

T-3317-78

T-3317-78

**Donald C. Kelso (Plaintiff)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division, Mahoney J.—Ottawa, February 21 and March 13, 1979.

*Public Service — Position occupied by plaintiff declared bilingual — Plaintiff, a unilingual air traffic controller, accepted transfer to Cornwall and commuted there from his home near Montreal — Plaintiff asserts that he had a legal right to remain in the bilingual position — Whether or not a declaratory judgment should be granted declaring plaintiff's entitlement to remain in or to be reinstated in his original position with its full salary and benefits, and to be reimbursed for his commuting costs — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 20, 31 — Public Service Official Languages Exclusion Order, SOR/77-886, s. 6.*

Plaintiff, a unilingual, anglophone, air traffic controller, had occupied a position declared to be bilingual, but was transferred from Montreal to Cornwall. He continues to live on a farm outside Hudson Heights, Quebec, and commutes to Cornwall. Relying firstly on a principle set forth in a resolution of the Senate and the House of Commons and a Treasury Board directive reflecting that principle, and secondly, on section 6 of the *Public Service Official Languages Exclusion Order*, plaintiff asserts that he had a right in law to remain in his position and that there was no right to declare him incapable of performing the duties of that position because he was not bilingual. Plaintiff seeks a declaratory judgment that he was entitled (a) to remain in or to be reinstated in his original position with its full salary and benefits and (b) to be reimbursed for all extra costs incurred by him as a result of his commuting to Cornwall from Hudson Heights.

*Held*, the action is dismissed. A resolution by a House of Parliament may not create rights and obligations as between private citizens or between Her Majesty and her servants. Parliament consists of the Queen, the Senate and the House of Commons and action by two only of its constituent elements does not make law. The legal effect of the Treasury Board directive is the same. It reflects a policy which the Treasury Board was entitled to, and did, adopt but did not create any right or impose any obligation on the defendant enforceable by the plaintiff. The determination that plaintiff was no longer capable of performing the duties of his original position because he was unilingual could not be made legally in view of section 6(a) of the *Public Service Official Languages Exclusion Order*. Plaintiff's release based on that determination was also illegal. Although plaintiff, prior to accepting the transfer from his original position, would have been entitled to a declaration to that effect, that is all in the past and a judgment will not issue declaring a past right that has been extinguished. There is no present right to be reinstated flowing from the fact that the plaintiff gave it up under threat of illegal removal and under protest. As to the expenses of commuting between Hudson Heights and Cornwall, plaintiff's present position requires that

**Donald C. Kelso (Demandeur)**

c.

**a La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Mahoney—Ottawa, le 21 février et le 13 mars 1979.

*Fonction publique — Le poste occupé par le demandeur a été déclaré bilingue — Le demandeur, contrôleur aérien unilingue, a accepté sa mutation à Cornwall et fait la navette entre cette ville et sa demeure dans le voisinage de Montréal — Le demandeur soutient qu'il avait le droit de conserver ce poste bilingue — Il échet d'examiner s'il y a lieu d'accorder au demandeur un jugement déclarant qu'il a le droit de conserver ou de réintégrer son poste initial avec pleins traitements et avantages, et d'être remboursé de ses frais de déplacement — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 20, 31 — Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique, DORS/77-886, art. 6.*

Le demandeur, qui est un contrôleur aérien unilingue anglophone, avait occupé un poste déclaré bilingue, mais a été muté de Montréal à Cornwall. Il continue de vivre dans une ferme près d'Hudson Heights (Québec) et fait la navette entre cette localité et Cornwall. Se fondant en premier lieu sur un principe énoncé dans une résolution du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que sur une directive du Conseil du Trésor qui traduisait ce principe et, en second lieu, sur l'article 6 du *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique*, le demandeur soutient qu'il avait le droit de conserver son poste et qu'il était illégal de le déclarer incapable de remplir les fonctions de ce poste parce qu'il n'était pas bilingue. Le demandeur conclut à un jugement déclarant qu'il a le droit a) de demeurer ou d'être rétabli dans son poste initial avec pleins salaires et avantages et b) d'être remboursé de tous les frais supplémentaires de déplacement entre Cornwall et Hudson Heights.

*Arrêt*: l'action est rejetée. Une résolution d'une chambre du Parlement ne peut faire naître des droits et des obligations ni entre de simples citoyens, ni entre Sa Majesté et ses préposés. Le Parlement est composé de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes; le pouvoir de faire des lois ne peut être exercé par deux de ces composantes seulement. Il en est de même de l'effet juridique d'une directive du Conseil du Trésor. Celle-ci traduit une décision de principe que le Conseil du Trésor avait le droit d'adopter et qu'il a effectivement adoptée, mais elle ne crée aucun droit ni n'impose à la défenderesse aucune obligation dont le demandeur pourrait obtenir l'exécution. Vu l'article 6a) du *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique*, la décision selon laquelle le demandeur n'était plus capable de remplir les fonctions de son ancien poste parce qu'il était unilingue n'était pas juridiquement fondée. Son renvoi fondé sur cette décision était également illégal. Avant d'accepter sa mutation, le demandeur aurait eu droit à un jugement en ce sens, mais cela est du passé et la Cour ne rendra pas un jugement déclarant un droit passé, éteint. Le fait que le demandeur ait renoncé à son poste sous la menace d'un renvoi illégal et à son corps défendant ne signifie pas qu'il a actuellement droit à la réintégration. En ce qui

he work in Cornwall; he can live where he wants. The evidence does not sustain the proposition that he is entitled to be compensated for those expenses. It is not a right that flows from his being pressured to accept his new position.

## ACTION.

## COUNSEL:

*John P. Nelligan, Q.C.* for plaintiff.  
*Walter L. Nisbet, Q.C.* for defendant.

## SOLICITORS:

*Nelligan/Power, Ottawa, for plaintiff.*  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

MAHONEY J.: The plaintiff is a unilingual, anglophone, air traffic controller who, in August 1978, was transferred from Montreal, Quebec, to Cornwall, Ontario. Prior to the transfer, he occupied a position in the Ministry of Transport, designated TACQ-0274, to which he had been appointed by competition from within the Public Service on June 3, 1969. He has continued to live on a farm near Hudson Heights, Quebec, and commutes to Cornwall. He seeks, in addition to costs, a declaratory judgment that he is entitled (a) to remain in or be reinstated to position TACQ-0274 with full salary and benefits of that position and (b) to be reimbursed for all extra costs incurred by him as a result of commuting to Cornwall from Hudson Heights.

In December 1975, controllers at the Montreal Area Control Centre, where the plaintiff was employed, were notified that air traffic control services in the Quebec Region would, in the future, be provided in French and English. They were offered the opportunity to apply for transfers out of the Quebec Region with special benefits, such as housing cost differential payments and relocation expense allowances, over and above those generally available in the Public Service. In February 1976, the plaintiff applied for a transfer to Halifax. In July, he changed his requested destination to Cornwall, to be effective with the removal there of the Transport Canada Training Institute.

concerne les frais de déplacement entre Hudson Heights et Cornwall, le demandeur est tenu de travailler à Cornwall du fait de son nouveau poste, mais il peut vivre où bon lui semble. Il ne ressort pas des faits de la cause qu'il a droit au remboursement de ces frais. Il ne s'agit pas là d'un droit qui tiendrait au fait qu'il a dû accepter son nouveau poste sous la contrainte.

## ACTION.

## AVOCATS:

*John P. Nelligan, c.r.* pour le demandeur.  
*Walter L. Nisbet, c.r.* pour la défenderesse.

## PROCUREURS:

*Nelligan/Power, Ottawa, pour le demandeur.*  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

LE JUGE MAHONEY: Le demandeur est un contrôleur aérien, unilingue anglophone, qui, en août 1978, a été muté de Montréal (Québec) à Cornwall (Ontario). Avant d'être muté, il occupait, au ministère des Transports, le poste n° TACQ-0274; il y avait été nommé le 3 juin 1969 à la suite d'un concours restreint. Il vit toujours sur une ferme près d'Hudson Heights (Québec) et fait la navette quotidiennement entre cette localité et Cornwall. Il demande, en plus des dépens, un jugement qui déclarerait qu'il a le droit a) de demeurer ou d'être rétabli dans le poste TACQ-0274 avec le plein salaire et tous les avantages de ce poste et b) d'être remboursé de tous les frais supplémentaires qu'il a supportés par suite de ses trajets journaliers entre Hudson Heights et Cornwall.

En décembre 1975, les contrôleurs du Centre de contrôle de la région de Montréal, où travaillait le demandeur, ont été avisés que le service de contrôle du trafic aérien, dans la région du Québec, serait, à l'avenir, assuré dans les deux langues officielles. On a alors donné aux contrôleurs l'occasion de demander leur mutation à l'extérieur du Québec, mutation assortie d'avantages spéciaux, tels des versements d'appoint pour le logement et des indemnités de réinstallation, en plus de ceux généralement offerts par la Fonction publique. En février 1976, M. Kelso a demandé sa mutation à Halifax. En juillet, il a changé d'avis et a demandé à être muté à Cornwall, cette mutation devant prendre effet à compter du transfert, à cet endroit, de l'Institut de formation de Transports Canada.

On or about March 31, 1976, position TACQ-0274 was designated bilingual and the plaintiff was, thereafter, a unilingual incumbent of a bilingual position. The plaintiff had grown up in Quebec. His experience taught him, and a month of language training confirmed his opinion, that he could not attain the necessary proficiency in French to function, as a bilingual, in his position. He thereafter refused the opportunity of language training.

In July 1976, the plaintiff, while continuing to occupy position TACQ-0274, was assigned to duties that no longer required him to communicate with aircraft. It is not necessary to list the series of assignments given him. In February 1978, he was advised that his employer wished him to join the Training Institute in Ottawa on May 1 and that, with its removal to Cornwall, scheduled in August, his requested transfer would be effected.

In April, the plaintiff withdrew his request for a transfer to Cornwall and asserted his right to remain in position TACQ-0274 at the Montreal Centre. He was told that he was no longer capable of performing the duties of the position and that, having refused language training, the two options remaining were (a) a transfer to another position or (b) release for incapacity under section 31 of the *Public Service Employment Act*.<sup>1</sup> The plaintiff accepted the transfer to Cornwall under protest and commenced this action before it was effective. His new position does not carry a lower maximum rate of pay than that attached to position TACQ-0274.

The plaintiff asserts that he had a right in law to remain in position TACQ-0274 and that there was no right to declare him incapable of performing the duties of that position because he was not bilingual. Nothing in the collective agreement respecting his employment supports his position.

The plaintiff relies, firstly, on the sixth principle set forth in a Resolution severally adopted by the

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. P-32.

Le 31 mars 1976, ou vers cette date, le poste TACQ-0274 a été désigné bilingue; le demandeur est donc devenu le titulaire unilingue d'un poste bilingue. Le demandeur a grandi au Québec. Son expérience lui a enseigné, et un mois de formation linguistique a confirmé son opinion, qu'il ne pouvait atteindre le niveau de compétence linguistique en français requis pour ce poste. Il a, par la suite, refusé d'entreprendre la formation linguistique.

En juillet 1976, le demandeur, qui occupait toujours le poste TACQ-0274, se vit attribuer des fonctions parmi lesquelles, toutefois, ne figuraient plus les communications aéronautiques. Il n'est pas nécessaire d'énumérer ces fonctions. En février 1978, il a été informé, d'une part, que son employeur désirait le voir entrer, le 1<sup>er</sup> mai, à l'Institut de formation à Ottawa et, d'autre part, qu'il serait fait droit à sa demande de mutation au moment du transfert de l'Institut à Cornwall au mois d'août.

En avril, le demandeur a retiré sa demande de mutation à Cornwall et a fait valoir son droit de conserver le poste TACQ-0274 au Centre de Montréal. On lui a dit qu'il n'était plus qualifié pour ce poste et que, puisqu'il avait refusé d'entreprendre la formation linguistique, la seule alternative était a) la mutation à un autre poste ou b) le renvoi pour incapacité en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*<sup>1</sup>. Le demandeur a accepté sa mutation à Cornwall sous réserve et a intenté la présente action avant que sa mutation ne prenne effet. Son nouveau poste ne comporte pas un traitement maximum inférieur au traitement prévu pour le poste TACQ-0274.

Le demandeur allègue qu'il a le droit de conserver le poste TACQ-0274 et que l'avis selon lequel il est incapable de remplir les fonctions de ce poste parce qu'il n'est pas bilingue est mal fondé. Ces allégations ne s'appuient sur aucune disposition de la convention collective relative à son emploi.

Le demandeur s'appuie, premièrement, sur le sixième principe énoncé dans une résolution adop-

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. P-32.

Senate and House of Commons in June, 1973.<sup>2</sup>  
The pertinent portion follows:

That this House,

- (i) aware that, as provided in the Official Languages Act, the English and French languages possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada;

cognizing that it is the duty of departments and agencies of the Government of Canada to ensure, in accordance with that Act, that members of the public can obtain available services from and communicate with them in both official languages; while

recognizing that public servants should, as a general proposition and subject to the requirements of the Official Languages Act respecting the provision of services to the public, be able to carry out their duties in the Public Service of Canada in the official language of their choice;

do hereby recognize and approve the following Principles for achieving the foregoing:

- (6) that unilingual incumbents of bilingual positions may elect to become bilingual and undertake language training, or transfer to another job having the same salary maximum, or, if they were to decline such a transfer, to remain in their positions even though the posts have been designated as bilingual;

On June 29, 1973, the Treasury Board issued its Circular No. 1973-88 directed to Deputy Heads of Departments and Heads of Agencies on the subject of language requirements of positions. Paragraph 20 dealt with unilingual incumbents of bilingual positions.

20. Unilingual incumbents of positions identified as bilingual will be given the opportunity of taking up to twelve months in language training to enable them to become bilingual. If they choose not to become bilingual, or are unsuccessful in their efforts to do so, they will be offered a transfer to a unilingual position which has a salary maximum at least within the range of one annual increment of the position previously occupied. If they decline a transfer, they will be entitled to remain in their position, even though the position has been designated as bilingual. Where, under the above circumstances, a unilingual employee occupies a position designated as bilingual, the Department concerned will be required to make alternative administrative arrangements to meet the language requirements of the position. The Treasury Board will provide the necessary funds and man-years to give effect to these arrangements.

On March 24, 1976, the Ministry of Transport made a submission to the Treasury Board on the

<sup>2</sup> *Journals of the House of Commons of Canada*, June 6, 1973, No. 97, p. 384. *Journals of the Senate*, June 7, 1973, No. 50, p. 214.

tée par le Sénat et la Chambre des communes en juin 1973.<sup>2</sup> En voici la partie pertinente:

Que cette Chambre,

- (i) sachant que, comme le stipule la Loi sur les langues officielles, les langues française et anglaise ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada;

sachant qu'il incombe aux ministères et organismes du gouvernement du Canada de veiller à ce que, conformément à ladite loi, le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles; tout en

reconnaissant que les fonctionnaires devraient pouvoir, en règle générale, et sujet aux dispositions de la Loi sur les langues officielles relatives aux services à donner au public, accomplir leurs fonctions au sein du gouvernement du Canada dans la langue officielle de leur choix;

reconnaisse et approuve par les présentes les principes suivants en vue d'atteindre les objectifs susmentionnés;

- (6) tout titulaire unilingue d'un poste bilingue peut choisir d'entreprendre une formation linguistique et de devenir bilingue, ou d'être muté à un autre poste dont le salaire maximal est le même que celui du poste dont il était titulaire; ou encore, s'il devait refuser une telle mutation, de conserver son poste même si celui-ci a été désigné comme bilingue;

Le 29 juin 1973, le Conseil du Trésor adressait aux sous-chefs de ministères et aux chefs d'organismes sa circulaire n° 1973-88 portant sur les exigences linguistiques des postes. Le paragraphe 20 traite des titulaires unilingues de postes bilingues.

20. Les titulaires unilingues des postes identifiés comme bilingues se verront offrir un stage de formation linguistique pouvant aller jusqu'à douze mois, afin de leur permettre de devenir bilingues. S'ils choisissent de ne pas devenir bilingues, ou s'ils ne réussissent pas à le devenir, on leur offrira une mutation à un poste unilingue dont le salaire maximum se situe au moins à une augmentation statutaire près du poste qu'ils occupaient précédemment. S'ils refusent cette mutation, ils conservent le droit de demeurer dans leur poste, même si celui-ci a été désigné comme bilingue. Lorsque, dans les circonstances précitées, un employé unilingue occupe un poste désigné comme bilingue, le ministère en cause devra prendre les dispositions administratives qui s'imposent afin de répondre aux exigences linguistiques du poste. Le Conseil du Trésor fournira les sommes et les années-homme nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions.

Le 24 mars 1976, le ministère des Transports faisait une présentation au Conseil du Trésor

<sup>2</sup> *Journaux de la Chambre des communes du Canada*, le 6 juin 1973, n° 97, page 382. *Journaux du Sénat*, le 7 juin 1973, n° 50, page 214.

subject of air traffic controllers in the Province of Quebec, in which it was, *inter alia*, stated:

8. With the implementation of bilingual ground/ground communications, controllers throughout Quebec must be fluently bilingual in both languages at least in the work-related terminology and phraseology. Unilingual controllers would require a bilingual "double" and would in fact become virtually unemployable in this environment. It is felt that their continued presence would constitute a threat to the safety and security provisions for which Transport is responsible under the Aeronautics Act, and where they may be unable or unwilling to function at the necessarily high level of linguistic competence required for safety reasons, a transfer is the most viable alternative. This is the first situation where the protection of Life is related to official languages and where air safety requirements cannot allow for unilinguals to remain in bilingual positions as guaranteed by Parliamentary Resolution.

On March 25, as a result of the submission, the Treasury Board approved, evidently *ex post facto*, the offer of added inducements to encourage unilingual controllers in Quebec to apply for transfer.

The plaintiff relies, secondly, on section 6 of the *Public Service Official Languages Exclusion Order*.<sup>3</sup> The *Public Service Employment Act* provides:

20. Employees appointed to serve in any department or other portion of the Public Service, or part thereof, shall be qualified in the knowledge and use of the English or French language or both, to the extent that the Commission deems necessary in order that the functions of such department, portion or part can be performed adequately and effective service can be provided to the public.

The Order, however, provides for certain exceptions to that requirement of the Act, that provided by paragraph (a) of section 6 being pertinent in this case:

6. The following persons are hereby excluded from the operation of section 20 of the Act, in so far as the knowledge and use of both official languages is required for a bilingual position, for the period during which he occupies that bilingual position, namely,

(a) any person who occupies a position, to which he was appointed for an indeterminate period, that he occupied at the time it was identified by the deputy head as requiring the knowledge and use of both official languages;

ayant pour objet les contrôleurs aériens du Québec. Il y était notamment énoncé:

8. Suite à l'adoption du bilinguisme dans les communications sol/sol, tous les contrôleurs du Québec doivent pouvoir s'exprimer couramment dans les deux langues, ou du moins avoir une connaissance pratique du vocabulaire et de la phraséologie propres à leur travail. Il faudrait donc qu'un contrôleur bilingue assiste en permanence chaque contrôleur unilingue, ces derniers devenant ainsi inaptes à s'acquitter de leurs fonctions dans ces conditions. S'ils devaient demeurer en poste, il est à craindre que leur présence entraverait l'application des mesures de sécurité dont est responsable le ministère des Transports en vertu de la Loi sur l'aéronautique. Il en résulte que lorsque des contrôleurs sont réticents à acquérir le niveau élevé de compétence linguistique exigé, pour des raisons de sécurité, ou incapables de le faire, la mutation semble être la meilleure solution. C'est le premier cas où la question des langues officielles met en cause la protection de vies humaines et où les exigences de la sécurité aérienne ne permettent pas à des unilingues de continuer à occuper des postes bilingues, en dépit des dispositions contraires d'une résolution du Parlement.

Le 25 mars, par suite de cette présentation, le Conseil du Trésor a approuvé, *ex post facto*, bien entendu, l'offre de compensation supplémentaire visant à encourager les contrôleurs unilingues du Québec à demander leur mutation.

Le demandeur s'appuie, deuxièmement, sur l'article 6 du *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique*.<sup>3</sup> L'article 20 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* prévoit que:

20. Les employés nommés et affectés à un ministère, département ou autre élément de la Fonction publique, ou à une partie de l'un de ceux-ci, doivent posséder les qualités requises, en ce qui concerne la connaissance et l'usage de l'anglais ou du français ou des deux langues, dans la mesure que la Commission estime nécessaire pour que ce ministère, département ou élément, ou cette partie de l'un de ceux-ci, puisse exercer convenablement ses fonctions et fournir au public un service efficace.

Le Décret, cependant, prévoit certaines exceptions à cette exigence de Loi, dont l'alinéa a) de l'article 6 pertinent en l'espèce:

6. Sont exclus de l'application de l'article 20 de la loi, dans la mesure où la connaissance et l'usage des deux langues officielles sont requis pour un poste bilingue, pour la période durant laquelle ils occupent ce poste,

a) tout employé qui occupe un poste auquel il a été nommé pour une période indéterminée et qu'il occupait au moment où le poste a été identifié par le sous-chef comme exigeant la connaissance et l'usage des deux langues officielles,

<sup>3</sup> SOR/77-886.

<sup>3</sup> DORS/77-886.

The defendant does not dispute that the plaintiff fell within the letter of that exclusion but relies on the following provisions of the *Financial Administration Act*:<sup>4</sup>

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

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

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

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

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

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

It is not, I think necessary to recite or even refer to particular provisions of the *Aeronautics Act*<sup>5</sup> which impose on the Minister of Transport the duty to provide services which, by necessary implication, must be conducive to the safety of their users. While counsel referred to these, it appears clear that the designation of position TACQ-0274 as bilingual, and the determination that safety considerations precluded its being occupied by a unilingual incumbent were made by Treasury Board on the authority cited or by the Deputy Minister of Transport on that same authority delegated pursuant to subsection 7(2) of the *Financial Administration Act* and not by a regulation made by the Minister of Transport pursuant to section 6 of the *Aeronautics Act*. The *bona fides* of that decision is not questioned in this action.

<sup>4</sup> R.S.C. 1970, c. F-10.

<sup>5</sup> R.S.C. 1970, c. A-3.

La défenderesse ne conteste pas le fait que le demandeur tombe sous le coup de cette exclusion, mais s'appuie sur les dispositions suivantes de la *Loi sur l'administration financière*:<sup>4</sup>

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

e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d'emploi des personnes qui y sont employées; . . .

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

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

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

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

Il n'est pas, je crois, nécessaire de citer ou même de mentionner les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'aéronautique*<sup>5</sup> qui imposent au ministre des Transports l'obligation d'assurer des services qui, par leur nature même, doivent favoriser la sécurité de leurs usagers. Même si l'avocat y a fait allusion, il demeure évident que la décision de désigner bilingue le poste TACQ-0274 et celle de ne pas y affecter un titulaire unilingue pour des raisons de sécurité ont été rendues par le Conseil du Trésor en vertu du pouvoir susmentionné ou par le sous-ministre des Transports, en vertu d'une délégation de ce même pouvoir conformément au paragraphe 7(2) de la *Loi sur l'administration financière*, et non aux termes d'un règlement édicté par le ministre des Transports conformément à l'article 6 de la *Loi sur l'aéronautique*. Le bien-fondé de ces décisions n'est pas contesté en l'espèce.

<sup>4</sup> S.R.C. 1970, c. F-10.

<sup>5</sup> S.R.C. 1970, c. A-3.

The plaintiff, in argument, raised a further basis for the relief sought, namely, that the defendant had caused the plaintiff to act to his detriment by leading him to withdraw his request for a transfer to Halifax. As I understand it, the inducement was either the adoption of the sixth principle by Parliament or the subsequent reflection of that principle in the Treasury Board Circular. I assume that this may have been advanced as something of an afterthought in the course of argument inasmuch as it was not pleaded. However, without regard to its dubious merit in law, the chronology of the events would not appear to support the proposition that the plaintiff was led to withdraw the Halifax request by publication of the policy decision that unilingual incumbents would be allowed to remain in positions designated bilingual. The policy was published in June 1973; the plaintiff did not even apply for the transfer to Halifax until February 1976. The argument cannot, on the facts, be taken seriously.

There is no doubt that the plaintiff did not freely and willingly accept the transfer to Cornwall. While the pressure on him cannot, in my view, fairly be described in the language of the statement of claim, the pressure was real. It is also clear that his involuntary transfer was contrary to the sixth principle of the Parliamentary Resolution and to the ensuing Treasury Board directive. The Ministry's March 1976, submission admits that frankly, invoking the overriding safety consideration.

The effect in law, of a resolution of a House of Parliament is, in my view, accurately stated by the Canadian parliamentarian and student of Parliament, Dr. John B. Stewart, in what I believe to be the most current authoritative general study of the way the Canadian House of Commons does its work.<sup>6</sup> There, he states:

... The result of a decision by the House is either a *resolution* or an *order*. The House expresses its opinions by resolutions. It expresses its will by orders.

<sup>6</sup> *The Canadian House of Commons, Procedure and Reform* (Montreal and London: McGill-Queen's University Press, 1977), p. 36.

Le demandeur a soulevé, au cours de son argumentation, un point additionnel à l'appui du redressement demandé, savoir que la défenderesse l'a incité à agir à son détriment en l'amenant à retirer sa demande de mutation à Halifax. Si je comprends bien, l'acte de la défenderesse découlerait soit du sixième principe de la résolution adoptée par le Parlement ou de la circulaire subséquente du Conseil du Trésor qui en est le reflet. Je pense que ce motif a sans doute été ajouté à l'argumentation après coup, puisqu'il n'a pas fait l'objet d'une plaidoirie. Cependant, indépendamment de la valeur juridique douteuse de ce motif, on constate que la chronologie des événements contredit la thèse que le demandeur a été amené à retirer sa demande de mutation à Halifax par suite de la publication de la décision de principe de permettre à des titulaires unilingues de conserver leur poste désigné bilingue. Cette décision a été rendue publique en juin 1973; or, le demandeur n'a pas présenté sa demande de mutation à Halifax avant février 1976. Compte tenu de ces faits, cette thèse ne peut être prise au sérieux.

Il n'y a aucun doute que le demandeur n'a pas librement et volontairement accepté d'être muté à Cornwall. Quoique le langage de la déclaration ne décrive pas, de façon juste, à mon avis, les circonstances pressantes dans lesquelles il se trouvait, il reste que ces dernières étaient réelles. Il est également évident que sa mutation involontaire était contraire au sixième principe de la résolution parlementaire et à la directive du Conseil du Trésor qui y a fait suite. La présentation du Ministère datée de mars 1976 reconnaît clairement cette situation, invoquant le souci primordial de sécurité.

Monsieur John B. Stewart, titulaire d'un doctorat et expert en procédure parlementaire, a correctement décrit, à mon avis, l'effet juridique d'une résolution d'une chambre du Parlement dans un ouvrage général que je considère comme la source la plus récente en matière de pratique à la Chambre des communes du Canada.<sup>6</sup> Il énonce:

[TRADUCTION] ... Une décision de la Chambre se traduit soit par une *résolution* soit par un *ordre*. La Chambre exprime ses opinions sous forme de résolutions. Elle exprime sa volonté sous forme d'ordres.

<sup>6</sup> *The Canadian House of Commons, Procedure and Reform* (Montreal and London: McGill-Queen's University Press, 1977), page 36.

Taken alone resolutions bind nobody; but often they are sought by the government as evidence of support for government action . . . .

The orders of the House are narrowly limited in their immediate effect. They serve to guide the speaker and other members, and to direct the clerk, the sergeant at arms, and the other officers of the House.

While Dr. Stewart is dealing specifically with the House of Commons, there is no basis for finding that a resolution of the Senate, or, for that matter, identical resolutions of both Houses, bind anyone. Specifically, I reject the plaintiff's submission that while, on authority of *Stockdale v. Hansard*,<sup>7</sup> which dealt with an Order, rather than a Resolution, of the Parliament at Westminster, such an action by a House of Parliament may not create rights and obligations as between private citizens, it does create rights and obligations as between Her Majesty and her servants. The legislative power in Canada is vested in a Parliament consisting of the Queen, the Senate and the House of Commons.<sup>8</sup> The action of two only of Parliament's constituent elements does not make law.

In the result, the legal effect of the Treasury Board directive is the same. It reflects a policy which the Treasury Board was entitled to, and did, adopt in the carrying out of its mandate of personnel management. It did not, however, create any right, or impose any obligation on the defendant, enforceable by the plaintiff.

The *Public Service Official Languages Exclusion Order* is quite another matter. It is law. It binds both plaintiff and defendant. With the greatest of respect to the defendant's arguments, I cannot accept that the general personnel management mandate of the Treasury Board under the *Financial Administration Act*, broad as its authority is, taken with, or without, the reality of the safety considerations that dictated the decision, authorized the Treasury Board to reach a decision contrary to the clear provisions of the Order. No specific statutory provision that would admit of such a result was brought to my attention.

<sup>7</sup> (1839) 112 E.R. 1112.

<sup>8</sup> *The British North America Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3, s. 17.

Par elles-mêmes, les résolutions ne lient personne; mais le gouvernement les réclame souvent comme preuve à l'appui de son action . . . .

Les ordres de la Chambre sont étroitement limités dans leur effet immédiat. Ils servent de guide à l'orateur et aux autres députés, et gouvernent la conduite du greffier, de l'huissier et des autres officiers de la Chambre.

Quoique le docteur Stewart traite spécifiquement de la Chambre des communes, rien ne nous permet de conclure qu'une résolution du Sénat ou, quant à cela, des résolutions identiques provenant des deux Chambres, lient qui que ce soit. Je rejette en particulier la thèse du demandeur fondée sur l'arrêt *Stockdale c. Hansard*,<sup>7</sup> qui portait sur un ordre et non sur une résolution du Parlement du Westminster, thèse selon laquelle même si une résolution d'une chambre du Parlement ne peut faire naître des droits et des obligations entre de simples citoyens, elle en crée, toutefois, entre Sa Majesté et ses préposés. Au Canada, le pouvoir législatif est conféré à un Parlement composé de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes.<sup>8</sup> Le pouvoir de faire les lois ne peut être exercé par deux de ces composantes seulement.

En conclusion, l'effet juridique de la directive du Conseil du Trésor est le même que celui d'une résolution. La directive traduit une décision de principe que le Conseil du Trésor a le droit d'adopter dans l'exécution de son mandat de gestion du personnel et qu'il a, de fait adoptée. Elle ne crée, cependant, aucun droit, et n'impose aucune obligation à la défenderesse dont le demandeur pourrait obtenir l'exécution.

Quant au *Décret d'exclusion sur les langues officielles dans la Fonction publique*, c'est toute autre chose. Il s'agit d'une loi qui lie tant le demandeur que la défenderesse. En toute déférence envers la défenderesse, je ne peux accepter que le mandat général du Conseil du Trésor en matière de direction du personnel, prévu par la *Loi sur l'administration financière*, si large soit-il, abstraction faite ou non des préoccupations d'ordre sécuritaire qui ont dicté la décision, autorise le Conseil du Trésor à rendre une décision contraire aux dispositions claires du Décret. Aucune disposition légale qui justifierait pareille conclusion n'a été portée à mon attention.

<sup>7</sup> (1839) 112 E.R. 1112.

<sup>8</sup> *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3, art. 17.

In view of paragraph 6(a) of the Order, the determination that the plaintiff was no longer capable of performing the duties of position TACQ-0274 because he was unilingual was not a determination that could legally be made. His release for incapacity under section 31 of the *Public Service Employment Act*, based on such a determination, would, it follows, also have been illegal. The plaintiff would, in my view, prior to accepting the transfer from position TACQ-0274, have been entitled to a declaration to that effect. That, however, is all in the past and a judgment will not issue declaring a past right that has been utterly extinguished. While this action appears to have been commenced before the transfer to position TACQ-9274 in Cornwall became effective, no interim relief by way of injunction or otherwise was sought.

The plaintiff is not entitled to the declarations sought. As to the expenses of commuting between Hudson Heights and Cornwall, position TACQ-9274 requires the plaintiff to work in Cornwall; he can live where he wants. The evidence does not sustain the proposition that he is entitled to be compensated his expenses of commuting between his home and his place of work. Certainly, that is not a right that flows from his having been pressured into accepting the new position. Likewise, a present right to be reinstated to position TACQ-0274 does not flow from the fact that the plaintiff could, successfully, have resisted his removal for incapacity had such, in fact, been attempted. Neither does an ongoing, or present, right to be reinstated in the position flow from the fact that the plaintiff gave it up under threat of illegal removal and under protest.

### JUDGMENT

The action is dismissed with costs.

Vu l'alinéa 6a) du Décret, la décision selon laquelle le demandeur était incapable de remplir les fonctions du poste TACQ-0274 pour le motif qu'il était unilingue n'était pas juridiquement fondée. Il s'ensuit que son renvoi pour incapacité en vertu de l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, aurait également été illégal. Le demandeur aurait eu droit, à mon avis, avant d'accepter sa mutation à un jugement déclaratoire en ce sens. Cela, cependant, est du passé, et la Cour ne rendra pas de jugement déclarant un droit passé, totalement éteint. Bien que la présente action ait été intentée avant que la mutation au poste TACQ-9274 à Cornwall ne prenne effet, aucun redressement provisoire par voie d'injonction ou autrement n'a été demandé.

Le demandeur n'a pas droit aux déclarations sollicitées. Sur la question des frais de voyage engagés quotidiennement entre Hudson Heights et Cornwall, le poste TACQ-9274 exige que le demandeur travaille à Cornwall; mais il peut vivre là où il le désire. La preuve n'appuie pas sa prétention qu'il a droit d'être compensé pour voyager quotidiennement entre sa résidence et son lieu de travail. Ce n'est certes pas un droit qui découle du fait qu'il a accepté son nouveau poste sous la contrainte. De même, le fait que le demandeur aurait pu contester, avec succès, son renvoi pour incapacité, s'il avait choisi de le faire, et le fait qu'il abandonne son poste sous la menace d'un renvoi illégal et sous réserve ne lui donnent aucun droit, actuel ou permanent d'être rétabli dans le poste TACQ-0274.

### JUGEMENT

L'action est rejetée avec dépens.