

BETWEEN:

LAUREAT GENOIS SUPPLIANT;

AND

HIS MAJESTY THE KING RESPONDENT.

Petition of right—Crown—Contract of hire—Civil Servant—Dismissal at will—Restriction of general rule—Damages for dismissal before end of term.

G. was hired as a seasonal fireman for a term of seven months from October 1, 1935, to April 30, 1936. The contract contained no stipulation that G. could be dismissed for cause only. On the 7th December, 1935, he was dismissed without notice and without cause, and now claims damages for loss of salary for the balance of his term of hire.

Held: That the right of the Crown to dismiss its servants at will may be restricted by law or by contract for a fixed term, explicitly stipulating that the servant can only be dismissed for cause; and that as the contract in question failed to provide expressly for dismissal for cause only, G. was not entitled to any part of the relief sought by his petition of right. *Reilly v. The King* (1932) Ex. C.R. 14; (1932) S.C.R. 597, and (1934) A.C. 176 referred to).

PETITION OF RIGHT by the suppliant claiming damages due to loss of salary for the unexpired term of his contract of employment.

The action was tried before the Honourable Mr. Justice Angers, at Quebec.

R. De Blois, K.C. for suppliant.

M. Boisvert, K.C. for respondent.

The facts are stated in the reasons for judgment.

ANGERS J. now (July 16, 1937) delivered the following judgment:

Le pétitionnaire, Lauréat Genois, par sa pétition de droit, réclame de Sa Majesté le Roi la somme de \$453.53 pour dommages résultant de la rupture d'un contrat de louage de service.

La pétition allègue en substance ce qui suit:

le pétitionnaire, plombier de son métier, a été engagé par le département des Travaux Publics du Gouvernement fédéral pour l'entretien des fournaies dans les édifices dudit Gouvernement à Quebec pour une période de sept mois, du 1er octobre 1935 au 30 avril 1936, par une lettre en date du 8 octobre 1935 à lui adressée par le "Maintenance Office—

Dominion Public Buildings," du bureau de l'architecte en chef dudit département, à Ottawa.

1937
GENOIS
v.
THE KING.
Angers J.

le 12 octobre 1935, le pétitionnaire a envoyé au département des Travaux Publics une lettre acceptant de travailler comme chauffeur aux édifices du Gouvernement fédéral à Québec à raison de \$95 par mois;

le pétitionnaire a commencé à travailler le 15 octobre 1935 et a toujours rempli fidèlement et avec compétence les devoirs de sa charge, à la satisfaction de ses supérieurs, et il a été payé pour ses services;

le 7 décembre 1935, il a été remercié de ses services sans avis et sans cause;

il est sans travail depuis le 8 décembre 1935 et il le sera au moins jusqu'au 30 avril 1936, souffrant ainsi un dommage de \$453.53, soit \$73.53 pour la balance du mois de décembre 1935 et \$95 pour chacun des mois de janvier, février, mars et avril 1936;

le pétitionnaire a requis le département de lui payer ce montant, mais celui-ci néglige et refuse de le faire.

L'intimé, dans sa défense, admet avoir reçu la lettre d'acceptation du pétitionnaire mais dit n'être pas lié par icelle, nie les autres allégués de la pétition et plaide particulièrement ce qui suit:

l'intimé n'était pas obligé de donner au pétitionnaire un avis de congé;

le pétitionnaire était au service de Sa Majesté le Roi et celui-ci peut congédier toute personne à son service sans avis et suivant son bon plaisir;

il n'y a pas de relation contractuelle entre Sa Majesté et ses serviteurs et le pétitionnaire n'a pas le droit de réclamer de Sa Majesté des dommages pour rupture de contrat d'engagement;

le requérant a lui-même interprété son engagement comme étant suivant le bon plaisir de Sa Majesté, en disant dans sa lettre:

Il me fait grand plaisir de vous informer que j'accepte et si votre département peut me faire travailler pendant les mois que je serai libre, j'en serais très heureux;

les instructions communiquées au pétitionnaire au nom de Sa Majesté par Monsieur A. Pouliot spécifient rétention des services suivant bon plaisir;

la pétition de droit n'est fondée ni en fait ni en droit.

1937
 GENOIS
 v.
 THE KING.
 Angers J.

La contestation a été liée par une réponse qui est une dénégation générale.

La lettre adressée par un officier du "Maintenance Office—Dominion Public Buildings," du bureau de l'architecte en chef du Ministère des Travaux Publics, le 8 octobre 1935, au pétitionnaire, aux soins d'Arthur Pouliot, à laquelle réfère la pétition de droit, se lit comme suit (pièce n° 1):

Re: P.W.D. Staff—Quebec, P.Q.

I beg to advise you that the Honourable the Minister of Public Works has been pleased to appoint you as a Seasonal Fireman on this Department's staff at Quebec at a remuneration of \$95.00 per month, your appointment to date from October 1st, the date on which you commenced your duties.

Mr. A. Pouliot, this Department's Clerk of Works at Quebec, will give you full instructions regarding your duties.

Your appointment is to this Department's general staff in Quebec so that your services as a Seasonal Fireman can be used in any Government building in that city when and where required.

You will please note that your appointment is Seasonal only, i.e., for the firing season only and your services will not be retained after April 30th, 1936.

Advise me please per return of post whether you accept the appointment.

J. A. Heisler,
 Maintenance Office.

Le réponse du pétitionnaire en date du 12 octobre, produite comme pièce n° 2, se lit comme suit:

En réponse à votre lettre du 8 octobre me demandant si je consens à travailler pour une période de sept mois, comme chauffeur à raison de quatre-vingt quinze piastres par mois, je me fais plaisir de vous informer, que j'accepte, et si votre département peut me faire travailler pendant les mois que je serai libre, j'en serais très heureux.

Bien à vous,

Lauréat Genois.

Comme on le constate, la lettre de Genois est une acceptation pure et simple de la position offerte: il déclare accepter de travailler pour une période de sept mois comme chauffeur à raison de quatre vingt quinze piastres par mois; il ajoute—et ceci est une proposition distincte—que, si le département peut le faire travailler pendant les mois qu'il sera libre, il en sera très heureux. Il me paraît évident qu'en faisant allusion à ses mois de liberté, Genois veut dire les mois qui suivront le 30 avril, la date du terme de son engagement; en parlant des mois où il sera libre, Genois ne peut et ne veut sûrement pas référer aux mois compris entre le 1er octobre 1935 et le 30 avril 1936, vu que durant cette période il n'est pas libre, mais bel et bien engagé.

Il est regrettable que l'on ait jugé à propos, dans la défense, d'écourter la citation de la lettre du pétitionnaire et de lui faire dire ainsi ce qu'en fait elle ne dit pas.

Les deux lettres, à mon avis, constituent un contrat de louage de service.

La question à déterminer est celle de savoir si l'intimé était libre de congédier le pétitionnaire, sans avis et sans cause, à son bon plaisir.

Je noterai en passant que le pétitionnaire a déclaré que l'on ne s'était jamais plaint de ses services; son témoignage n'a pas été contredit. Il y a lieu de prendre pour acquis que le pétitionnaire a rempli ses devoirs de façon satisfaisante. Le congédiement a été fait sans cause.

Etant donné que le pétitionnaire remplissait ses devoirs de façon satisfaisante, pouvait-il être démis de ses fonctions au bon plaisir de l'intimé sans raison ou celui-ci devait-il exécuter son contrat et maintenir le pétitionnaire en fonctions jusqu'au 30 avril 1936, terme du contrat?

Si Genois avait été engagé pour une période indéterminée, je n'hésiterais pas à dire que l'intimé aurait été libre de se dispenser des services du pétitionnaire à son bon plaisir. C'est une prérogative de la Couronne de pouvoir congédier à sa guise et sans motif ses employés ou serviteurs: Chitty, *Prerogatives of the Crown*, 82.

L'existence d'un contrat stipulant une période de location des services a-t-elle eu pour effet de restreindre les droits de la Couronne? Le pétitionnaire soutient que oui; l'intimé, de son côté, prétend que non.

Au soutien de sa prétention que la Couronne était liée par son contrat et devait respecter l'engagement du pétitionnaire jusqu'à son terme, savoir le 30 avril 1936, le procureur du pétitionnaire a invoqué la cause de *Reilly v. His Majesty the King*, donnant comme référence (1932) 3 D.L.R. 529. Ce volume contient le rapport du jugement de la Cour Suprême; il y a eu appel de ce jugement au Conseil Privé. Le jugement du Conseil Privé, qui a confirmé celui de la Cour Suprême, est rapporté dans (1934) A.C. 176. J'y reviendrai dans quelques instants.

Le procureur de la Couronne, de son côté, à l'appui de sa prétention que la Couronne n'était point liée par le contrat et que, nonobstant ce contrat, elle était demeurée libre de congédier à son gré, sans cause ni raison, le pétitionnaire, a

1937
GENOIS
v.
THE KING.
Angers J.

1937
 GÉNÉRALIS
 v.
 THE KING.
 Angers J.

cité la cause de *Rederiaktiebolaget Amphitrite v. The King*, rapportée dans (1921) 3 K.B., 500; il a en outre cité Robertson, *The Law and Practice of Civil Proceedings by and against the Crown*, à la page 359.

Dans la cause de *Rederiaktiebolaget Amphitrite v. The King*, la note explicative et le "jugé" en tête du rapport se lisent comme suit:

During the war neutral shipowners, being aware of the liability of neutral ships to be detained in British ports, obtained an undertaking from the British Government that if they sent a particular ship to this country with a particular class of cargo she should not be detained. On the faith of that undertaking the owners sent the ship to a British port with a cargo of the stipulated kind. The British Government subsequently withdrew their undertaking and refused her clearance. On a petition of right for damages for breach of contract:—

Held, that the Government's undertaking was not enforceable in a court of law, it not being within the competence of the Crown to make a contract which would have the effect of limiting its power of executive action in the future.

Je crois opportun de citer un passage du jugement du juge Rowlatt; celui-ci après avoir relaté les faits, assez bien résumés dans la note ci-dessus, s'exprime ainsi (p. 503):

Now under those circumstances what I have to consider is whether this was a contract at all. I have not to consider whether there was anything of which complaint might be made outside a court, whether that is to say what the Government did was morally wrong or arbitrary; that would be altogether outside my province. All I have got to say is whether there was an enforceable contract, and I am of opinion that there was not. No doubt the Government can bind itself through its officers by a commercial contract, and if it does so it must perform it like anybody else or pay damages for the breach. But this was not a commercial contract; it was an arrangement whereby the Government purported to give an assurance as to what its executive action would be in the future in relation to a particular ship in the event of her coming to this country with a particular kind of cargo. And that is, to my mind, not a contract for the breach of which damages can be sued for in a court of law. It was merely an expression of intention to act in a particular way in a certain event. My main reason for so thinking is that it is not competent for the Government to fetter its future executive action, which must necessarily be determined by the needs of the community when the question arises. It cannot by contract hamper its freedom of action in matters which concern the welfare of the State. Thus in the case of the employment of public servants, which is a less strong case than the present, it has been laid down that, except under an Act of Parliament, no one acting on behalf of the Crown has authority to employ any person except upon the terms that he is dismissible at the Crown's pleasure; the reason being that it is in the interests of the community that the ministers for the time being advising the Crown should be able to dispense with the services of its employees if they think it desirable.

Cette action est d'une nature différente de celle qui nous occupe; néanmoins les remarques du juge Rowlatt repro-

duites ci-dessus, d'un caractère plutôt général, offrent quelque intérêt et méritent considération; je ne crois pas cependant que cette décision justifierait le rejet de la réclamation du pétitionnaire.

Dans une cause de *Shenton v. Smith* (1), où il s'agissait d'une réclamation en dommages par un officier médical pour renvoi immotivé, il a été décidé par le Conseil Privé qu'un gouvernement colonial est sur le même pied que la Couronne en Angleterre pour ce qui concerne l'emploi et le renvoi des serviteurs ou employés de la Couronne et que, sauf dans les cas spéciaux où il est autrement prévu, ceux-ci détiennent leurs charges ou positions suivant le bon plaisir de Sa Majesté.

Il me semble à propos de citer les remarques suivantes de Lord Hobhouse, qui a rendu le jugement (p. 234) :

It appears to their Lordships that the proper grounds of decision in this case have been expressed by Stone J. in the Full Court. They consider that, unless in special cases where it is otherwise provided, servants of the Crown hold their offices during the pleasure of the Crown; not by virtue of any special prerogative of the Crown, but because such are the terms of their engagement, as is well understood throughout the public service. If any public servant considers that he has been dismissed unjustly, his remedy is not by a law-suit, but by an appeal of an official or political kind.

Une autre cause, où s'est soulevée la question du droit de la Couronne de congédier l'un de ses serviteurs à son bon plaisir est celle de *Dunn v. The Queen* (2). Il s'agissait dans l'espèce d'une réclamation par un agent consulaire engagé pour une période de trois ans et démis de ses fonctions avant l'expiration du terme de son engagement. Il y a été décidé par la Cour d'Appel que les serviteurs de la Couronne, civils aussi bien que militaires, excepté dans les cas où il est autrement prévu par la loi, détiennent leurs positions selon le bon plaisir de la Couronne.

Lord Esher, M.R., à la page 118 du rapport, fait les observations suivantes :

In this case the petitioner was employed as a civil servant of the Crown in the public service at a certain salary, and the question has arisen with relation to his service which, in the case of *De Dohsé v. Reg.*, I foresaw might arise, and with respect to which I then indicated what would probably be my view when it did arise. I said, in giving judgment in that case: "It is said that it was lawful to make such an engagement with him (the suppliant) for seven years, because the engagement offered and proposed was not an engagement of military service, it being admitted in argument that, if the engagement was for military service as a soldier,

(1) (1895) A.C. 229.

(2) (1896) 1 Q.B.D. 116.

1937
 GENOIS
 v.
 THE KING.
 Angers J.

whether an officer or private, it is contrary to public policy that any such contract should be made. Now, whether that doctrine with regard to the Crown is confined to military service or not need not be decided to-day, but I do not at all accept the suggestion that it is so confined. All service under the Crown itself is public service, and to my mind it is most likely that the doctrine which is said to be confined to military service applies to all public service under the Crown, because all public service under the Crown is for the public benefit." That case came before the House of Lords; and it seems to me that Lord Watson in his judgment almost in terms decides that what I thought would probably turn out to be the right view on the subject is correct. He says: "In the first place it appears to me that no concluded contract is disclosed in the statements contained in this petition of right; and in the second place I am of opinion that such a concluded contract, if it had been made, must have been held to have imported into it the condition that the Crown has the power to dismiss. Further, I am of opinion that, if any authority representing the Crown were to exclude such a power by express stipulation, that would be a violation of the public policy of the country and could not derogate from the power of the Crown." Anything more distinct and general than that there could not be. It seems to me that the rule, as laid down by the House of Lords, is in consonance with what I suggested to be the true rule in the Court of Appeal. The case of *Shenton v. Smith* (1895, A.C. 229) appears to me to be really equally conclusive of the matter.

Lord Herschell, de son côté, s'exprime ainsi (p. 119) :

The petitioner was appointed by Sir Claude McDonald, consular agent for the Niger Protectorate, and as such he was the servant of the Crown, representing the Crown for certain purposes. The question is whether the Crown was entitled to dismiss the petitioner. His case is that, he being engaged for a period of three years, the Crown had no right to put an end to his engagement as it did, and he is therefore entitled to damages. I take it that persons employed as the petitioner was in the service of the Crown, except in cases where there is some statutory provision for a higher tenure of office, are ordinarily engaged on the understanding that they hold their employment at the pleasure of the Crown. So I think that there must be imported into the contract for the employment of the petitioner the term which is applicable to civil servants in general, namely, that the Crown may put an end to the employment at its pleasure.

Dans une cause de *Gould v. Stuart* (1), le Conseil Privé, confirmant le jugement de la Cour Suprême des Nouvelles Galles du Sud, a décidé—je transcris le "jugé" qui me paraît exact—ce qui suit :

The Crown has by law, whether in England or New South Wales, power to dismiss at pleasure either its civil or military officer, a condition to that effect being an implied term of the contract of service except where it is otherwise expressly provided:—

But held, that certain provisions of the New South Wales Civil Service Act of 1884, being manifestly intended for the protection and benefit of the officer, are inconsistent with such a condition and consequently restrict the power of the Crown in that respect.

Le jugement du Comité judiciaire du Conseil Privé a été rendu par Sir Richard Couch; il convient, à mon avis, d'en citer le passage suivant (p. 577):

It is the law in New South Wales as well as in this country that in a contract for service under the Crown, civil as well as military, there is, except in certain cases where it is otherwise provided by law, imported into the contract a condition that the Crown has the power to dismiss at its pleasure: *Dunn v. Reg.* (1896, 1 Q.B. 116); *De Dohse v. Reg.* (1896, 1 Q.B. 117, n. 7) (a). The question then to be determined is, Has the Civil Service Act, 1884, made an exception to this rule?

Sir Richard Couch discute ensuite certains articles du "Civil Service Act, 1884" qui ne nous concernent évidemment point et il ajoute (p. 578):

These provisions, which are manifestly intended for the protection and benefit of the officer, are inconsistent with importing into the contract of service the term that the Crown may put an end to it at its pleasure. In that case they would be superfluous, useless, and delusive. This is, in their Lordships' opinion, an exceptional case, in which it has been deemed for the public good that a civil service should be established under certain regulations with some qualification of the members of it, and that some restriction should be imposed on the power of the Crown to dismiss them.

Il s'agit d'un cas d'espèce qui n'offre aucun intérêt particulier; seules les observations de caractère général de Sir Richard Couch, en premier lieu citées, méritaient d'être notées, comme pouvant avoir une portée sur le litige.

Il découle de ces divers arrêts que la Couronne peut démettre ses serviteurs ou employés à son gré, sans cause ni raison, sauf dans les cas où la loi stipule le contraire.

J'en arrive maintenant à la cause de *Reilly v. The King* (1).

Reilly, avocat au barreau de Québec, avait été, par arrêté ministériel et par commission, nommé membre du Bureau fédéral d'appel en vertu de l'article 10 de la Loi modifiant la Loi des pensions, 13-14 Geo. V, chap. 62. Le terme de son engagement avait été prolongé à diverses reprises, la dernière prolongation étant pour une période de cinq ans à compter du 17 août 1928. Par le chapitre 35 du statut 20-21 Geo. V, intitulé "Loi modifiant la Loi des pensions," le Bureau fédéral d'appel a été aboli. Reilly a poursuivi la Couronne en dommages pour rupture de contrat. Le président de cette cour a rejeté la pétition de droit; son jugement est rapporté dans (1932) Ex. C.R. 14.

(a) La cause de *De Dohse v. Reg.* a été rapportée subseqüemment dans (1897) L.J. Q.B. 422.

(1) (1932) Ex. C.R. 14; (1932) S.C.R. 597; (1934) A.C. 176.

1937
 GENOIS
 v.
 THE KING.
 Angers J.

Reilly a porté la cause en appel devant la Cour Suprême; celle-ci a confirmé le jugement de première instance. L'honorable juge Orde, siégeant ad hoc en Cour Suprême, a rendu jugement tant pour lui-même que pour le juge en chef (Anglin) et les juges Rinfret et Lamont; le jugement contient, entre autres, les remarques suivantes (1):

Whether the Crown might not so bind itself by contract to pay for specific services over a certain period as to incur liability for a breach thereof is not the question here. Assuming the possibility of such a contract, was there any such contract in the present case?

I find it difficult to see in what way the appointment of the appellant to be a member of the Federal Appeal Board under the *Pension Act* as it then stood differed from many other appointments to offices under the Crown. It was urged during the argument that the earlier negotiations or communications between the Minister and the appellant, which culminated in the Order in Council authorizing the appointment, constituted, by way of offer and acceptance, a contract binding upon the Crown. But the circumstances leading up to the appointment did not differ materially from those which must accompany most appointments to public offices, and I cannot see how they distinguish this appointment from any other.

There is, of course, in every appointment to public office a contractual element in that the Crown, in effect, promises to pay the salary or other emolument fixed by law for services performed. But this in no respect affects the Crown's prerogative right, unless restricted by statute, to dismiss the servant at any time without liability for damages or further compensation.

The principles governing appointments to civil offices under the Crown are summarized in Robertson's *Civil Proceedings By and Against the Crown*, at p. 359. Even if there be a contract of service, the Crown's absolute power of dismissal is deemed to be imported into it, and nothing short of a statute can restrict that power.

Le juge Cannon a également conclu au rejet de l'appel.

Reilly s'est de nouveau pourvu en appel; le Comité judiciaire du Conseil Privé a rejeté l'appel à l'unanimité.

Lord Atkin, rendant le jugement du tribunal, dit, entre autres choses, ce qui suit (p. 178, in fine):

The petition of right is founded on averments that there was a contract between the suppliant and the Crown and that the contract had been broken. Both courts in Canada have decided that by reason of the statutory abolition of the office Mr. Reilly was not entitled to any remedy, but apparently on different grounds. Maclean J. concluded that the relation between the holder of a public office and the Crown was not contractual. There never had been a contract; and the foundation of the petition failed. Orde J.'s judgment in the Supreme Court seems to admit that the relation might be at any rate partly contractual; but he holds that any such contract must be subject to the necessary term that the Crown could dismiss at pleasure. If so, there could have been no breach.

Their Lordships are not prepared to accede to this view of the contract, if contract there be. If the terms of the appointment definitely prescribe a term and expressly provide for a power to determine "for

cause" it appears necessarily to follow that any implication of a power to dismiss at pleasure is excluded. This appears to follow from the reasoning of the Board in *Gould v. Stuart* (1896, A.C. 575). That was not the case of a public office, but in this connection the distinction between an office and other service is immaterial. The contrary view to that here expressed would defeat the security given to numerous servants of the Crown in judicial and quasi-judicial and other offices throughout the Empire, where one of the terms of their appointment has been expressed to be dismissal for cause.

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

De toutes les décisions passées en revue, celle du Conseil Privé dans la cause de *Reilly v. The King* me paraît être la plus favorable à la prétention du pétitionnaire, particulièrement à cause des observations de Lord Atkin reproduites ci-dessus, lesquelles cependant ne sont pas la ratio decidendi.

La règle générale est que la Couronne a le privilège de démettre ses serviteurs selon son bon plaisir. Ce privilège peut être restreint par une disposition expresse d'une loi ou par un contrat pour un terme fixe stipulant explicitement que le serviteur ne pourra être destitué que pour cause. Le contrat en l'espèce est pour une période déterminée; il stipule clairement que le pétitionnaire est nommé "seasonal fireman," que sa nomination est pour la saison où l'on chauffe et que ses services ne seront pas requis après le 30 avril; malheureusement pour le pétitionnaire, il n'y est pas dit explicitement qu'il ne pourra être congédié que pour cause. Cette omission, je crois, lui est fatale; j'avouerai cependant que ce n'est pas sans hésitation que je suis arrivé à cette conclusion.

Dans les circonstances et vu la citation écourtée de la lettre d'acceptation du pétitionnaire dans la défense, laquelle était susceptible d'induire la Cour en erreur si la lettre n'avait pas été produite, je ne crois pas qu'il y ait lieu d'accorder ses dépens à l'intimé.

La pétition de droit est rejetée sans frais.

Judgment accordingly.

1937
GENOIS
v.
THE KING.
Angers J.