whom a duty is imposed by or under an enactment;

22. (1) Every public officer appointed before, on or after the 1st day of September 1967, by or under the authority of an enactment or otherwise, shall be deemed to have been appointed to hold office during pleasure only, unless it is otherwise expressed in the enactment or in his commission or appointment.

23. (1) Words authorizing the appointment of a public officer to hold office during pleasure include the power of

(a) terminating his appointment or removing or suspending him,

(b) re-appointing or reinstating him, and

(c) appointing another in his stead or to act in his stead,

in the discretion of the authority in whom the power of appointment is vested.

Under the provisions of the *Immigration Act, 1976* the plaintiff, in his capacity as a Vice-Chairman of the Board, is authorized, together with two other members of the Board, to form a quorum. He is also authorized, under certain circumstances, to perform all of the powers and the duties of the Chairman. Being so authorized it appears to me that a Vice-Chairman must fall within the inclusive statutory definition of “public officer” contained in subsection 2(1).

I note as well that the definition of “public officer” in the *Interpretation Act* is an inclusive one, similar to the definition of a public officer contained in section 2 of the *Interpretation Ordinance*, R.O.N.W.T. 1974, c. I-3, and thus extends, but does not exclude, the common law meaning of the term whereby:

... every one who is appointed to discharge a public duty, and receives a compensation in whatever shape, whether from the crown or otherwise, is constituted a public officer”: *Henly v. Mayor and Burgesses of Lyme* (1828), 5 Bing. 92 at p. 107, 130 E.R. 995 at p. 1001, per Best C.J.” [See also de Weerd J. *Re Walton and Attorney-General of Canada et al.* 13 D.L.R. (4th) 379 at p. 389-90.]

Although the matter of the compensation received by the plaintiff in his capacity as a Vice-

«fonctionnaire public» comprend toute personne dans la fonction publique du Canada

a) autorisée par un texte législatif ou sous son régime à accomplir un acte ou une chose ou à en assurer l’accomplissement, ou à exercer un pouvoir, ou

b) à qui un devoir est imposé par un texte législatif ou sous son régime;

22. (1) Chaque fonctionnaire public nommé avant ou après le 1<sup>er</sup> septembre 1967 ou à cette date, aux termes ou sous le régime d’un texte législatif ou autrement, est réputé avoir été nommé à titre amovible seulement, sauf disposition contraire dudit texte ou de sa commission ou nomination.

23. (1) Les mots autorisant la nomination d’un fonctionnaire public à titre amovible comportent le pouvoir

a) de mettre fin à sa charge, de le destituer ou de le suspendre de ses fonctions,

b) de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions, et

c) d’en nommer un autre qui le remplacera ou agira à sa place,

à la discrétion de l’autorité investie du pouvoir de faire la nomination.

En vertu des dispositions de la *Loi sur l’immigration de 1976*, le demandeur, en sa qualité de vice-président de la Commission, ainsi que deux autres commissaires constituent le quorum. Il est autorisé, en certaines circonstances, à exercer tous les pouvoirs du président et à remplir les fonctions de ce dernier. Étant donné qu’il est doté d’un tel pouvoir, il me semble qu’un vice-président est visé par la définition inclusive de l’expression «fonctionnaire public» qui figure au paragraphe 2(1).

Je souligne également que la définition de l’expression «fonctionnaire public» dans la *Loi d’interprétation* est une définition inclusive semblable à celle que l’on trouve de la même expression à l’article 2 de l’*Interpretation Ordinance*, R.O.N.W.T. 1974, chap. I-3, et, par conséquent, comprend, mais n’exclut pas, le sens conféré par la *common law* à cette expression et selon lequel:

[TRADUCTION] ... quiconque est nommé à une charge publique et reçoit de la Couronne ou d’une autre source une rémunération quelconque, est un fonctionnaire public: *Henly v. Mayor and Burgesses of Lyme* (1828), 5 Bing. 92 à la p. 107, 130 E.R. 995 à la p. 1001, le juge en chef Best.» [Voir également le juge de Weerd J. dans *Re Walton and Attorney-General of Canada et al.* 13 D.L.R. (4th) 379 aux p. 389 et 390.]

Même si la question de la rémunération reçue par le demandeur en sa qualité de vice-président

Chairman is not before me in the statement of facts and thus, I suppose, that fact should not bear on my decision, both counsel referred to the compensation which the plaintiff received in his capacity as a Vice-Chairman. Counsel for the defendants referred to it for the purpose of arguing that its loss, on the plaintiff's termination of his position as a Vice-Chairman, related only to the termination of that office and not to the plaintiff's office as a member of the Board. Counsel for the plaintiff referred to it for the purpose of arguing that the termination of the plaintiff's office as a Vice-Chairman, and the consequent loss of the compensation associated with that office, amounted to an unwarranted interference by the Governor in Council in the independence of a judicial office.

Insofar as I may refer to the fact of the plaintiff's compensation in his capacity as a Vice-Chairman, I conclude, in accordance with the common law meaning of the term, that the plaintiff was, on the basis of that meaning, as well as the statutory definition contained in the *Interpretation Act*, a public officer.

Counsel for the plaintiff referred me to section 68 of the *Immigration Act, 1976* which provides:

68. For the purposes of the *Public Service Superannuation Act* the members appointed under subsection 59(2) and the members continued under subsection 60(5) shall be deemed to be employed in the Public Service.

and argued that because the members of the Board were deemed to be employed in the Public Service for the purpose of the *Public Service Superannuation Act* [R.S.C. 1970, c. P-36] there was a clear implication that for any other purpose they were not intended to be included.

To deem a person to be included in the Public Service for the purpose of a particular Act dealing with pensions in which Act the term "Public Service" is given a defined meaning does not warrant the conclusion that the plaintiff, as Vice-Chairman of a federal tribunal, is not or was not intended by Parliament, to be in the public service of Canada within the generically-used meaning of the term as it appears in the *Interpretation Act*. In order to displace what so clearly appears to be the fact that the plaintiff, as Vice-Chairman, is a public officer in the public service of Canada, I would have to

n'est pas soulevée dans l'exposé des faits ce qui, je le suppose, ne devrait donc pas influencer ma décision, les deux avocats ont fait allusion à ladite rémunération. L'avocat des défendeurs l'a invoquée afin d'alléguer que la perte, subie par le demandeur au moment où on a mis fin à ses fonctions de vice-président, ne concernait que la cessation de ce poste et non celui de commissaire occupé par le demandeur. L'avocat du demandeur y a fait allusion de son côté pour alléguer que la révocation du demandeur de son poste de vice-président et la perte conséquente de la rémunération qui y était rattachée équivalait à une intervention injustifiée de la part du gouverneur en conseil dans l'exercice impartial d'une charge judiciaire.

Dans la mesure où je peux tenir compte du fait que le demandeur recevait une rémunération en sa qualité de vice-président, je conclus, conformément au sens conféré par la *common law* à cette expression, que le demandeur était un fonctionnaire public, suivant ledit sens et la définition qui figure dans la *Loi d'interprétation*.

L'avocat du demandeur a invoqué l'article 68 de la *Loi sur l'immigration de 1976* qui porte:

68. Aux fins de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, les commissaires nommés en vertu du paragraphe 59(2) ainsi que les membres de l'ancienne Commission maintenus en fonctions en vertu du paragraphe 60(5) sont réputés employés de la Fonction publique.

et il a allégué qu'étant donné que les commissaires étaient réputés employés de la Fonction publique aux fins de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* [S.R.C. 1970, chap. P-36], il était tout à fait implicite qu'ils ne devaient pas en faire partie pour toute autre fin.

Même si l'on considère qu'une personne est employée de la Fonction publique aux fins d'une loi particulière qui concerne les pensions et définit précisément l'expression «Fonction publique», cela ne permet pas de conclure que le Parlement ne voulait pas que le demandeur, en sa qualité de vice-président d'un tribunal fédéral, fasse partie de la fonction publique du Canada selon le sens générique de cette expression que l'on trouve dans la *Loi d'interprétation*. Pour nier ce qui paraît si évident, c'est-à-dire que le demandeur, en sa qualité de vice-président, est un fonctionnaire public

find an intention to do so in the *Immigration Act, 1976* and that I am not able to do.

Counsel for the plaintiff emphasizes that sections 22 and 23 of the *Interpretation Act* refer to the appointment and not to the designation of public officers and thus, he asserts, they have no application to the plaintiff's position as a Vice-Chairman which is a designated and not an appointed position. I attach no particular significance to the use of the word "designate" in subsection 61(1) of the *Immigration Act, 1976* and to the use of the words "appointed" and "appointment" in sections 22 and 23 of the *Interpretation Act*. The effect of what was done by the Governor in Council on December 19, 1969 was that the plaintiff became a Vice-Chairman of the Immigration Appeal Board, a public officer in the public service of Canada. Whether he was appointed, constituted, designated, named or called to that office would nevertheless, in my opinion, subject him to the limitations imposed by reason of sections 22 and 23 of the *Interpretation Act*. Had the Governor in Council appointed, constituted, named or directed that the plaintiff be a Vice-Chairman rather than designated him as such, he would nonetheless have been a Vice-Chairman. In my view a designation under the *Immigration Act, 1976* and an appointment within the meaning of sections 22 and 23 of the *Interpretation Act* are synonymous.

Counsel for the plaintiff urges that section 22 of the *Interpretation Act* should not apply when there is anything in the enactment, when read as a whole, to indicate that an appointment has been made otherwise than at pleasure and he cites *McCleery v. The Queen*, [1974] 2 F.C. 339 (C.A.) in support. In that case Thurlow J., as he then was, expressed some doubt that appointments of members of the Royal Canadian Mounted Police were held at pleasure by virtue of subsection 22(1) of the *Interpretation Act* because of the provisions of subsection 13(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* [R.S.C. 1970, c. R-9] which provided for contractual terms of engagement not exceeding five years. There was thus in that case, unlike the present case, a statutory basis upon which it could be concluded that Parliament meant to exclude the

du Canada, il faudrait que je trouve une telle intention dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, ce qu'il m'est impossible de faire.

<sup>a</sup> L'avocat du demandeur souligne que les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation* concernent la nomination et non la désignation des fonctionnaires publics et qu'ils ne s'appliquent donc pas au poste de vice-président du demandeur puisque celui-ci y a été désigné et non nommé. Je n'attache aucune importance particulière à l'emploi du mot «choisi» («*designate*») au paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* ni à celui des mots «nommé» («*appointed*») et «nomination» («*appointment*») aux articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation*. Par suite de la mesure prise par le gouverneur en conseil le 19 décembre 1969, le demandeur est devenu l'un des vice-présidents de la Commission d'appel de l'immigration, soit un fonctionnaire public dans la fonction publique du Canada. Qu'il ait été nommé, désigné ou appelé à ce poste, j'estime néanmoins qu'il est assujéti aux restrictions apportées par les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation*. Le gouverneur en conseil aurait nommé ou ordonné que le demandeur soit nommé vice-président au lieu de le désigner à ce poste, ledit demandeur aurait quand même été vice-président. À mon avis, une désignation faite en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* est la même chose qu'une nomination au sens des articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation*.

<sup>b</sup> Se fondant sur l'arrêt *McCleery c. La Reine*, [1974] 2 C.F. 339 (C.A.), l'avocat du demandeur soutient que l'article 22 de la *Loi d'interprétation* ne devrait pas s'appliquer lorsque quelque chose dans la disposition législative, prise dans son ensemble, indique qu'une nomination n'a pas été faite à titre amovible. Dans cette affaire, le juge Thurlow, tel était alors son titre, a exprimé des doutes quant à savoir si les nominations des membres de la Gendarmerie royale du Canada étaient faites à titre amovible en vertu du paragraphe 22(1) de la *Loi d'interprétation*, étant donné que les dispositions du paragraphe 13(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [S.R.C. 1970, chap. R-9] prévoyaient la signature d'un contrat d'engagement pour une période n'excédant pas cinq ans. Il existait donc dans cette affaire, ce qui

application of subsection 22(1) which would otherwise be applicable.

In the *Immigration Appeal Board Act*, under which the plaintiff was appointed as a member, Parliament also excluded the application of subsection 22(1) with respect to that appointment by providing that he should hold office during good behaviour. Had Parliament so desired it could have enacted a similar provision with respect to his designation or appointment as a Vice-Chairman. The fact that it specifically limited the application of subsection 22(1) in the case of members and omitted to limit it in the case of Vice-Chairmen indicates to me that Parliament intended the office of Vice-Chairman to be held at pleasure.

The matter of public officers holding office at pleasure has been criticized by the late Chief Justice Laskin in two decisions, *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 and *Nova Scotia Government Employees Association et al. v. Civil Service Commission of Nova Scotia et al.*, [1981] 1 S.C.R. 211; 119 D.L.R. (3d) 1. In the former decision he described it as having an anachronistic flavour which ought to be re-examined and in the latter, once again referring to it as an anachronism, he described it as follows at pages 223 S.C.R.; 10 D.L.R.:

At best, in my view, the power to dismiss at pleasure could be regarded as an implied term of an engagement which contained no contrary provision.

In each case the Chief Justice's observations were *obiter dicta* and may well have been intended for Parliament and the legislatures rather than the courts for, as Gilligan J. of the Ontario Supreme Court noted in *Malone v. The Queen in Right of Ontario* (1984), 3 C.C.E.L. 61, at page 65:

... I note that since the comments by the Chief Justice in those cases, the Legislature of Ontario has not seen fit to repeal ss. 21 and 27(1) of the Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219.

n'est pas le cas en l'espèce, une disposition législative permettant de conclure que le Parlement avait l'intention d'exclure le paragraphe 22(1) qui, en d'autres circonstances, serait applicable.

<sup>a</sup>

Dans la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* sous le régime de laquelle le demandeur a été nommé commissaire, le Parlement a également écarté le paragraphe 22(1) en ce qui concerne la nomination d'un commissaire en prévoyant que celui-ci occuperait son poste durant bonne conduite. S'il l'avait voulu, le Parlement aurait pu adopter une disposition semblable en ce qui concerne la désignation ou la nomination d'un vice-président. À mon avis, étant donné qu'il a expressément apporté une restriction à l'application du paragraphe 22(1) dans le cas des commissaires et qu'il a omis de le faire pour ce qui est des vice-présidents, le Parlement voulait que le vice-président occupe son poste à titre amovible.

<sup>d</sup>

Le défunt juge en chef Laskin a critiqué le principe suivant lequel les fonctionnaires publics occupent leur poste à titre amovible dans deux arrêts, *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, et *Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et autres c. Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse et autre*, [1981] 1 R.C.S. 211; 119 D.L.R. (3d) 1. Dans la première décision, il a dit que ce principe était un anachronisme qu'il fallait réexaminer et dans la deuxième, indiquant encore une fois qu'il s'agissait d'un anachronisme, il a dit aux pages 223 R.C.S.; 10 D.L.R.:

Au mieux, à mon avis, le pouvoir de congédier à volonté peut être considéré comme une condition implicite d'un engagement qui ne comporte aucune disposition contraire.

<sup>h</sup>

Dans chaque cas, les observations du juge en chef Laskin constituaient des opinions incidentes et il est fort possible qu'elles fussent destinées au Parlement et aux assemblées législatives plutôt qu'aux tribunaux car, comme l'a souligné le juge Gilligan de la Cour suprême de l'Ontario dans *Malone v. The Queen in Right of Ontario* (1984), 3 C.C.E.L. 61, à la page 65:

[TRADUCTION] ... Je remarque que depuis les commentaires du juge en chef dans ces arrêts, l'Assemblée législative de l'Ontario n'a pas jugé bon d'abroger les art. 21 et 27(1) de la Interpretation Act, L.R.O. 1980, chap. 219.

Similarly, Stevenson J.A. of the Alberta Court of Appeal, in declining to follow Chief Justice Laskin's *obiter dicta* in *Re Melsness and Minister of Social Services and Community Health et al.* (1982), 132 D.L.R. (3d) 715, at page 721 said:

Determination that public offices are, in this Province, to be held "at pleasure" represents a determination of the Legislature as reflected in the *Interpretation Act*.

These views with respect to the legislatures of Ontario and Alberta and to their respective provincial Interpretation Acts apply equally to Parliament and to the Canadian *Interpretation Act*.

It follows, from the views which I have expressed thus far, that the plaintiff's designation or appointment as a Vice-Chairman, which he holds under subsection 61(1) of the *Immigration Act, 1976* is deemed to be at pleasure under subsection 22(1) of the *Interpretation Act* and liable to be terminated by the Governor in Council under the provisions of subsection 61(1) by virtue of the included right to do so, included in subsection 61(1) by reason of subsection 23(1) of the *Interpretation Act*. The answer to the first question must therefore be in the affirmative.

With respect to the determination of the issues raised by the second question, counsel for the plaintiff submits, if I have understood his position correctly, that Parliament has specifically indicated in the provisions of the *Immigration Act, 1976* its intention that sections 22 and 23 of the *Interpretation Act* should not apply. Secondly, he submits, if I cannot find such a specific intention to exclude the application of sections 22 and 23, it is nevertheless there by necessary implication on a fair reading of the *Immigration Act, 1976* as a whole. Finally, even if it has been reserved to the Governor in Council to terminate the office of a Vice-Chairman of the Immigration Appeal Board at pleasure, he says that right cannot be exercised without according to the plaintiff a measure of procedural fairness.

I have had some difficulty with the final submission of counsel for the plaintiff in respect of the

Dans le même ordre d'idées, en refusant dans *Re Melsness and Minister of Social Services and Community Health et al.* (1982), 132 D.L.R. (3d) 715, de souscrire aux opinions incidentes du juge en chef Laskin, le juge Stevenson de la Cour d'appel de l'Alberta a dit à la page 721:

[TRADUCTION] La décision selon laquelle les charges publiques doivent être occupées «à titre amovible» dans cette province constitue une décision de l'assemblée législative dont on trouve l'expression dans l'*Interpretation Act*.

Ces points de vue concernant les assemblées législatives de l'Ontario et de l'Alberta ainsi que leur loi d'interprétation respective s'appliquent également au Parlement et à la *Loi d'interprétation* du Canada.

Il découle des opinions exprimées jusqu'à maintenant que la désignation ou nomination du demandeur au poste de vice-président qu'il occupe en vertu du paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* est réputée à titre amovible suivant le paragraphe 22(1) de la *Loi d'interprétation*, et que le gouverneur en conseil peut y mettre fin grâce au droit qui lui est conféré par les dispositions du paragraphe 61(1), droit qui est inclus dans ledit paragraphe en raison du paragraphe 23(1) de la *Loi d'interprétation*. Par conséquent, la réponse à la première question doit être affirmative.

Pour ce qui est de la réponse qu'il faut donner aux points soulevés dans la deuxième question, l'avocat du demandeur soutient, si je comprends bien sa position, que le Parlement a expressément indiqué dans les dispositions de la *Loi sur l'immigration de 1976* qu'il ne voulait pas que les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation* s'appliquent. Il prétend ensuite que si je ne peux pas conclure à l'existence d'une telle intention du Parlement d'écarter les articles 22 et 23, on peut néanmoins, par voie de conséquence, constater cette intention en interprétant correctement l'ensemble de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Il affirme enfin que, même si le gouverneur en conseil est habilité à mettre fin à sa discrétion aux fonctions du vice-président de la Commission d'appel de l'immigration, il ne peut exercer ce droit sans faire preuve d'équité dans la procédure à l'égard du demandeur.

Le dernier argument de l'avocat du demandeur au sujet des points soulevés dans la deuxième

issues raised by the second question. His argument appears to be directed to the method or procedure of exercising the right to terminate at pleasure without cause rather than to the existence of the right itself.

In Part III of his memorandum of fact and law he says the following:

15. Even if s. 23(i) of the *Interpretation Act* applies to extend the authority of the Governor in Council under s. 61(1) of the *Immigration Act, 1976* to revoke the designation of the Plaintiff as Vice-Chairman, "at pleasure" does not contemplate that the designation can be revoked arbitrarily. It cannot be revoked without according the incumbent a measure of procedural fairness.

and at the end of his memorandum he concludes:

18. It is accordingly submitted that the Governor in Council had no authority to make Order in Council P.C. 1984-1 revoking the appointment of the Plaintiff as Vice-Chairman of the Immigration Appeal Board without according the Plaintiff basic procedural fairness prior to the exercise of that authority.

There is nothing in the agreed statement of facts to indicate what actions were taken by the defendants by way of notice to the plaintiff, by way of informing him of the reasons for the intended termination of his office as Vice-Chairman, or of any opportunity given to him to make representations or of any hearing which may have been held prior to his termination. These are generally the questions which go to the matter of procedural fairness in the exercise of an admitted right and not to the exercise of the right. As I understand the second question, the issue raised is the existence of the right. The question of how it was or should have been exercised is not before me.

Counsel submits Parliament's specific intention that the plaintiff's office as a Vice-Chairman be held during good behaviour is evidenced by subsections 60(5) and 61(4) which together continue him as a member and as a Vice-Chairman. He submits that the two offices merged and that, accordingly, he cannot have his office as a Vice-Chairman terminated so long as he remains a member of the Board. Counsel cites no authority for this proposition. The sections do not specifically provide that the offices merge so that the good behaviour tenure attaching to that of a member automatically flows to that of a Vice-Chairman, and I can see no inherent reason why the tenures should be for

question m'a causé quelques difficultés. Il semble concerner la méthode ou procédure suivie pour exercer le droit de révoquer une personne sans motif plutôt que l'existence même de ce droit.

a

Dans la Partie III de son exposé des faits et du droit, l'avocat affirme:

[TRADUCTION] 15. Même si le paragraphe 23(i) [sic] de la *Loi d'interprétation* étend le pouvoir conféré au gouverneur en conseil par le paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976* pour révoquer la désignation du demandeur au poste de vice-président, l'expression «à volonté» ne signifie pas que la désignation peut être révoquée arbitrairement. Elle ne peut être révoquée sans qu'on fasse preuve d'équité dans la procédure à l'égard de son titulaire.

c

et il conclut ainsi à la fin de son exposé:

[TRADUCTION] 18. Nous prétendons par conséquent que le gouverneur en conseil n'était pas habilité à prendre le décret C.P. 1984-1 révoquant la nomination du demandeur au poste de vice-président de la Commission d'appel de l'immigration sans faire preuve d'équité dans la procédure à l'égard dudit demandeur avant d'exercer son pouvoir de révocation.

d

L'exposé conjoint des faits n'indique pas si les défendeurs ont donné un avis au demandeur, s'ils l'ont informé des motifs pour lesquels ils avaient l'intention de mettre fin à son poste de vice-président, s'ils lui ont donné l'occasion de faire valoir ses prétentions ou si une audience a été tenue avant qu'il ne soit mis fin à ses fonctions. Ce sont là en général des questions qui se rapportent à l'équité dans la procédure dans l'exercice d'un droit reconnu et non à l'exercice dudit droit. Si je comprends bien la deuxième question, c'est l'existence du droit qui est soulevée. Je n'ai pas été saisi de la question de savoir comment ledit droit a été ou aurait dû être exercé.

e

f

g

h

i

j

L'avocat soutient que le Parlement a indiqué expressément son intention que le demandeur occupe son poste de vice-président à titre inamovible aux paragraphes 60(5) et 61(4) qui lui permettent de continuer à agir en qualité de commissaire et de vice-président. Il prétend que les deux fonctions se sont confondues et que, par conséquent, il ne peut être mis fin à la fonction de vice-président du demandeur tant que ce dernier conserve son poste de commissaire. L'avocat ne cite aucun texte de doctrine ni aucun précédent à l'appui de cette prétention. Ces articles ne prévoient pas que ces fonctions se confondent de manière que le mandat à titre inamovible attaché au poste de commissaire

identical terms. As I have already mentioned, if Parliament had wanted the office of Vice-Chairman to be held during good behaviour, it could have provided for it in the legislation as it did for the offices of members under the original *Immigration Appeal Board Act*.

Instead, in the original Act, Parliament addressed the issue and provided "good behaviour" tenure for members but made no provision for the tenure of Vice-Chairman. That implied, to me at least, that Parliament intended sections 22 and 23 of the *Interpretation Act* to apply to the office of a Vice-Chairman. When Parliament enacted the *Immigration Act, 1976* it again addressed the issue of tenure. It provided for the continuation of "good behaviour" tenure for members appointed under the original Act and provided for limited terms for members appointed under the *Immigration Act, 1976*. It made no provision with respect to tenure for the Vice-Chairmen. Under such circumstances, it seems clear to me, once again, that Parliament intended sections 22 and 23 of the *Interpretation Act* to apply to the office of a Vice-Chairman which it intended be held at pleasure.

Offices held at pleasure may be terminated without cause unless the office holder has been extended some special protection. If, as the plaintiff claims, the right of the Governor in Council is somehow limited, he must show some express or necessarily implied statutory, contractual or regulatory limitation. In *Malloch v. Aberdeen Corporation*, [1971] 1 W.L.R. 1578 (H.L.), Lord Wilberforce at pages 1596 and 1597 dealt with the question of the dismissal of a teacher who held his office at pleasure as follows:

I come now to the present case. Its difficulty lies in the fact that Mr. Malloch's appointment was held during pleasure, so that he could be dismissed without any reason being assigned. There is little authority on the question whether such persons have a right to be heard before dismissal, either generally, or at least in a case where a reason is in fact given. The case of *Reg. v. Darlington School Governors* (1844) 6 Q.B. 682 was one where by charter the governors had complete discretion to dismiss without hearing, so complete that they were held not

s'applique automatiquement à celui de vice-président et je ne vois aucun motif inhérent pour lequel les mandats devraient avoir une durée identique. Je le répète, si le Parlement avait voulu que le poste de vice-président soit occupé à titre inamovible, il aurait pu le prévoir dans la loi comme il l'a fait pour le poste de commissaire dans la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* originale.

Au contraire, le Parlement a prévu dans la loi originale que les commissaires étaient nommés pour occuper leur poste durant «bonne conduite», mais il n'a pas précisé la durée du mandat de vice-président. À mon avis du moins, cela signifiait que le Parlement voulait que les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation* s'appliquent au poste de vice-président. Lorsque le Parlement a adopté la *Loi sur l'immigration de 1976*, il s'est encore une fois penché sur la question de la durée du mandat. Il a prévu que les commissaires nommés en vertu de la loi originale étaient maintenus en fonctions «à titre inamovible» et que les commissaires nommés en vertu de la *Loi sur l'immigration de 1976* l'étaient pour une durée limitée. Il n'a adopté aucune disposition en ce qui concerne la durée du mandat des vice-présidents. Compte tenu des circonstances, il me semble encore une fois évident que le Parlement voulait que les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation* s'appliquent au poste de vice-président et que ce dernier soit occupé à titre amovible.

On peut mettre fin sans motif aux postes occupés à titre amovible à moins qu'une protection particulière ne soit accordée à leurs titulaires. Si, comme le prétend le demandeur, le droit du gouverneur en conseil est limité d'une façon ou d'une autre, il doit prouver l'existence d'une quelconque limite légale, contractuelle ou réglementaire, expresse ou implicite. Dans l'affaire *Malloch v. Aberdeen Corporation*, [1971] 1 W.L.R. 1578 (H.L.), lord Wilberforce s'est penché aux pages 1596 et 1597 sur la question du congédiement d'un enseignant qui occupait son poste à titre amovible:

[TRADUCTION] Passons maintenant à l'espèce. Le problème réside dans le fait que M. Malloch pouvait être congédié sans qu'aucune raison lui soit donnée parce qu'il avait été nommé à titre amovible. Il existe peu de précédents sur la question de savoir si ces personnes ont le droit de se faire entendre avant leur congédiement, que ce soit en général ou dans un cas où une raison est en fait donnée. Dans l'affaire *Reg. v. Darlington School Governors* (1844) 6 Q.B. 682, la charte conférait aux gouverneurs un pouvoir discrétionnaire de congédiement sans

entitled to fetter it by by-law. It hardly affords a basis for modern application any more than the more recent case of *Tucker v. British Museum Trustees* decided on an Act of 1753—*The Times*, December 8, 1967.

In *Ridge v. Baldwin* my noble and learned friend, Lord Reid, said [1964] A.C. 40, 65: "It has always been held, I think rightly, that such an officer" (sc. one holding at pleasure) "has no right to be heard before being dismissed." As a general principle, I respectfully agree: and I think it important not to weaken a principle which, for reasons of public policy, applies, at least as a starting point, to so wide a range of the public service. The difficulty arises when, as here, there are other incidents of the employment, or agreement. The rigour of the principle is often, in modern practice mitigated for it has come to be perceived that the very possibility of dismissal without reason being given—action which may vitally affect a man's career or his pension—makes it all the more important for him, in suitable circumstances, to be able to state his case and, if denied the right to do so, to be able to have his dismissal declared void. So, while the courts will necessarily respect the right, for good reasons of public policy, to dismiss without assigned reasons, this should not, in my opinion, prevent them from examining the framework and context of the employment to see whether elementary rights are conferred upon him expressly or by necessary implication, and how far these extend. The present case is, in my opinion, just such a case where there are strong indications that a right to be heard, in appropriate circumstances, should not be denied.

Lord Wilberforce thus affirmed the right to dismiss without cause and without assigning reasons therefore but went on to effectively reinstate the dismissed teacher, not because of any common law weakening of the right but because of a statutory modification of that right when he found at page 1599:

If the matter fell to be determined purely by common law, the appellant, holding office at pleasure, would not be entitled to a hearing before dismissal: see Lord Reid in *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, 65-66. But the common law stands modified by statute. By the Public Schools (Scotland) Teachers Act 1882, s. 3, no resolution of a school board for the dismissal of a certificated teacher was to be valid unless adopted at a meeting called not less than three weeks previously by circular sent to each member intimating that such dismissal was to be considered, and unless notice of the motion for his dismissal should have been sent to the teacher not less than three weeks previous to the meeting; and, further, the resolution for dismissal was not to be valid unless agreed to by a majority of the full members of the school board.

That case is quite different from the matter at hand where the plaintiff is not able to show such a

audience et ce pouvoir était si absolu qu'ils n'étaient pas habilités à le restreindre par voie de règlement. Cette affaire peut difficilement s'appliquer aujourd'hui, comme c'est le cas d'ailleurs de la décision plus récente *Tucker v. British Museum Trustees* rendue sur le fondement d'une loi de 1753—*The Times*, 8 décembre 1967.

Dans *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40, mon ami lord Reid a dit à la page 65: «Avec raison, je crois, on a toujours jugé qu'un tel fonctionnaire» (c'est-à-dire un fonctionnaire nommé à titre amovible) «n'a pas droit à une audition avant son renvoi.» En règle générale je suis d'accord; il me semble important de ne pas affaiblir un principe qui, pour des raisons d'ordre public, s'applique, du moins au départ, à un large secteur de la fonction publique. Les difficultés surgissent lorsque, comme en l'espèce, la loi, les règlements, le code du travail ou la convention collective règlementent aussi l'emploi. La rigueur du principe est souvent atténuée en pratique aujourd'hui, car on s'est rendu compte que la possibilité même d'une destitution non motivée—qui peut porter un coup fatal à la carrière d'un homme ou à sa pension—rend d'autant plus importante pour ce dernier la possibilité de se défendre, lorsque les circonstances le permettent, et, si on lui refuse ce droit, la possibilité de faire annuler sa destitution. Ainsi, bien que pour de bonnes raisons d'ordre public, les tribunaux doivent respecter le droit de destituer sans motif déterminé, cela ne doit pas, à mon avis, les empêcher d'examiner le cadre et le contexte de l'emploi pour voir si des droits élémentaires sont accordés expressément ou implicitement à l'employé, et d'en définir la portée. En l'espèce, je crois que nous avons un de ces cas où de forts indices militent contre le refus du droit à une audience, lorsque les circonstances le permettent.

Lord Wilberforce a donc confirmé le droit de congédier sans motif ou sans justification, mais il a tout de même permis à l'enseignant congédié de réintégrer son poste non pas parce que la *common law* atténuait ce droit, mais parce que celui-ci avait été modifié par la loi; il a conclu à la page 1599:

[TRADUCTION] S'il fallait statuer sur l'affaire en se fondant uniquement sur la *common law*, l'appelant, qui occupe son poste à titre amovible, n'aurait pas droit à une audience avant son renvoi: voir lord Reid dans *Ridge v. Baldwin* [1964] A.C. 40, 65 et 66. Mais la *common law* est modifiée par la loi. Suivant l'art. 3 de la Public School (Scotland) Teachers Act 1882, aucune résolution d'un conseil scolaire visant à congédier un enseignant diplômé ne devait être valide à moins qu'elle n'ait été adoptée lors d'une assemblée convoquée au moins trois semaines auparavant par une circulaire envoyée à chaque membre et annonçant que la question d'un tel congédiement serait examinée, et à moins qu'un avis de la motion de congédiement de l'enseignant n'ait été envoyé à ce dernier au moins trois semaines avant ladite assemblée; en outre, la résolution concernant le congédiement ne devait être valide que si elle était acceptée par la majorité des membres à part entière du conseil scolaire.

Cette affaire est tout à fait différente de l'espèce où le demandeur est incapable de prouver que la

statutory modification of the right of the Governor in Council to terminate his position at pleasure.

Similarly *Malone v. The Queen in Right of Ontario et al.* (1984), 3 C.C.E.L. 61 (Ont. H.C.) and *Wuorinen v. Workers' Compensation Board* (1983), 1 C.C.E.L. 29 (B.C.S.C.) are of no assistance to the plaintiff. In the former case, already referred to, the Court agreed that what had happened to the plaintiff would, in the private sector, have amounted to a constructive dismissal but went on to confirm the right of the Government of Alberta to discharge at pleasure. In the latter case the Court found that the Workers' Compensation Board had replaced its statutory right to terminate at pleasure by reason of the terms of a collective agreement which it found to be applicable to the plaintiff's position. In each case the right to terminate at pleasure was not questioned.

In addition to the express limitations which may be placed on the right to terminate at pleasure there is also the possibility that the right may, as Lord Wilberforce observed, be limited by necessary implication. In this respect counsel for the plaintiff likens the plaintiff's position to that of a Chief Justice of a superior court and the Immigration Appeal Board to that of a court and argues that by necessary implication Parliament intended the officers and members of the tribunal to be independent and that the right to terminate the plaintiff in his office as a Vice-Chairman is irreconcilable with the notion of judicial independence. Accordingly, he submits that, by necessary implication, the plaintiff has the right to security of tenure in his office as a Vice-Chairman and may not have it terminated except for cause. He argues further that this is particularly so where the Minister, upon whose recommendation the offices of Vice-Chairmen are filled, can be a party to proceedings before the Board.

Counsel does not contest the right of Parliament to create an Immigration Appeal Board with members and officers having something less than tenure during good behaviour. In fact, although under the *Immigration Appeal Board Act* members were appointed on that basis, and thus had the degree of independence urged by counsel for the officers of

loi a ainsi modifié le droit du gouverneur en conseil de mettre fin à son emploi à volonté.

Dans le même ordre d'idées, les affaires *Malone v. The Queen in Right of Ontario et al.* (1984), 3 C.C.E.L. 61 (H.C. Ont.) et *Wuorinen v. Workers' Compensation Board* (1983), 1 C.C.E.L. 29 (C.S.C.-B.) ne sont d'aucun secours pour le demandeur. Dans la première affaire, précitée, la Cour a reconnu que ce qui est arrivé au demandeur aurait équivalu, dans le secteur privé, à un congédiement implicite, mais elle a confirmé le pouvoir discrétionnaire de congédiement du gouvernement de l'Alberta. Dans la deuxième affaire, la Cour a statué que la *Workers' Compensation Board* avait mis de côté son pouvoir discrétionnaire de congédiement en raison des modalités et conditions d'une convention collective qu'elle a jugé applicable au poste occupé par le demandeur. Dans chaque cas, le droit de mettre fin à un emploi à volonté n'a pas été contesté.

Outre les limites expresses qui peuvent être apportées au droit de congédier à volonté, il est également possible, comme l'a fait remarquer lord Wilberforce, que ledit droit soit implicitement limité. À cet égard, l'avocat du demandeur compare le poste occupé par ce dernier à celui d'un juge en chef d'une cour supérieure et la Commission d'appel de l'immigration à une cour, et il allègue que le Parlement voulait implicitement que les dirigeants et les membres du tribunal soient indépendants et que le droit de mettre fin à l'emploi du demandeur en sa qualité de vice-président est incompatible avec le concept de l'indépendance judiciaire. Il prétend par conséquent que le demandeur bénéficie implicitement du droit à l'inamovibilité en sa qualité de vice-président et qu'il ne peut être mis fin à son emploi que pour un juste motif. Il soutient en outre que c'est particulièrement le cas lorsque le ministre, sur les recommandations duquel les postes de vice-présidents sont comblés, peut être partie aux procédures de la Commission.

L'avocat ne conteste pas le droit du Parlement de créer une Commission d'appel de l'immigration dont les membres et les dirigeants ne sont pas nommés à titre inamovible. En fait, même si la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* prévoyait une telle durée pour le mandat des commissaires et conférait ainsi aux dirigeants de la Com-

the Board, parliament opted, under the *Immigration Act, 1976*, to appoint members to limited terms thus reducing, to that extent at least, their judicial independence.

The plaintiff was one of those appointed to hold office as a member during good behaviour under the earlier Act. His judicial or adjudicative independence was thus secured to the extent advanced by counsel. I cannot find that his continuation in office as a Vice-Chairman was essential to his independence as a member or that the loss or termination of that office by the Governor in Council would be an interference, or would likely be seen as an interference or an attempt to influence his judicial independence. His additional statutory duties as Vice-Chairman were minimal and procedural or administrative rather than adjudicative. He had security of tenure for his judicial functions. His office as a member was not terminated only his office as Vice-Chairman for which there was in my opinion no inherent necessity for security of tenure.

Two of the cases referred to by counsel for the plaintiff deal at length with the issue of judicial independence and security of tenure of judicial officers. In both cases [*Reference re Justices of the Peace Act* (1985), 48 O.R. (2d) 609 (C.A.) and *Valente v. The Queen et al.*, [1985] 2 S.C.R. 673] at issue was whether the tribunal or court, a justice of the peace in the first case and an Ontario provincial court in the second, were independent tribunals within the meaning of paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)].

The security of tenure of the judicial officials was thus raised in each case. The issue raised however went to the tenure of those officers as judicial officers and not to their positions as executive officers within their respective judicial fields. Neither case is, in my opinion, of assistance to the

mission le degré d'indépendance réclamé par l'avocat, le Parlement a choisi, dans la *Loi sur l'immigration de 1976*, de nommer des commissaires pour une période limitée, réduisant donc, dans cette mesure du moins, leur indépendance judiciaire.

Le demandeur était l'un des commissaires nommés en vertu de la loi précédente pour occuper son poste à titre inamovible. Son indépendance judiciaire ou décisionnelle était donc assurée dans la mesure avancée par l'avocat. Je ne peux pas conclure que le fait de continuer à exercer ses fonctions de vice-président était essentiel pour assurer son indépendance à titre de commissaire, ou que la perte ou la cessation de son emploi résultant d'une décision du gouverneur en conseil constituerait une intervention ou serait probablement considérée comme une intervention ou une tentative visant à influencer son indépendance judiciaire. Les autres obligations que lui imposait la loi en sa qualité de vice-président étaient minimes et elles avaient un caractère administratif plutôt qu'adjudicatif. Le demandeur bénéficiait de l'inamovibilité dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. On a mis fin non pas à ses fonctions de commissaire mais seulement à ses fonctions de vice-président pour lesquelles, à mon avis, l'inamovibilité n'était pas nécessaire.

Deux des précédents cités par l'avocat du demandeur examinent en détail les questions de l'indépendance judiciaire et de l'inamovibilité des fonctionnaires judiciaires. Dans les deux cas [*Reference re Justices of the Peace Act* (1985), 48 O.R. (2d) 609 (C.A.) et *Valente c. La Reine et autres*, [1985] 2 R.C.S. 673], il s'agissait de déterminer si la cour ou le tribunal, un juge de paix dans la première affaire et une cour provinciale ontarienne dans la deuxième, étaient des tribunaux indépendants au sens de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)].

La question de l'inamovibilité des fonctionnaires judiciaires a donc été soulevée dans chaque cas, mais elle concernait toutefois la durée de leur mandat en tant que fonctionnaires judiciaires et non pas comme administrateurs dans leurs domaines judiciaires respectifs. Aucun de ces précédents

plaintiff. His security of tenure and thus his judicial independence is founded on his appointment as a member of the Immigration Appeal Board and not on his designation as Vice-Chairman.

It was suggested that the diminution in his salary by reason of his loss of that designation or, even if no salary were attached to the position, his loss of dignity is being terminated from his position would compromise his ability to function as a member of the Board. With this suggestion I cannot agree, for it would have me presume that the independence of the plaintiff's decisions in his judicial capacity as a member would be influenced by his designation or termination as a Vice-Chairman. The response of Le Dain J. in *Valente v. The Queen et al.* (*supra*) at page 714 in the face of a suggestion that control by the Executive of certain benefits would influence the independence of provincial court judges is particularly applicable.

While it may well be desirable that such discretionary benefits of advantages, to the extent that they should exist at all, should be under the control of the judiciary rather than the Executive, as recommended by the Deschênes report and others, I do not think that their control by the Executive touches what must be considered to be one of the essential conditions of judicial independence for purposes of s. 11(d) of the *Charter*. In so far as the subjective aspect is concerned, I agree with the Court of Appeal that it would not be reasonable to apprehend that a provincial court judge would be influenced by the possible desire for one of these benefits or advantages to be less than independent in his or her adjudication.

The plaintiff's tenure as a member was during good behaviour. In my view that was a sufficient assurance of judicial independence for his judicial functions as a member of the Board. He was not given express tenure in his office as a Vice-Chairman. He held it at pleasure and was liable to have it terminated without cause. There was no express limitation in contract, in the terms of his appointment or designation, or in the statute under which he held that office limiting the right of the Governor in Council to terminate him in that office without cause, nor can I find by necessary implication any such restriction.

n'est, à mon avis, utile au demandeur. L'inamovibilité dont il bénéficie et, par conséquent, son indépendance judiciaire découlent de sa nomination à titre de commissaire de la Commission d'appel de l'immigration et non de sa désignation comme vice-président.

On a laissé entendre que la réduction du traitement du demandeur par suite de la cessation de sa désignation ou, même si aucun traitement ne lui était versé pour ce poste, que la perte de prestige découlant du fait qu'on lui avait retiré cette fonction compromettrait son rôle de commissaire. Je ne peux pas souscrire à une telle prétention, car je devrais alors présumer que la désignation du demandeur au poste de vice-président ou la cessation de ses fonctions aurait une influence sur l'indépendance des décisions qu'il rendrait en sa qualité judiciaire de commissaire. La réponse du juge Le Dain à la page 714 de l'arrêt *Valente c. La Reine et autres* (précité) à l'argument suivant lequel le contrôle par l'exécutif de certains bénéfices influencerait sur l'indépendance des juges des cours provinciales est très pertinente.

S'il peut être souhaitable que ces bénéfices ou avantages discrétionnaires, dans la mesure où il devrait y en avoir, soient contrôlés par le pouvoir judiciaire plutôt que par l'exécutif, comme le rapport Deschênes et d'autres l'on recommandé, je ne pense pas que leur contrôle par l'exécutif touche à ce qui doit être considéré comme l'une des conditions essentielles de l'indépendance judiciaire pour les fins de l'al. 11(d) de la *Charte*. Pour ce qui est de l'aspect subjectif, je conviens avec la Cour d'appel qu'il ne serait pas raisonnable de craindre qu'un juge de cour provinciale, influencé par l'éventuelle volonté d'obtenir l'un de ces bénéfices ou avantages, soit loin d'être indépendant au moment de rendre jugement.

Le demandeur a été nommé commissaire à titre inamovible. À mon avis, cela constituait une garantie suffisante de son indépendance dans l'exercice de ses fonctions judiciaires à titre de commissaire. La durée de son mandat à titre de vice-président n'a pas été précisée. Il occupait ce poste à titre amovible et on pouvait y être mettre fin sans motif. Il n'existait aucune disposition expresse prévue soit dans un contrat, soit dans le mandat qui lui a été confié au moment de sa nomination ou de sa désignation, soit dans le texte législatif en vertu duquel il occupait ce poste, qui limitait le droit du gouverneur en conseil de le révoquer sans motif et je ne peux non plus conclure qu'une telle limite existait implicitement.

In the result both questions are answered in the affirmative and the plaintiff's action must be dismissed with costs.

C'est pourquoi les réponses à ces deux questions sont affirmatives et l'action du demandeur est rejetée avec dépens.