

A-73-90

Her Majesty the Queen in Right of Canada
(Appellant) (Defendant)

v.

Yvon R. H. Gingras (Respondent) (Plaintiff)

INDEXED AS: *GINGRAS v. CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Décary J.J.A. and Chevalier D.J.—Montréal, January 17 and 18; Ottawa, March 10, 1994.

Public Service — Official languages — Bilingualism bonus — Appeal from F.C.T.D. decision respondent entitled to bonus from 1980 to 1988 — Respondent member of RCMP, transferred to CSIS — Denied bonus though bilingual — Bilingualism Bonus Plan introduced for all eligible employees for whom TB employer — Applicable to RCMP members as persons employed in public service under PSSRA, Sch. I — No measure of discretion as to application — Decision to create Plan taken by proper authority — Plan can be set up against Crown by anyone eligible under it.

RCMP — RCMP member person employed in public service as RCMP department under FAA — Meaning of “employee” in Plan, s. 1 and in PSSRA distinguished — Exclusion of non-civilian, non-unionized members of RCMP under PSSRA not placing them outside definition of public service — RCMP members having special status as to method of appointment, oath, code of discipline, but still employees — RCMPA, s. 5 not making Commissioner employer in place of TB — Power to make appointments not essential attribute of status of employer herein.

Security intelligence — CSIS Director deciding to pay bilingualism bonus only to employees in administrative support category — RCMP, CSIS employees having different status — CSIS separate employer under enabling Act — Bilingualism Bonus Plan not automatically applying to CSIS employees — Director entitled under CSISA to adopt impugned policy.

Practice — Limitation of actions — Whether five-year prescription under Civil Code of Lower Canada, art. 2260(6) or six-year prescription under Ontario law — Doubtful whether cause of action arose in Quebec under Federal Court Act, s. 38(1) — Cause of action arising in Ontario as refusal by Treasury Board to pay respondent bilingualism bonus occurred in Ontario.

A-73-90

Sa Majesté la Reine du chef du Canada (appelante)
(défenderesse)

a c.

Yvon R. H. Gingras (intimé) (demandeur)

RÉPERTORIÉ: *GINGRAS c. CANADA (C.A.)*

b

Cour d'appel, juges Pratte et Décary, J.C.A., et juge suppléant Chevalier—Montréal, 17 et 18 janvier; Ottawa, 10 mars 1994.

Fonction publique — Langues officielles — Prime au bilinguisme — Appel contre la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale selon laquelle l'intimé avait droit à la prime de 1980 à 1988 — L'intimé était membre de la GRC et a été transféré au SCRS — La prime lui a été refusée bien qu'il était bilingue — Le Régime de prime au bilinguisme a été mis en œuvre pour tous les employés admissibles dont le CT était l'employeur — Applicable aux membres de la GRC à titre d'employés de la fonction publique aux termes de l'annexe I de la LRTFP — Aucun élément de discrétion quant à l'application — La décision d'instaurer le Régime a été prise par l'autorité compétente — Le régime peut être opposé à la Couronne par toute personne qui y est admissible.

GRC — Un membre de la GRC est un employé de la fonction publique car la GRC est un ministère au sens de la LAF — Distinction établie entre la définition d'«employé» de l'art. 1 du Régime et de la LRTFP — L'exclusion des membres non civils et non syndiqués de la GRC aux termes de la LRTFP ne les soustrait pas à la définition de fonction publique — Les membres de la GRC ont un statut spécial de par leur mode de nomination, leur serment, leur code de discipline, mais sont quand même des employés — L'art. 5 de la LGRC ne fait pas du Commissaire un employeur à la place du CT — Le pouvoir de nomination n'est pas un attribut essentiel de la qualité d'employeur en l'espèce.

Renseignement de sécurité — Le directeur du SCRS a décidé de payer une prime au bilinguisme seulement aux employés de la catégorie du soutien administratif — Les employés de la GRC et du SCRS ont des statuts différents — Le SCRS est un employeur distinct aux termes de sa loi habilitante — Le régime de prime au bilinguisme ne s'applique pas automatiquement aux employés du SCRS — Le directeur était autorisé aux termes de la LSCRS à adopter la politique contestée.

Pratique — Prescription — S'agit-il d'une prescription de cinq ans selon l'art. 2260(6) du Code civil du Bas-Canada ou d'une prescription de six ans aux termes du droit de l'Ontario? — Il est douteux que la cause d'action ait pris naissance au Québec au sens de l'art. 38(1) de la Loi sur la Cour fédérale — La cause d'action a pris naissance en Ontario parce que le refus du Conseil du Trésor de payer la prime au bilinguisme à l'intimé s'est produit en Ontario.

This was an appeal from a decision by Dubé J. that the respondent was entitled to the bilingualism bonus for the years 1980 to 1988 inclusive. The respondent was a member of the RCMP from August 16, 1962 to July 15, 1984, the date on which he transferred to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) until his retirement in 1988. The Bilingualism Bonus Plan, which was introduced by the Treasury Board in 1977, applied to all eligible employees in the Federal Public Service with few exceptions. Even though the respondent is bilingual, had passed all the necessary tests and held bilingual-designated positions throughout the years during which the Plan has been in effect, at no time was he paid the bilingualism bonus. The Trial Judge held that RCMP members were "employees for whom the Treasury Board is the employer" within the meaning of the Plan, that they were subsequently excluded from the Plan by an implied decision of the Treasury Board and that this exclusionary decision was unlawful. With respect to so-called non-civilian members of CSIS, the Trial Judge concluded that the CSIS employees were not covered by the Plan but that, in deciding to award the bonus only to employees who were in the administrative support category, the Director had acted contrary to the purposes of the official languages policy. The issues raised in this appeal were: 1) the legal nature of the Bilingualism Bonus Plan; 2) whether the Plan applies to RCMP members; 3) whether the Plan applies to CSIS employees; and 4) the period of prescription.

Held, the appeal should be allowed in part.

1) The decision to create the Bilingualism Bonus Plan was taken by the Treasury Board in its capacity as a committee of the Privy Council. The Plan contained no measure of discretion as to its application. It was not simply a statement of policy having no decision-making effect, such as is made every day. It was not an administrative direction intended only to interpret or apply a given statute or regulation. It was not a promise of a decision to be made in future. It was the decision itself which was taken by the proper authority and which that authority asked the public servants concerned to apply. The Bilingualism Bonus Plan can be set up against the Crown by anyone who is eligible to do so under the terms of the Plan.

2) By its own terms the Plan applies "to all eligible employees for whom the Treasury Board is the employer." It is the interpretation of this phrase which was the point in dispute herein. The RCMP was among the "Departments and other portions of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer" listed in Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA). In the executive branch of the federal government there is only one "employer" and that is Her Majesty the Queen in Right of Canada who delegates the exercise of her functions either to the Treasury Board, when a department or portion of the public service specified in Part I of Schedule I is concerned, or to a separate employer when a portion of the public service specified in Part II of Schedule I

Il s'agissait d'un appel contre la décision du juge Dubé selon laquelle l'intimé avait droit à la prime au bilinguisme pour les années 1980 à 1988 inclusivement. L'intimé a été membre de la GRC du 16 août 1962 au 15 juillet 1984, date à laquelle il est passé à l'emploi du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) jusqu'à sa retraite en 1988. Le Régime de prime au bilinguisme qui a été instauré par le Conseil du Trésor en 1977 s'appliquait à tous les employés admissibles de la fonction publique avec quelques exceptions. Même si l'intimé est bilingue, qu'il a réussi tous les examens requis et qu'il a occupé au cours de toutes ces années, pendant lesquelles le Régime était en place, des postes déterminés comme étant bilingues, en aucun temps la prime au bilinguisme ne lui a-t-elle été payée. Le juge de première instance a conclu que les membres de la GRC étaient des «employés dont le Conseil du Trésor était l'employeur» au sens du Régime, qu'ils avaient été par la suite exclus du Régime en raison d'une décision implicite du Conseil du Trésor et que cette décision d'exclusion était illégale. En ce qui a trait aux membres dit non-civils du SCRS, le juge de première instance en est venu à la conclusion que les employés du SCRS n'étaient pas visés par le Régime, mais qu'en décidant d'accorder la prime aux seuls employés dit de soutien administratif, le directeur avait également agi à l'encontre des objectifs recherchés par la politique sur les langues officielles. Les questions soulevées dans le présent appel sont les suivantes: 1) quelle est la nature juridique du Régime de prime au bilinguisme? 2) le Régime s'applique-t-il aux membres de la GRC? 3) le Régime s'applique-t-il aux employés du SCRS? et 4) quel est le délai de prescription?

Arrêt: l'appel est accueilli en partie.

1) La décision d'établir le Régime a été prise par le Conseil du Trésor en sa qualité de comité du Conseil privé. Ce Régime ne comporte aucun élément de discrétion en ce qui a trait à son champ d'application. Il n'est pas un simple énoncé de politique n'ayant point valeur décisionnelle comme il s'en publie tous les jours. Il n'est pas une directive administrative qui ne vise qu'à interpréter ou appliquer une loi ou un règlement donné. Il n'est pas une promesse de décision à venir. Il est la décision même qui a été prise par l'autorité compétente et il est la décision même que cette autorité a demandé aux fonctionnaires concernés d'appliquer. Le Régime de prime au bilinguisme peut être opposé à la Couronne par toute personne qui, selon les termes de ce Régime, y est admissible.

2) Le Régime, de par ses termes mêmes, s'applique «à tous les employés admissibles dont le Conseil du Trésor est l'employeur». C'est l'interprétation de cette expression qui est au cœur du présent débat. La GRC était du nombre des «Ministères, départements et autres éléments de la fonction publique du Canada pour lesquels Sa Majesté, représentée par le conseil du Trésor, est l'employeur» énumérés dans la Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (LRTFP). Il n'y a, dans la branche exécutive du gouvernement fédéral, qu'un seul «employeur», qui est Sa Majesté la Reine du chef du Canada qui délègue plutôt l'exercice de ses fonctions tantôt au Conseil du Trésor, lorsqu'il s'agit d'un ministère ou d'un élément de la fonction publique que spécifie la Partie I de l'annexe I, tantôt à un employeur distinct, lors-

is concerned. Since the RCMP is a division or a section of the public service of Canada within the meaning of the *Financial Administration Act* and is a department within the meaning of that Act, its members are for the purposes of the Act "persons employed in the public service of Canada". The definition of "employee" in section 2 of the PSSRA, by excluding RCMP members from the definition "person employed in the Public Service" for the purposes of that Act, confirms that the latter are in any case "persons employed in the Public Service". The fact that, despite excluding both RCMP members and "non-civilian" employees of CSIS from the definition of an "employee", Parliament persisted in including the RCMP in Part I and CSIS in Part II of Schedule I indicates that such inclusion has nothing to do with the definition of an "employee" in the Act. A distinction has to be made depending on whether one is dealing with the ordinary law or the internal law of the federal administration. The fact that a person is called an "employee" for the purposes of the internal law of the Government does not necessarily mean that he is an "employee" in the ordinary legal sense. Both in the ordinary law and in Canadian statutory law, RCMP members form a class apart as a consequence of their method of appointment, their oath and their code of discipline. This special status does not deprive them of their status as employees for the purposes of statutes relating to the organization of the federal Government: they may be special employees, but they are still employees. The fact that, by virtue of section 5 of the RCMPA, the RCMP Commissioner "under the direction of the Minister, has the control and management of the force and all matters connected therewith" does not make him an employer in place of the Treasury Board. The latter's powers are scrupulously protected by subsection 7(6) of the FAA and it is only in exceptional cases, and by some means other than a mere assignment of those powers to some other authority, that such other authority will exercise them in its place. It is true that the Treasury Board does not enjoy the power to appoint RCMP members but the power to make appointments is not an essential attribute of the status of employer for the purposes of the legislation at issue. A member of the RCMP is, for the purposes of the Plan, a person employed both in the public service (wider concept taking in all aspects of the federal administration) and in the Public Service (narrower concept covering only those parts of the federal administration for which the employer was deemed to be Her Majesty represented by the Treasury Board).

3) As CSIS is a "separate employer" and designated as such in Part II of Schedule I, its employees do not have Her Majesty represented by the Treasury Board as their employer. The Plan therefore does not automatically apply to CSIS employees, though that did not prevent the Director, exercising the powers of an employer, from deciding to apply it within CSIS. In the case at bar the Director made the decision, on March 5, 1985, to pay the bonus but only to those of his employees who were in the administrative support category. There is no doubt that the Director had the power under the CSISA to adopt the policy which he adopted. In his capacity as a former member of

qu'il s'agit d'un élément de la fonction publique que spécifie la Partie II de l'annexe I. Étant donné que la GRC est une division ou section de la fonction publique du Canada au sens de la *Loi sur l'administration financière* et constitue un ministère ou département au sens de cette Loi, ses membres sont, aux fins de cette Loi, des «personnes employées dans la fonction publique du Canada». La définition d'«employé», à l'article 2 de la LRTPF, en excluant de la définition «personne employée dans la Fonction publique» aux fins de cette Loi les membres de la GRC, confirme que ces derniers sont, par ailleurs, des «personnes employées dans la Fonction publique». Le fait que le législateur, en dépit de ce qu'il excluait à la fois les membres de la GRC et les employés «non civils» du SCRS de la définition d'«employé», ait persisté à inclure la GRC dans la Partie I et le SCRS dans la Partie II, indique que l'appartenance à l'une ou l'autre des Parties I et II de l'annexe I n'a rien à voir avec la définition d'«employé» dans la Loi. Il s'impose de distinguer selon qu'on traite de droit commun ou du droit interne de l'administration publique fédérale. Le fait qu'une personne soit dite «employée» aux fins du droit interne de l'administration, n'emporte pas nécessairement qu'elle soit une «employée» au sens du droit commun. Aussi bien en droit commun qu'en droit statutaire canadien, les membres de la GRC forment une classe à part, de par leur mode de nomination, leur serment, leur code de discipline. Ce statut particulier ne leur enlève pas, aux fins des lois relatives à l'organisation de l'administration publique fédérale, leur statut d'employé: ce sont des employés spéciaux, mais des employés quand même. Le fait que le commissaire de la GRC, en vertu de l'article 5 de la LGRC, «sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant» n'en fait pas pour autant un employeur en lieu et place du Conseil du Trésor. Les pouvoirs de ce dernier sont en effet jalousement protégés par le paragraphe 7(6) de la LAF et ce n'est qu'exceptionnellement, et autrement que par simple attribution de ces pouvoirs à une autre autorité, que cette autre autorité les exercera à sa place. Le pouvoir de nomination des membres de la GRC échappe, il est vrai, au Conseil du Trésor, mais le pouvoir de nomination n'est pas un attribut essentiel de la qualité d'employeur aux fins des lois visées en l'espèce. Un membre de la GRC est, aux fins du Régime, une personne employée aussi bien dans la fonction publique (concept plus large englobant tous les éléments de l'administration publique fédérale) que dans la Fonction publique (concept plus étroit comprenant les seuls éléments de l'administration publique fédérale dont l'employeur était réputé être Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor).

3) Le SCRS étant un «employeur distinct» désigné tel dans la Partie II de l'annexe I, ses employés n'ont pas comme employeur Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor. Le Régime ne s'applique donc pas d'office aux employés du SCRS, ce qui n'empêche pas le directeur, muni des pouvoirs d'un employeur, de décider de l'appliquer au sein du SCRS. En l'espèce le directeur a pris la décision, le 5 mars 1985, de payer la prime, mais seulement à ceux de ses employés qui faisaient partie du service de soutien administratif. Il ne fait aucun doute que le directeur avait le pouvoir, en vertu de la LSCRS d'adopter la politique qu'il a adoptée. L'intimé, en sa

the RCMP the respondent was entitled to be paid the bonus by CSIS from July 16, 1984 to March 5, 1985, but not after that.

4) Acceding to the parties' submission that the applicable law was that of the province of Quebec since it was in that province that nearly all the performance of the respondent's "contract of employment" took place, the Trial Judge applied the five-year prescription period under article 2260(6) of the *Civil Code of Lower Canada*. As the respondent filed his first statement of claim on November 28, 1985, his claim could only relate to the bonus that was allegedly payable to him after November 28, 1980. It is doubtful whether the cause of action arose in Quebec within the meaning of subsection 38(1) of the *Federal Court Act*. The cause of action was the refusal by the Treasury Board to pay the respondent the bilingualism bonus and that refusal occurred in Ontario where the prescription is six years. It may be that in subsection 38(1) Parliament intended that the laws of a given province would only apply when the entire cause of action arose in that province and that the six-year prescription period should be systematically applied when the cause of action arose in more than one province.

qualité d'ancien membre de la GRC, avait droit à ce que la prime lui fût versée par le SCRS du 16 juillet 1984 au 5 mars 1985, mais pas au-delà.

4) Le juge de première instance, à l'invitation des parties, a décidé que la loi applicable était celle de la province de Québec puisque c'est dans cette province que l'exécution du «contrat d'engagement» de l'intimé s'était presque entièrement effectuée et a appliqué le délai de prescription de cinq ans établi à l'article 2260(6) du *Code civil du Bas-Canada*. Comme l'intimé a déposé sa première déclaration le 28 novembre 1985, sa réclamation ne pouvait porter que sur la prime qui lui aurait été payable depuis le 28 novembre 1980. Il n'est pas certain que la cause d'action a pris naissance au Québec au sens du paragraphe 38(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La cause d'action était le refus par le Conseil du Trésor de payer la prime au bilinguisme à l'intimé et ce refus se serait produit en Ontario, où la prescription est de six ans. Il se peut que le législateur, au paragraphe 38(1), ait voulu que les lois d'une province donnée ne s'appliquent que lorsque toute la cause d'action a pris naissance dans cette province et que s'applique systématiquement la prescription de six ans lorsque la cause d'action a pris naissance dans plus d'une province.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22.

Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 3, 7, 10.

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 64.

Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984, c. 21, ss. 6, 8, 66(2), 93.

Civil Code of Lower Canada, art. 2260(6), 2261(3), 2262(3).

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.). Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].

Crown Liability Act, R.S.C., 1985, c. C-50, s. 36.

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 37, 38(1).

Financial Administration Act, R.S.C. 1952, c. 116, s. 5(2).

Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 3(1), 5(1)(a),(b),(5), 7(1)(a),(c),(d),(f),(i),(6),(9).

Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11.

Government Organization Act, 1966, S.C. 1966-67, c. 25.

National Defence Act, R.S.C. 1970, c. N-4.

Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, ss. 31, 33, 36(3).

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31.

Public Sector Compensation Act, S.C. 1991, c. 30, s. 3(2)(d).

LOIS ET RÈGLEMENTS

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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22.

Code civil du Bas-Canada, art. 2260(6), 2261(3), 2262(3). *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 3, 7, 10.

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 64.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].

Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement, S.C. 1966-67, ch. 25.

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, ch. 48, art. 3(1)c).

Loi sur la défense nationale, S.R.C. 1970, ch. N-4.

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1952, ch. 116, art. 5(2).

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, ch. F-10, art. 3(1), 5(1)(a),(b),(5), 7(1)(a),(c),(d),(f),(i),(6),(9).

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 18, 37, 38(1).

Loi sur la gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1952, ch. 241.

Loi sur la gendarmerie royale du Canada, S.C. 1959, ch. 54.

- Public Service Employment Act*, S.C. 1966-67, c. 71.
Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 2(1),(2).
Public Service Staff Relations Act, S.C. 1966-67, c. 72.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 2 (as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 93), Schedule I.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1952, c. 241.
Royal Canadian Mounted Police Act, S.C. 1959, c. 54.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c. R-9, ss. 5, 6(2), 7(2), 11, 21(2), 22, 53.
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 2 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 8, s. 1), 7(2).
Royal Canadian Mounted Police Regulations, C.R.C., c. 1391, ss. 45, 46, 47, 48, 49, 50.
Supplementary Retirement Benefits Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 43.
Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 3(1)(c).
- Loi sur la gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, ch. R-9, art. 5, 6(2), 7(2), 11, 21(2), 22, 53.
Loi sur la gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 2 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.)), ch. 8, art. 1), 7(2).
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11.
Loi sur la rémunération du secteur public, L.C. 1991, ch. 30, art. 3(2)d).
Loi sur la responsabilité de l'État, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 36.
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, S.C. 1984, ch. 21, art. 6, 8, 66(2), 93.
Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.C. 1966-67, ch. 71.
Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, ch. P-32, art. 2(1),(2).
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, ch. O-2, art. 31, 33, 36(3).
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.)), ch. 31.
Loi sur les prestations de retraite supplémentaires, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.)), ch. 43.
Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.C. 1966-67, ch. 72.
Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, ch. P-35, art. 2 (mod. par S.C. 1984, ch. 21, art. 93), annexe I.
Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35.
Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, C.R.C., ch. 1391, art. 45, 46, 47, 48, 49, 50.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

- Brown v. Public Service Commission*, [1975] F.C. 345; (1975), 60 D.L.R. (3d) 311; 9 N.R. 493 (C.A.); *Fliieger v. New Brunswick*, [1993] 2 S.C.R. 651; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; (1991), 80 D.L.R. (4th) 520; 48 Admin. L.R. 161; 91 CLLC 14,017; 123 N.R. 161; *Canadian Air Traffic Control Association v. The Queen*, [1985] 2 F.C. 84; [1985] CLLC 14,016; 57 N.R. 351 (C.A.); *Streeting v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 426; (1988), 49 D.L.R. (4th) 145 (T.D.); *Genest-Labarre v. The King* (1935), 59 B.R. 151; *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*, [1955] A.C. 457 (P.C.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410; *Bolling v. Public Service Staff Relations Board*, [1978] 1 F.C. 85; (1977), 77 D.L.R. (3d) 318 (C.A.); *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d)

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

- Brown c. La Commission de la Fonction publique*, [1975] C.F. 345; (1975), 60 D.L.R. (3d) 311; 9 N.R. 493 (C.A.); *Fliieger c. Nouveau-Brunswick*, [1993] 2 R.C.S. 651; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; (1991), 80 D.L.R. (4th) 520; 48 Admin. L.R. 161; 91 CLLC 14,017; 123 N.R. 161; *Association canadienne du contrôle du trafic aérien c. La Reine*, [1985] 2 C.F. 84; [1985] CLLC 14,016; 57 N.R. 351 (C.A.); *Streeting c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 2 C.F. 426; (1988), 49 D.L.R. (4th) 145 (1^{re} inst.); *Genest-Labarre v. The King* (1935), 59 B.R. 151; *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ltd.)*, [1955] A.C. 457 (P.C.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; (1978), 88 D.L.R. (3d) 671; 78 CLLC 14,181; 23 N.R. 410; *Bolling c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1978] 1 C.F. 85; (1977), 77 D.L.R. (3d) 318 (C.A.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gou-*

558; 44 N.R. 354; *St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines, Re*, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.).

vernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines, Re*, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.).

APPEAL from Trial Division decision ([1990] 2 F.C. 68; (1990), 69 D.L.R. (4th) 55) holding that the respondent, who had been a member of the RCMP and later served with CSIS, was entitled to the bilingualism bonus for the years 1980 to 1988 inclusive. Appeal allowed in part.

APPEL contre une décision de la Section de première instance ([1990] 2 C.F. 68; (1990), 69 D.L.R. (4th) 55) portant que l'intimé, qui avait été membre de la GRC et a par la suite servi dans le SCRS, avait droit à la prime au bilinguisme pour les années 1980 à 1988 inclusivement. Appel accueilli en partie.

COUNSEL:

Raymond Piché and *Odette Bouchard* for appellant (defendant).
Julius H. Grey and *Elizabeth Lenghan* for respondent (plaintiff).

AVOCATS:

Raymond Piché et *Odette Bouchard* pour l'appelante (défenderesse).
Julius H. Grey et *Elizabeth Lenghan* pour l'intimé (demandeur).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (defendant).
Grey, Casgrain, Montréal, for respondent (plaintiff).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante (défenderesse).
Grey, Casgrain, Montréal, pour l'intimé (demandeur).

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

Voici les motifs du jugement rendu en français par

DÉCARY J.A.: This appeal concerns the application to members of the Royal Canadian Mounted Police (the RCMP) and to employees of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), who are not part of the administrative support category, of the Bilingualism Bonus Plan (the Plan) introduced by the Government of Canada on October 15, 1977, retroactive to November 1, 1976.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Cet appel porte sur l'application, aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) et aux employés du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) qui ne font pas partie de la catégorie de soutien administratif, du Régime de prime au bilinguisme (le Régime) instauré par le gouvernement du Canada le 15 octobre 1977, avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 1976.

The respondent was a member of the RCMP from August 16, 1962 to July 15, 1984, the date on which he transferred to CSIS. He retired on December 2, 1988. It was common ground that the respondent is bilingual, that he has passed all the necessary tests and that he has held bilingual-designated positions throughout the years during which the Plan has been in effect, that is since November 1976. However, at no time was he paid the bilingualism bonus.

L'intimé a été membre de la GRC du 16 août 1962 au 15 juillet 1984, date à laquelle il est passé à l'emploi du SCRS. Il a pris sa retraite le 2 décembre 1988. Il est acquis que l'intimé est bilingue, qu'il a réussi tous les examens requis et qu'il a occupé au cours de toutes ces années pendant lesquelles le Régime était en place, soit depuis novembre 1976, des postes déterminés comme étant bilingues. En aucun temps, cependant, la prime au bilinguisme ne lui a-t-elle été payée.

In an especially terse amended statement of claim dated January 16, 1986, the principal allegations of which were as follows:¹

3. For reasons illegal and inexplicable, RCMP and CSIS have been excluded due apparently to a decision of the RCMP Commissioner;

4. The Order-in-Council and directives ordering bilingual premiums entitle him to bilingual premiums; the Treasury Board which pays him is under the obligation to pay it;

5. The refusal to pay this is discriminatory, illegal, contrary to the Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights;

6. He is entitled to retroactive pay of \$800 per annum since November 1976, interest and future premiums . . .

the respondent asked the Court to declare that he was entitled to the bonus, to order the appellant to pay it to him in future, to pay him \$7,200 for the past period and to grant any appropriate relief pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10].

By a judgment dated January 4, 1990 Dubé J. allowed the respondent's action and, applying against him the five-year prescription imposed by article 2260(6) of the *Civil Code of Lower Canada* (the Civil Code), declared that he was "entitled to the bilingualism bonus for the years 1980 to 1988 inclusive."² Dubé J. said regarding members of the RCMP that they were "employees for whom the Treasury Board is the employer" within the meaning of the Plan, that they were subsequently excluded from the Plan by an implied decision of the Treasury Board and that this exclusionary decision was unlawful because it was made at the instance of a third party, here the RCMP Commissioner, and because it was made for reasons unrelated to the purpose of the Plan. With reference to so-called non-civilian members of CSIS, Dubé J. concluded that CSIS employees were not covered by the Plan but in deciding to award the bonus only to employees who were in the administrative support category, primarily for the reasons which led the RCMP Commissioner to persuade Treasury Board to exclude RCMP members, the Director had also acted contrary to the purposes of the official languages policy. Dubé J. further dismissed the allegation of discrimination based on sections 3, 7 and 10 of the

Dans une déclaration amendée particulièrement laconique en date du 16 janvier 1986 et dont les principaux allégués étaient les suivants¹:

[TRANSDUCTION] 3. Pour des motifs illégaux et inexplicables, la GRC et le SCRS auraient été exclus par suite d'une décision du Commissaire de la GRC;

4. Il a droit de recevoir la prime au bilinguisme en vertu du décret et des directives qui les établissent; le Conseil du Trésor qui assure sa rémunération est tenu de les lui verser;

5. Le refus de les verser est discriminatoire, illégal, contraire à la Déclaration canadienne des droits et à la Charte canadienne des droits et libertés;

6. Il a droit au versement rétroactif d'un montant de 800 \$ par année depuis novembre 1976 avec intérêt et les primes futures . . .

l'intimé demandait à la Cour de déclarer qu'il avait droit à la prime, d'ordonner à l'appelante de la lui payer à l'avenir et de la lui payer (7,200 \$) pour le passé, et d'accorder tout remède approprié en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10].

Par jugement en date du 4 janvier 1990, le juge Dubé accueillait l'action de l'intimé et, retenant contre lui la prescription de cinq ans établie par l'article 2260(6) du *Code civil du Bas-Canada* (le Code civil), déclarait qu'il avait «droit à la prime au bilinguisme pour les années 1980 à 1988 inclusivement»². En ce qui a trait aux membres de la GRC, le juge Dubé s'est dit d'avis qu'ils étaient «des employés dont le Conseil du Trésor était l'employeur» au sens du Régime, qu'ils avaient été par la suite exclus du Régime en raison d'une décision implicite du Conseil du Trésor et que cette décision d'exclusion était illégale parce que prise sous la dictée d'un tiers, en l'occurrence le Commissaire de la GRC, et parce que prise pour des motifs étrangers à l'objectif visé par le Régime. En ce qui a trait aux membres dits non-civils du SCRS, le juge Dubé en est venu à la conclusion que les employés du SCRS n'étaient pas visés par le Régime, mais qu'en décidant d'accorder la prime aux seuls employés dits de soutien administratif, principalement pour ces motifs qui auraient amené le Commissaire de la GRC à convaincre le Conseil du Trésor d'exclure les membres de la GRC, le directeur avait également agi à l'encontre des objectifs recherchés par la politique sur les langues officielles. Le juge

¹ A.C., Vol. 1, at p. 1.

² *Gingras v. Canada*, [1990] 2 F.C. 68 (T.D.), at p. 105.

¹ D.A., vol. 1, à la p. 1.

² *Gingras c. Canada*, [1990] 2 C.F. 68 (1^{re} inst.), à la p. 105.

*Canadian Human Rights Act*³ and, since April 17, 1985, on section 15 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.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter).

The appellant made arguments which I will group as follows, in the order selected by her: (1) RCMP members and employees of CSIS are not “employees for whom the Treasury Board is the employer” and the Plan is accordingly not applicable to them; (2) this exclusion is not unlawful or discriminatory; (3) the Plan is not a regulatory provision and does not give rise to a cause of action that can be heard by the courts; (4) the applicable prescription is the one or two-year prescription imposed by articles 2262(3) and 2261(3) of the *Civil Code*.

Unless the contrary is indicated I will be referring to the text of the legislation in effect when the Plan was introduced in 1977, which is largely to be found in the 1970 Revised Statutes.

I—Bilingualism Bonus Plan

The Official Languages Acts of 1969 and 1988⁴ contain no provision regarding the introduction of a bilingualism bonus plan. In other words, there was nothing in those Acts to require the Government to set up such a plan, if it did so there was nothing to require it to make the plan applicable to all eligible employees in the federal Public Service and nothing prevented it from abolishing or modifying any plan it created, which the Official Languages Commissioner in fact urged it to do year after year in his annual report.

On September 30, 1977 the Treasury Board and the Public Service Commission informed “Deputy Ministers and Heads of Agencies and Corporations” by a circular having No. 1977-46 of “revisions” which the “Government” had announced to “its policies concerning official languages in the Public Service” of Canada. That circular applied “to all departments and

Dubé, par ailleurs, a rejeté l’allégation de discrimination fondée sur les articles 3, 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*³ et, depuis le 17 avril 1985, sur l’article 15 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte).

L’appelante invoque des moyens que je regrouperai comme suit, dans l’ordre qu’elle a choisi: 1) les membres de la GRC et les employés du SCRS ne sont pas des «employés dont le Conseil du Trésor est l’employeur» et le Régime leur est, en conséquence, inapplicable; 2) cette exclusion n’est ni illégale ni discriminatoire; 3) le Régime n’est pas un texte réglementaire et ne constitue pas une cause d’action dont les tribunaux peuvent connaître; 4) la prescription applicable serait celle d’un an ou de deux ans établie aux articles 2262(3) et 2261(3) du Code civil.

À moins d’indication contraire, je me référerai au texte des lois qui était en vigueur lors de l’établissement du Régime en 1977 et qui se retrouve en grande partie dans les Statuts révisés de 1970.

I—Le Régime de prime au bilinguisme

Les lois sur les langues officielles de 1969 et de 1988⁴ ne contiennent aucune disposition relative à l’établissement d’un régime de prime au bilinguisme. En d’autres termes, rien, dans ces lois, n’obligeait le gouvernement à établir semblable régime, rien ne l’obligeait, si d’aventure il en établissait un, à le rendre applicable à tous les employés qualifiés de l’administration publique fédérale, et rien ne l’empêche d’abolir ou de modifier celui qu’il a établi, ce à quoi d’ailleurs le convie le Commissaire aux langues officielles, année après année, dans son rapport annuel.

Le 30 septembre 1977, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique informaient «les sous-ministres et chefs d’organismes et de corporations», par circulaire portant numéro 1977-46, des «révisions» que le «gouvernement» avait annoncées à «ses politiques sur les langues officielles dans la Fonction publique» du Canada. Cette circulaire s’ap-

³ S.C. 1976-77, c. 33.

⁴ *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2; *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31.

³ S.C. 1976-77, ch. 33.

⁴ *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, ch. O-2; *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31.

agencies listed in Part I of Schedule I of the Public Service Staff Relations Act” as well as to “those corporations [*sic*] included in schedules ‘B’ and ‘C’ of the Financial Administration Act.”⁵ The circular went on to add that corporations and agencies other than those mentioned above “are responsible for taking appropriate measures to ensure that the provisions of the Official Languages Act are respected and that appropriate federal official language policies are implemented.”⁶

It is worth noting at the outset that Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*⁷ (Schedule I) referred to in the circular listed “Departments and other portions of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer.” The “Royal Canadian Mounted Police” was among them. Additionally, Part II of the same Schedule listed “Portions of the public service of Canada that are separate employers.” When CSIS was established in 1984, section 93 of its enabling Act [*Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21] provided that it would join the ranks of the “separate employers” listed in this Part II.

The “Statement of Policies” on “Official Languages in the Public Service of Canada” which was attached to the circular took up some 176 pages, in addition to appendices. The Attorney General, who tabled this Statement, only filed the table of contents and pages 143 to 149, which described the “Bilingualism Bonus Plan.”⁸ At the hearing counsel for the parties agreed that the filing of the other pages of the document would not be of any use to the Court. It goes without saying that the reasons that follow apply only to the part of the Statement of Policies dealing with the Plan.

The “Bilingualism Bonus Plan” was Policy IV.19.⁹ I quote the following passages:

⁵ A.C., Vol. 3, at p. 312.

⁶ A.C., Vol. 3, at p. 313.

⁷ R.S.C. 1970, c. P-35.

⁸ A.C., Vol. 3, at pp. 341 *et seq.*

⁹ A.C., Vol. 3, at pp. 342 *et seq.*

pliquait «à tous les ministères et organismes énumérés dans la Partie I, Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique» ainsi qu’«aux corporations de la Couronne énumérées aux Annexes “B” et “C” de la Loi sur l’administration financière»⁵. La circulaire ajoutait par ailleurs que les corporations et organismes autres que ceux ci-haut mentionnés «sont tenues de prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions de la Loi sur les langues officielles soient respectées et que les politiques fédérales des langues officielles qui sont appropriées soient mises en œuvre»⁶.

Il sera utile de noter dès maintenant que la Partie I de l’annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*⁷ (l’annexe I) à laquelle renvoyait alors la circulaire, énumérait les «Ministères, départements et autres éléments de la fonction publique du Canada pour lesquels Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l’employeur». La «Gendarmerie royale du Canada» était du nombre. Par ailleurs, la Partie II de cette même annexe énumérait les «Éléments de la fonction publique du Canada qui sont des employeurs distincts». Lorsque le SCRS sera établi, en 1984, l’article 93 de sa loi constitutive [*Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21] veillera à ce qu’il aille grossir les rangs des «employeurs distincts» énumérés dans cette Partie II.

La «Déclaration de politiques» relative aux «Langues officielles dans la Fonction publique du Canada» qui était jointe à la circulaire, occupait quelque 176 pages, en plus d’annexes. Le procureur général, qui a déposé cette Déclaration, n’en a déposé que la table des matières et les pages 143 à 149, qui décrivent le «Régime de Prime au Bilinguisme»⁸. À l’audience, les procureurs des parties ont convenu que le dépôt des autres pages du document n’aurait été d’aucune utilité à la Cour. Il va de soi que les motifs qui suivent ne s’appliquent qu’à cette partie de la Déclaration de politiques qui vise le Régime.

Le «Régime de Prime au Bilinguisme» constitue la Politique IV.19⁹. J’en retiens les passages suivants:

⁵ D.A., vol. 3, à la p. 312.

⁶ D.A., vol. 3, à la p. 313.

⁷ S.R.C. 1970, c. P-35.

⁸ D.A., vol. 3, aux p. 334 et s.

⁹ D.A., vol. 3, aux p. 335 et s.

POLICY IV.19: THE BILINGUALISM BONUS PLAN

A Bilingualism Bonus Plan for employees who meet the required proficiency of bilingual positions will be introduced on October 15, 1977 and, where applicable, will be effective retroactively to November 1, 1976. The annual amount of the bonus will be \$800.

INTERPRETATION:

1. The Bilingualism Bonus shall be payable to all eligible employees for whom the Treasury Board is the Employer and Governor-in-Council appointments when such employees occupy positions which have been designated as bilingual and the employee has been certified by the Public Service Commission as meeting the established language proficiency requirements for the position.
2. Notwithstanding Section (1), the Bilingualism Bonus shall not be payable to:
 - (a) Employees in the Translation Group except for those whose positions have been designated as bilingual for reasons other than in respect of the performance or supervision of duties specified in the inclusion section of the Translation Group definition;
 - (b) employees who are to continue to receive the frozen ST pay differential, under conditions as specified in paragraph 15 of this Policy section;
 - (c) persons appointed by the Governor-in-Council at the SX 4 or equivalent salary level, and above;
 - (d) a person who falls under one of the following in that he or she is
 - (i) a person locally engaged outside Canada;
 - (ii) a person whose compensation for the performance of the regular duties of the position of office consists of fees of office, or is related to the revenue of the office in which the person is engaged;
 - (iii) a person not ordinarily required to work more than one-third of the normal period for persons doing similar work;
 - (iv) a person employed on a casual or temporary basis unless such person has been so appointed for a period of more than six months;
 - (v) a person under a professional or personal service contract.

This Plan was introduced for a temporary period that was to end on December 31, 1983. That period was extended and the Plan still exists today, without any relevant amendment having been made to its sections 1 and 2.

On October 4, 1977 the Treasury Board circulated for inclusion in the Personnel Management Manual a

POLITIQUE IV.19: RÉGIME DE PRIME AU BILINGUISME

Un régime de prime au bilinguisme pour les employés qui satisfont à la compétence requise d'un poste bilingue, sera instauré le 15 octobre 1977 et, le cas échéant, entrera en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} novembre 1976. Le montant annuel de la prime sera de \$800.

INTERPRÉTATION:

1. La Prime au bilinguisme sera payable à tous les employés admissibles dont le Conseil du Trésor est l'employeur et à ceux qui ont été nommés en vertu d'un décret du Gouverneur en conseil, lorsqu'ils occupent un poste désigné bilingue et que, selon le jugement de la Commission de la Fonction publique, ils satisfont aux exigences établies de compétence linguistique du poste.
2. En dérogation de l'article 1, la Prime au bilinguisme ne sera pas payable:
 - a) aux employés du Groupe de la traduction, sauf ceux dont le poste a été désigné bilingue pour des raisons autres que celles qui ont trait à l'exécution ou à la surveillance des fonctions qui sont énumérées à la partie «inclusion» de la définition dudit groupe;
 - b) aux employés qui continueront de toucher la prime gelée de rémunération du groupe ST, conformément aux stipulations mentionnées au paragraphe 15 de la présente section de politique;
 - c) aux personnes nommées par le gouverneur en conseil au niveau SX-4 ou à un niveau salarial équivalent à celui de SX-4 ou à un niveau plus élevé;
 - d) aux catégories de personnes suivantes:
 - i) personnes recrutées sur place à l'étranger;
 - ii) personnes dont la rémunération pour l'exécution des fonctions régulières d'un poste consiste en émoluments, ou en fonction des recettes du bureau où elles occupent un poste;
 - iii) personnes qui ne sont pas habituellement tenues de travailler plus d'un tiers du temps ordinaire exigé des personnes qui font un travail semblable;
 - iv) personnes embauchées sur une base occasionnelle ou temporaire, sauf si elles ont été ainsi nommées pour une période excédant six mois;
 - v) personnes embauchées en vertu d'un contrat de services professionnels ou personnels.

Ce Régime était instauré pour une période temporaire qui devait prendre fin le 31 décembre 1983. Cette période a été prolongée et, à ce jour, le Régime existe toujours, sans qu'aucune modification pertinente ne soit apportée à ses articles 1 et 2.

Le 4 octobre 1977, le Conseil du Trésor faisait circuler, pour fins d'insertion dans le Manuel de gestion

modified version of the Plan.¹⁰ That version referred to “TB 752255 of 23 September 1977” and noted that “[w]ith few exceptions, the Bilingualism Bonus will be provided to all certified bilingual employees”.

On December 9, 1977, in a memorandum he sent his commanders and section heads regarding “Government of Canada Revised Languages Policies”, the RCMP Commissioner (the Commissioner), Mr. R. H. Simmonds, gave the following explanation:

4. One of the major elements of the revised policies is the payment of the Bilingualism Bonus, retroactive to 1 November 1976, to all Public Servants meeting the language requirements of identified bilingual positions. While the Revised Official Languages Policies contain authority to pay this bonus to Public Servants, that authority does not extend to members of the Force, the Canadian Forces and certain Crown Corporations and Agencies, nor is it Treasury Board’s intention that it apply to them. Action is already being taken to pay the bonus to Public Servants working in the Force. However, the Force will not be seeking authority from Treasury Board to pay the bonus to members, for several reasons:

(a) members of other police forces in Canada do not receive a bilingual bonus and as pay research and negotiation for members of the Force is related to the police community, our equation must be with them,

(b) in a cohesive organization such as the Force, the payment of such a bonus would become a divisive element as it would create situations in which members of equal rank and responsibility working side by side could receive differing remuneration because one or several of them had either the good fortune to grow up in a milieu which was favourable to learning the second official language or had the equally good fortune to learn it at public expense. [A.C., Vol. 1, at pp. 78-79.]

11. You will note at page 160 of “A Statement of Policies” (Policy V.I.4) that, as part of the shift of authority introduced by the revised policies, I am now responsible and accountable for the Force complying with the provisions of the Official Languages Act, achieving the Government’s official languages objectives, and for reporting annually on our future plans and progress achieved. [A.C., Vol. 1, at p. 83.]

¹⁰ A.C., Vol. 3, at p. 276.

du personnel, une version modifiée du Régime¹⁰. Cette version faisait référence au «CT 752255 du 23 septembre 1977» et soulignait qu’«à quelques exceptions près, la prime au bilinguisme sera versée à tous les employés déclarés bilingues».

Le 9 décembre 1977, dans une note de service qu’il envoyait à ses commandants et directeurs de service relativement aux «politiques révisées [sic] sur les langues officielles du Gouvernement du Canada», le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (le Commissaire), M. R. H. Simmonds, s’expliquait comme suit:

4. Un des éléments majeurs des politiques révisées [sic] est la prime au bilinguisme, rétroactif au 1er novembre 1976, payable à tous les fonctionnaires qui rencontrent les exigences linguistiques des postes identifiés bilingues. Bien que les politiques révisées [sic] des langues officielles contiennent une autorité légale pour payer la prime aux fonctionnaires, cette autorité ne comprend pas les membres de la Gendarmerie, les Forces canadiennes et de certaines Sociétés de la Couronne et Agences. De plus, ce n’est pas de l’intention du Conseil du Trésor que cette autorité s’applique à ceux-ci. Des préparatifs sont maintenant en cours pour rémunérer les fonctionnaires de la Gendarmerie à cet effet. Sur ce sujet, la G.R.C. ne demandera pas l’autorité du Conseil du Trésor pour payer la prime aux membres pour plusieurs raisons:

a) les membres des autres corps policiers du Canada ne reçoivent pas de prime au bilinguisme, et vu que les recherches et négociations pour la rémunération des membres de la Gendarmerie sont reliées à celles des autres corps policiers, nous devons donc nous comparer à eux à cet égard.

b) dans une organisation cohérente telle que la Gendarmerie, la rémunération d’une telle prime deviendrait un élément de division. Des situations pourraient survenir qui verraient des membres de même rang et responsabilités œuvrer côte à côte et recevoir une rémunération différente qui serait due au fait qu’un ou plusieurs d’entre eux ont soit eu la chance de grandir dans un milieu favorable à l’apprentissage d’une deuxième langue officielle, ou encore ont eu la chance d’apprendre une deuxième langue aux frais du gouvernement. [D.A., vol. 1, aux p. 78 et 79.]

11. Il est à noter en page 160, «Déclaration de politiques» (Politique V.I.4) que, faisant partie des changements de délégation d’autorité qui furent introduits dans les politiques révisées, je suis maintenant responsable de l’observation des dispositions de la Loi sur les langues officielles dans la Gendarmerie, de la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de langues officielles, de la mise en œuvre des politiques énoncées dans les politiques révisées; aussi je dois rendre compte

¹⁰ D.A., vol. 3, à la p. 276.

On June 28, 1984 the *Canadian Security Intelligence Service Act* received royal assent.¹¹ The respondent was transferred to the new agency at that time. On August 7, 1984 his counsel asked the Director of CSIS, Mr. Finn, to recognize that his client was entitled to the bilingualism bonus. On March 5, 1985 Mr. Finn replied as follows:¹²

It is important to appreciate that, unlike the usual situation elsewhere in government, the Treasury Board is not the employer in the Canadian Security Intelligence Service ("the Service"). The Service is a separate employer and, as such, the Director has the exclusive authority under subsection 8(1) of the CSIS Act to appoint employees and to provide for the terms and conditions of their employment. Generally speaking, I, as the Director, exercise all of the powers and perform all of the duties and functions of both the Treasury Board relating to personnel management under the Financial Administration Act and the Public Service Commission by or pursuant to the Public Service Employment Act.

As the Director of CSIS, I have decided that the bilingual bonus will be provided to qualified employees occupying designated positions in the Administrative Support Category of CSIS. Treasury Board has also identified excluded groups who do not receive the bilingual bonus. The Treasury Board policy on the bilingualism bonus applies only to those departments, agencies and crown corporations listed in Part I, Schedule I of the Public Service Staff Relations Act, and Canada Post and the National Research Council. The Service, of course, is not listed in Part I of Schedule I, but rather in Part II.

As your client, Mr. Gingras, occupies a position at a professional level within CSIS, he does not qualify for the bilingual bonus in his present capacity.

Because you mentioned the RCMP, I should like to draw one final matter to your attention. In the period immediately preceding the creation of the Service in July 1984, while your client was still a member of the RCMP, he was not entitled to a bilingual bonus under the Force's official languages policy. Subsection 66(2) of the CSIS Act provides that persons in your client's situation should have employment benefits in the Service equivalent to those that the person had had immediately prior to the coming into force of the legislation until such time as those benefits are modified, in this case, by the Service.

dans un rapport annuel des projets ainsi que des progrès réalisés dans ce domaine. [D.A., vol. 1, à la p. 83.]

Le 28 juin 1984, était sanctionnée la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*¹¹. L'intimé était alors muté au service de ce nouvel organisme. Le 7 août 1984, son procureur demandait au directeur du SCRS, M. Finn, de reconnaître à son client le droit de recevoir la prime au bilinguisme. Le 5 mars 1985, M. Finn répondait en ces termes¹²:

[TRADUCTION] Il importe de tenir compte du fait que, contrairement à la situation habituelle qui prévaut ailleurs dans le gouvernement, le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur dans le cas du Service canadien du renseignement de sécurité («le Service»). Le Service est un employeur distinct et, à ce titre, le Directeur a le pouvoir exclusif aux termes du paragraphe 8(1) de la Loi sur le SCRS de nommer les employés et de prévoir les modalités d'emploi. De façon générale, à titre de Directeur, j'exerce tous les pouvoirs et toutes les fonctions du Conseil du Trésor en matière de gestion du personnel aux termes de la Loi sur l'administration financière et de la Commission de la Fonction publique en application de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

En tant que Directeur du SCRS, j'ai décidé que la prime au bilinguisme serait accordée aux employés qualifiés qui occupent des postes dans la catégorie du soutien administratif du SCRS. Le Conseil du Trésor a également désigné les groupes exclus qui ne reçoivent pas la prime au bilinguisme. La politique du Conseil du Trésor en matière de prime au bilinguisme s'applique seulement aux ministères, organismes et sociétés de la couronne énumérés dans la Partie I, annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, à Postes Canada et au Conseil national de la recherche. Évidemment, le Service n'est pas mentionné dans la Partie I de l'annexe I, mais plutôt dans la Partie II.

Étant donné que votre client, M. Gingras, occupe un poste de professionnel au SCRS, il n'est pas actuellement habilité à recevoir la prime au bilinguisme.

Puisque vous avez mentionné la GRC, je tiens à porter une dernière question à votre attention. Pendant la période qui a immédiatement précédé la création du Service en juillet 1984, alors que votre client était encore membre de la GRC, il n'avait pas droit à une prime au bilinguisme aux termes de la politique de la Force en matière de langues officielles. Le paragraphe 66(2) de la Loi sur le SCRS prévoit que la personne dans la situation de votre client devrait recevoir des prestations d'emploi dans le Service équivalentes à celles que la personne recevait immédiatement avant l'entrée en vigueur de la Loi, jusqu'à la modification de ces prestations, en l'espèce, par le Service.

¹¹ S.C. 1984, c. 21.

¹² A.C., Vol. 1, at pp. 88-89.

¹¹ S.C. 1984, ch. 21.

¹² D.A., vol. 1, aux p. 88 et 89.

II—Points at issue

The issues raised by the instant appeal are the following. Does the Plan cover RCMP members and non-civilian employees of CSIS? If it covers them, were they subsequently excluded by a proper authority? If it does not cover them or they have subsequently been excluded by a proper authority, is that non-inclusion or exclusion unlawful or discriminatory?

The paucity of the evidence presented as to the exact nature and origin of the decision establishing the Plan has not made the Court's task any easier. It appears from the reference to "TB 752255 of 23 September 1977" contained in the amended version of the Plan dated October 4, 1977 that the decision was made by the Treasury Board, probably in its capacity as a committee of the Queen's Privy Council for Canada responsible *inter alia* for acting on behalf of the Privy Council in respect of all matters relating to "general administrative policy in the public service of Canada" and "the organization of the public service or any portion thereof."¹³

If the Plan created by the Treasury Board in 1977 covers members of the RCMP (as CSIS was not established until 1984, I will deal with it below), the question is whether the Treasury Board itself or the Governor in Council pursuant to subsection 5(5) of the *Financial Administration Act* subsequently amended the Plan so as to exclude members of the RCMP I have found no evidence of such an amendment.

There were, it is true, the statements of the Commissioner in paragraph 4 of his memorandum that it was not Treasury Board's intention to apply the Plan to members of the RCMP, but the Commissioner is not the Treasury Board's spokesman and had a clear interest in attributing such an intention to the Board.

It appeared from the testimony that no written decision has ever been given by the Treasury Board in any form regarding non-payment of the bonus to RCMP members and that non-payment of the bilingualism bonus to them was based on decisions com-

¹³ *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 3(1), 5(1)(a),(b).

II—Les questions en litige

Les questions que soulève cet appel sont les suivantes. Le Régime vise-t-il ou non les membres de la GRC et les employés dits non-civils du SCRS? S'il les vise, en ont-ils été exclus par la suite par une autorité compétente? S'il ne les vise pas ou s'ils en ont été exclus par la suite par une autorité compétente, cette non-inclusion ou cette exclusion est-elle illégale ou discriminatoire?

La pauvreté de la preuve faite quant à la nature et l'origine exactes de la décision qui établit le Régime n'a pas facilité le travail de la Cour. Il appert de la référence au «CT 752255 du 23 septembre 1977» que l'on retrouve dans la version modifiée du Régime en date du 4 octobre 1977, que la décision a été prise par le Conseil du Trésor, vraisemblablement en sa qualité de comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé, notamment, d'agir au nom du Conseil privé relativement à toute question concernant «la politique administrative générale suivie dans la fonction publique du Canada» et «l'organisation de la fonction publique ou de l'un de ses éléments»¹³.

Si le Régime mis sur pied par le Conseil du Trésor en 1977 vise les membres de la GRC (le SCRS n'ayant été établi qu'en 1984, je traiterai de son cas plus loin), il faut se demander si le Conseil du Trésor lui-même ou encore le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 5(5) de la *Loi sur l'administration financière*, a par la suite modifié le Régime de façon à en exclure les membres de la GRC. Je n'ai trouvé aucune preuve d'une semblable modification.

Il y a eu, il est vrai, les dires du Commissaire, au paragraphe 4 de sa note de service, à l'effet qu'il n'était pas de l'intention du Conseil du Trésor d'appliquer le Régime aux membres de la GRC, mais le Commissaire n'est pas le porte-parole du Conseil du Trésor et il avait un intérêt évident à imputer à ce dernier une telle intention.

Il ressort des témoignages qu'aucune décision écrite n'a jamais émané du Conseil du Trésor, sous quelque forme que ce soit, en ce qui a trait au non-paiement de la prime aux membres de la GRC et que c'est sur la foi de décisions communiquées verbale-

¹³ *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, ch. F-10, art. 3(1), 5(1)(a),(b).

municated orally by no one knows who, no one knows when.¹⁴ The witness Guénette referred to notes of a meeting he had seen in the RCMP files indicating that at discussions between the Treasury Board and the Commissioner the latter indicated that “he preferred to have no bilingualism bonuses in his shop.”¹⁵ We do not know whether those discussions took place before or after the decision to create the Plan was made. The same witness admitted that he “could not put his hand on the specific letters signed by the Commissioner.”¹⁶ I am not prepared to accept that a mere oral decision could alter the particularly detailed application of the Plan.

Additionally, there is nothing to indicate that the Governor in Council amended or revoked the Treasury Board decision by Order as required by subsection 5(5) of the *Financial Administration Act*.

In these circumstances I have no choice but to conclude that the exclusion of RCMP members from the Plan could only have been because someone somewhere at some time that cannot be identified concluded “by deduction”, to use the words of the witness Guénette, that is by interpretation of the words “employees for whom the Treasury Board is the employer”, that the Plan did not apply to RCMP members. In short, the exclusion if it exists is not the result of a new decision: it can only be the result of interpretation of the only decision that was ever made.

III—Whether Plan applies to RCMP members

By its own terms the Plan applies “to all eligible employees for whom the Treasury Board is the employer.” It is the interpretation of this phrase which is the point in dispute here. Counsel for the parties invited the Court to interpret it as if it were a legislative or regulatory provision.

I would observe at the outset that the expression is unfortunate as strictly speaking the Treasury Board is

¹⁴ Transcript, at p. 80.

¹⁵ Transcript, at p. 90.

¹⁶ Transcript, at p. 91.

ment par l’on ne sait qui, l’on ne sait quand, que la prime au bilinguisme n’était pas versée à ces derniers¹⁴. Le témoin Guénette a fait état de notes de réunion qu’il avait vues dans les dossiers de la GRC et qui indiqueraient que lors d’échanges entre le Conseil du Trésor et le Commissaire, ce dernier «aurait indiqué sa préférence pour ne pas avoir de prime au bilinguisme dans sa boîte à lui»¹⁵. On ne sait pas si ces échanges ont eu lieu avant ou après que ne fut prise la décision d’établir le Régime. Ce même témoin a reconnu n’avoir «pas pu mettre la main sur des lettres précises signées par le commissaire»¹⁶. Je ne suis pas disposé à accepter qu’une simple décision orale soit venue modifier le champ d’application, particulièrement détaillé, du Régime.

Par ailleurs, rien n’indique que le gouverneur en conseil ait, par décret, comme l’exige le paragraphe 5(5) de la *Loi sur l’administration financière*, modifié ou annulé la décision du Conseil du Trésor.

Dans ces circonstances, je me dois de conclure que si les membres de la GRC ont été exclus du Régime, ce ne peut être que parce que quelqu’un, quelque part, à un moment qu’on ne peut situer, a conclu «par déduction», pour reprendre les mots du témoin Guénette, i.e par interprétation des mots «employés dont le conseil du Trésor est l’employeur», que le Régime ne s’appliquait pas aux membres de la GRC. Bref, l’exclusion, si tant est qu’elle existe, n’est pas le fruit d’une nouvelle décision: elle ne saurait être que le fruit de l’interprétation de la seule décision qui ait jamais été prise.

III—Le Régime s’applique-t-il aux membres de la GRC?

Le Régime, de par ses termes mêmes, s’applique «à tous les employés admissibles dont le Conseil du Trésor est l’employeur». C’est l’interprétation de cette expression qui est au cœur du présent débat. Les procureurs des parties nous ont invités à l’interpréter comme si elle était une disposition législative ou réglementaire.

Je constate, au départ, que l’expression est malheureuse, le Conseil du Trésor n’étant à proprement par-

¹⁴ Transcription, à la p. 80.

¹⁵ Transcription, à la p. 90.

¹⁶ Transcription, à la p. 91.

not the employer of anyone. What was intended, in my opinion, is that the Plan should apply to those eligible employees of the federal public service of whom Her Majesty, represented by the Treasury Board, is the employer. This is in fact how counsel for the appellant understood it, arguing that the respondent is not an employee and that in any case the Treasury Board is not his employer.

To fully understand what an “employee” is in the jargon of the federal government and the cases in which the Treasury Board is deemed to be the “employer”, we must look at the structure created by Parliament in the late sixties.

At the hearing, counsel for the appellant properly noted the distinction that should be made between “public service” (“public administration” in the more contemporary language of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11) and “Public Service” (“public service”, in the same language), the first and wider concept taking in all aspects of the federal administration and the second, narrower, concept covering only those parts of the federal administration for which the employer was deemed to be Her Majesty represented by the Treasury Board. Learned counsel accordingly invited the Court to distinguish between the Treasury Board acting in its capacity as manager of the entire federal administration and when it acts in its capacity as employer for only certain parts of the federal administration.

The centrepiece of the organization of the federal government is the *Financial Administration Act*. It sets up a committee of the Queen’s Privy Council for Canada which it calls the “Treasury Board” (subsection 3(1)). The Treasury Board may act for the Privy Council in any matter relating to, *inter alia*, “(a) general administrative policy in the public service of Canada”; “(b) the organization of the public service or any portion thereof”; “(c) financial management”; and “(e) personnel management in the public service, including the determination of terms and conditions of employment of persons employed therein” (subsection 5(1)).

Subsection 7(1) of the Act states the following:

ler l’employeur de personne. Ce qu’on voulait dire, à mon avis, c’est que le Régime s’appliquait à ces employés admissibles de la fonction publique fédérale dont Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l’employeur. C’est d’ailleurs ainsi que l’a compris le procureur de l’appelante, lequel soutient que l’intimé n’est pas un employé et que de toute façon le Conseil du Trésor n’est pas son employeur.

Pour bien comprendre ce qu’est, dans le jargon de l’administration publique fédérale, un «employé» et dans quels cas le Conseil du Trésor est réputé «employeur», il s’impose d’examiner la structure mise sur pied par le Parlement à la fin des années 60.

À l’audience, le procureur de l’appelante a souligné à juste titre la distinction qui devait être faite entre «fonction publique» («administration publique», dans le langage plus contemporain de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11) et «Fonction publique» («fonction publique», dans ce même langage), le premier concept, plus large, englobant tous les éléments de l’administration publique fédérale, le second, plus étroit, comprenant les seuls éléments de l’administration publique fédérale dont l’employeur était réputé être Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor. Le savant procureur nous invitait par conséquent à distinguer selon que le Conseil du Trésor agissait en sa qualité de gestionnaire de toute l’administration publique fédérale ou selon qu’il agissait en sa qualité d’employeur de certains éléments seulement de l’administration publique fédérale.

C’est la *Loi sur l’administration financière* qui est la pièce maîtresse de l’organisation de l’administration fédérale. Elle établit un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qu’elle appelle le «conseil du Trésor» (paragraphe 3(1)). Le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé relativement à toute question concernant notamment «a) la politique administrative générale suivie dans la fonction publique du Canada»; «b) l’organisation de la fonction publique ou de l’un de ses éléments»; «c) la gestion financière»; et «e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d’emploi des personnes qui y sont employées» (paragraphe 5(1)).

Le paragraphe 7(1) de la Loi prescrit ce qui suit:

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

(a) determine the manpower requirements of the public service . . .

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

(d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled . . .

(e) provide for the awards . . .

(f) establish standards of discipline . . .

(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.

In its turn, subsection 7(3) states that:

7. . . .

(3) The Governor in Council may, in respect of any portion of the public service that is a separate employer, authorize . . . the chief executive officer thereof to exercise and perform, in such manner and subject to such terms and conditions as the Governor in Council directs, any of the powers and functions of the Governor in Council or the Treasury Board in relation to personnel management in that portion of the public service

Subsection 7(6) states that:

7. . . .

(6) The powers and functions of the Treasury Board in relation to any of the matters specified in subsection (1) do not extend to any such matter that is expressly determined, fixed, provided for, regulated or established by any Act otherwise than by the conferring of powers or functions in relation thereto on any authority or person specified in such Act, and do not include or extend to any power or function specifically conferred on, or any process of personnel selection required or authorized to be employed by, the Public Service Commission by or under the authority of the *Public Service Employment Act*.

For the purposes of section 7,

7. . . .

(9) . . .

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 . . .

a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique . . .

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

d) déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique . . .

c) e) prévoir les récompenses . . .

f) établir des normes de discipline . . .

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.

Le paragraphe 7(3) énonce à son tour que:

e) 7. . . .

(3) Le gouverneur en conseil peut, à l'égard de tout élément de la fonction publique qui constitue un employeur distinct, autoriser . . . le fonctionnaire administratif en chef de cet élément à exercer les pouvoirs et exécuter les fonctions du gouverneur en conseil ou du conseil du Trésor, de la manière et sous réserve des conditions que prescrit le gouverneur en conseil, relativement à la direction du personnel dans ce secteur de la fonction publique . . .

g) Le paragraphe 7(6) énonce que:

7. . . .

h) (6) Les pouvoirs et fonctions du conseil du Trésor relativement à toute question spécifiée au paragraphe (1) ne s'étendent pas à une semblable question expressément déterminée, fixée, prévue, réglementée ou établie par une loi quelconque autrement que par l'attribution des pouvoirs ou fonctions y relatifs à une autorité ou personne spécifiée dans cette loi, ni ne comprennent ni ne visent quelque pouvoir ou fonction expressément conférés à la Commission de la Fonction publique en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ou sous son régime, ou quelque méthode de sélection du personnel que ladite Commission est astreinte ou autorisée à utiliser en vertu de ladite loi ou sous son régime.

Aux fins de cet article 7,

j) 7. . . .

(9) . . .

“public service” has the meaning given the expression “Public Service” in the *Public Service Staff Relations Act*, and includes any portion of the public service of Canada designated by the Governor in Council as part of the public service for the purposes of this section;

“separate employer” means a separate employer within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*.

It is worth noting that in section 2 the Act defines “public officer” as including:

2. . . .

. . . a Minister and any person employed in the public service of Canada

and “department” as meaning:

2. . . .

(a) any of the departments named in Schedule A,

(b) any other division or branch of the public service of Canada . . . designated by the Governor in Council as a department for the purposes of this Act,

(d) any corporation named in Schedule B

Neither Schedule A nor Schedule B mentioned the RCMP but by an Order in Council dated March 31, 1952, renewed on December 22, 1965, it was designated a “department” for the purposes of the *Financial Administration Act*.

Two other statutes must be read in conjunction with the *Financial Administration Act*.

By its section 3 the *Public Service Staff Relations Act* applies “to all portions of the Public Service.” The following definitions are found therein, in section 2:

2. . . .

“employee” means a person employed in the Public Service, other than

(a) a person appointed by the Governor in Council under an Act of Parliament to a statutory position described in that Act,

(b) a person locally engaged outside Canada,

(c) a person whose compensation for the performance of the regular duties of his position or office consists of fees of office, or is related to the revenue of the office in which he is employed,

«employeur distinct» désigne un employeur distinct, au sens où l’entend la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*;

a «fonction publique» a le sens que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* confère à l’expression «Fonction publique»; elle comprend tout élément de la fonction publique du Canada désigné par le gouverneur en conseil comme partie de la fonction publique aux fins du présent article.

Il sera utile de rappeler qu’à l’article 2, la *Loi* définit «fonctionnaire public» comme comprenant:

2. . . .

c . . . un ministre et toute personne employée dans la fonction publique du Canada.

et «ministère» ou «département» comme signifiant:

2. . . .

d a) l’un quelconque des ministères ou départements mentionnés dans l’annexe A,

b) toute autre division ou section de la fonction publique du Canada . . . , que le gouverneur en conseil désigne comme ministère ou département aux fins de la présente loi,

e

d) toute corporation mentionnée dans l’annexe B.

Ni l’annexe A ni l’annexe B ne mentionnent la GRC, laquelle, toutefois, par décret en date du 31 mars 1952, renouvelé le 22 décembre 1965, a été désignée «ministère ou département» aux fins de la *Loi sur l’administration financière*.

g Deux autres lois complètent la *Loi sur l’administration financière*.

h La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, de par son article 3, s’applique «à tous les éléments de la Fonction publique». On y retrouve, à l’article 2, les définitions suivantes:

2. . . .

«employé» désigne une personne employée dans la Fonction publique, sauf

i a) une personne que le gouverneur en conseil, en vertu d’une loi du Parlement, nomme à un poste statutaire décrit dans cette loi,

b) une personne recrutée sur place hors du Canada,

c) une personne dont la rétribution pour l’exercice des fonctions normales de son poste ou de sa charge consiste en honoraires ou est en rapport avec le revenu du bureau dans lequel elle est employée,

<p>(d) a person not ordinarily required to work more than one-third of the normal period for persons doing similar work,</p> <p>(e) a person who is a member or special constable of the Royal Canadian Mounted Police or who is employed by that Force under terms and conditions substantially the same as those of a member thereof,</p> <p>(e.1) an employee of the Canadian Security Intelligence Service who is not within the occupational category described as administrative support,¹⁷</p> <p>(f) a person employed on a casual or temporary basis, unless he has been so employed for a period of six months or more,</p> <p>(g) a person employed by or under the Board, or</p> <p>(h) a person employed in a managerial or confidential capacity,</p> <p>and for the purposes of this definition a person does not cease to be employed in the Public Service by reason only of his ceasing to work as a result of a strike or by reason only of his discharge contrary to this or any other Act of Parliament.</p> <p>. . . .</p> <p>“employer” means Her Majesty in right of Canada as represented by,</p> <p>(a) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part I of Schedule I, the Treasury Board, and</p> <p>(b) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part II of Schedule I, the separate employer concerned.</p> <p>. . . .</p> <p>“Public Service” means the several positions in or under any department or other portion of the public service of Canada specified from time to time in Schedule I.</p> <p>. . . .</p> <p>“separate employer” means any portion of the public service of Canada specified from time to time in Part II of Schedule I¹⁸</p>	<p>a</p> <p>b</p> <p>c</p> <p>d</p> <p>e</p> <p>f</p> <p>g</p>	<p>d) une personne qui d'ordinaire n'est pas astreinte à plus du tiers de la durée normale de travail exigée des personnes exécutant des tâches semblables,</p> <p>e) une personne qui est membre ou constable spécial de la Gendarmerie royale du Canada ou qui est employée par cette Gendarmerie à des conditions sensiblement les mêmes que celles qui s'appliquent à un de ses membres,</p> <p>e.1) un employé du Service canadien du renseignement de sécurité qui ne fait pas partie de la catégorie du soutien administratif¹⁷,</p> <p>f) une personne employée à titre occasionnel ou temporaire, à moins qu'elle n'ait été ainsi employée pour une période de six mois ou plus,</p> <p>g) une personne employée par la Commission ou qui relève de son autorité, ou</p> <p>h) une personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles,</p> <p>et, aux fins de la présente définition, une personne ne cesse pas d'être employée dans la Fonction publique du seul fait qu'elle a cessé de travailler par suite d'une grève ou du seul fait qu'elle a été congédiée contrairement à la présente loi ou à quelque autre loi du Parlement;</p> <p>. . . .</p> <p>«employeur» désigne Sa Majesté du chef du Canada représentée,</p> <p>a) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie I de l'annexe I, par le conseil du Trésor, et</p> <p>b) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie II de l'annexe I, par l'employeur distinct qui est en cause;</p> <p>. . . .</p> <p>«employeur distinct» désigne tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie à l'occasion la Partie II de l'annexe I;</p> <p>. . . .</p> <p>«Fonction publique» désigne l'ensemble des postes qui sont compris dans un ministère, département ou autre élément de la fonction publique du Canada que spécifie à l'occasion l'annexe I, ou qui en relèvent¹⁸.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹⁷ Amendment made in 1984 by s. 93 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

¹⁸ Counsel for the appellant argued that the use of the word “positions” in the definition of “Public Service” has the effect of excluding members of the RCMP since the latter hold “grades and ranks” rather than “positions”. In my opinion, this is giving the words a meaning they do not have. The words “positions” and “grades and ranks” do not appear to be defined in the relevant statutes, although in the *Royal Canadian Mounted Police Act* reproduced in c. 241 of the 1952 Revised Statutes of Canada, “rank” meant “substantive rank or appointment”, but did not include “acting rank”. In *Brown v.*

¹⁷ Modification faite en 1984 par l'art. 93 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

¹⁸ Le procureur de l'appelante a soutenu que l'usage du mot «postes» dans la définition de «Fonction publique» a pour effet d'exclure les membres de la GRC puisque ces derniers occupent des «grades et rangs» plutôt que des «postes». C'est là, à mon avis, donner à ces mots une portée qu'ils n'ont pas. Les mots «postes» et «grades et rangs» ne semblent pas définis dans les lois pertinentes, encore que dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* reproduite au chap. 241 des Statuts refondus du Canada de 1952, «grade» ou «rang» signifiait «un grade ou emploi effectif», mais ne comprenait pas «un grade

Schedule I of the Act contains a Part I, "*Departments and other portions of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer.*" The Royal Canadian Mounted Police is mentioned in Part I.

Schedule I of the Act contains a Part II, "*Portions of the public service of Canada that are separate employers.*" When it was established in 1984 the Canadian Security Intelligence Service was listed in Part II.

The *Public Service Employment Act*,¹⁹ which creates the Public Service Commission, contains the following definitions in subsection 2(1):

2. (1) ...

"department" means a department named in Schedule A to the *Financial Administration Act* and any division or branch of the Public Service designated by the Governor in Council as a department for the purposes of this Act.

. . .

"employee" means a person employed in that part of the Public Service to which the Commission has the exclusive right and authority to appoint persons . . .

. . .

"Public Service" has the same meaning as in the *Public Service Staff Relations Act*.

Subsection 2(2) of the Act states the following:

2. ...

(Continued from previous page)

Public Service Commission, [1975] F.C. 345 (C.A.), this Court per Jaccett C.J. in note 1, at p. 348 defined "position" as "the legal authority to employ a person in the Public Service." In my view it is clear that the civilian term "position" covers "rank", a military term, for the purposes of the legislation at issue. I note that in the 1985 Revised Statutes of Canada s. 7(2) of c. R-10, the *Royal Canadian Mounted Police Act*, uses the phrase "the maximum number of persons in each rank and grade."

¹⁹ R.S.C. 1970, c. P-32.

L'annexe I de la Loi comprend une Partie I, «*Ministères, départements et autres éléments de la fonction publique du Canada pour lesquels Sa Majesté, représentée par le conseil du Trésor, est l'employeur*». La Gendarmerie royale du Canada est mentionnée dans cette Partie I.

L'annexe I de la Loi comprend une Partie II, «*Éléments de la fonction publique du Canada qui sont des employeurs distincts*». Lorsqu'il sera établi, en 1984, le Service canadien du renseignement de sécurité sera mentionné dans cette Partie II.

La *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*¹⁹, qui institue la Commission de la Fonction publique, contient les définitions suivantes, au paragraphe 2(1):

2. (1) ...

«employé» désigne une personne employée dans une partie de la Fonction publique relativement à laquelle la Commission possède de façon exclusive le droit et l'autorité de faire des nominations;

. . .

«Fonction publique» a le même sens que dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*;

. . .

«ministère» ou «département» signifie un ministère ou département mentionné à l'annexe A de la *Loi sur l'administration financière* et toute division ou direction de la Fonction publique que le gouverneur en conseil désigne pour être un ministère ou département aux fins de la présente loi.

Au paragraphe 2(2) de la Loi, il est précisé ce qui suit:

h 2. ...

(Suite de la page précédente)

provisoire». Dans *Brown c. La Commission de la Fonction publique*, [1975] C.F. 345 (C.A.), cette Cour, par la voix du juge en chef Jaccett, à la p. 348 note 1, définissait «poste» comme «le pouvoir juridique d'employer une personne dans la Fonction publique». Il est clair, à mon avis, que «poste», terme civil, englobe «grade» et «rang», termes militaires, aux fins des lois qui nous concernent. Je note que dans les lois révisées du Canada de 1985, l'art. 7(2) du ch. R-10, *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, emploie l'expression «le nombre maximal de postes à pourvoir dans chaque grade et échelon».

¹⁹ S.R.C. 1970, ch. P-32.

(2) For the purpose of being eligible to enter competitions and for the purposes of sections 11 and 13, the following persons shall be deemed to be persons employed in the Public Service, namely:

(a) members of the Royal Canadian Mounted Police;

(b.1) employees of the Canadian Security Intelligence Service. . . .²⁰

A careful reading of these provisions leads me to make the following observations:

1. In the executive branch of the federal government there is only one "employer" and that is Her Majesty the Queen in right of Canada;

2. As a general rule,²¹ Her Majesty does not exercise her functions of employer herself or through the Governor in Council: instead she delegates the exercise thereof either to the Treasury Board, when a department or portion of the public service specified in Part I of Schedule I is concerned, or to a separate employer when a portion of the public service specified in Part II of Schedule I is concerned;

3. Parliament has adopted an objective, simple and easily verifiable test to determine those persons in respect of whom Her Majesty will be represented as employer by the Treasury Board and those in respect of whom she will be represented as employer by a separate employer; it has drawn up two lists in legislation and not in a regulation, namely Schedules I and II; although these lists are given in a schedule to the *Public Service Staff Relations Act*, they serve purposes other than those of that Act: thus the *Financial Administration Act* (see subsection 7(9)) and the *Public Service Employment Act* (see the definition of "Public Service" in subsection 2(1)) refer expressly or by necessary implication to Schedule I; a reference made to Schedule I therefore does not necessarily imply a reference to the Act with which it is associated;

4. Parliament has chosen to indicate by legislation rather than by regulation the persons for whom the Treasury Board, on behalf of Her Majesty, will be the

²⁰ Amendment made in 1984 by s. 92 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

²¹ See note 34 regarding the Canadian Forces.

(2) Aux fins de l'admissibilité aux concours et pour l'application des articles 11 et 13, les personnes suivantes sont réputées employées dans la Fonction publique, savoir:

a) les membres de la Gendarmerie royale du Canada;

b.1) les employés du Service canadien du renseignement de sécurité²⁰.

Une lecture attentive de ces dispositions me mène aux constatations suivantes:

1. Il n'y a, dans la branche exécutive du gouvernement fédéral, qu'un seul «employeur», qui est Sa Majesté la Reine du chef du Canada;

2. Règle générale²¹, Sa Majesté n'exerce pas elle-même non plus que par l'intermédiaire du gouverneur en conseil ses fonctions d'employeur; elle en délègue plutôt l'exercice tantôt au Conseil du Trésor, lorsqu'il s'agit d'un ministère ou d'un élément de la fonction publique que spécifie la Partie I de l'annexe I, tantôt à un employeur distinct, lorsqu'il s'agit d'un élément de la fonction publique que spécifie la Partie II de l'annexe I.

3. Le législateur a retenu un critère objectif, simple et facilement vérifiable pour établir à l'égard de qui Sa Majesté serait représentée, comme employeur, par le Conseil du Trésor, et à l'égard de qui elle serait représentée, comme employeur, par un employeur distinct: l'établissement, dans une loi et non pas dans un règlement, de deux listes, en l'occurrence les annexes I et II. Bien que ces listes apparaissent en annexe de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, elles servent d'autres fins que celles de cette Loi. Ainsi, la *Loi sur l'administration financière* (voir le paragraphe 7(9)) et la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (voir la définition de «Fonction publique» au paragraphe 2(1)) renvoient expressément ou par implication nécessaire à l'annexe I. Un renvoi qui est fait à l'annexe I n'emporte donc pas nécessairement un renvoi à la loi à laquelle elle est rattachée.

4. C'est par législation plutôt que par réglementation que le gouvernement a précisé de qui le Conseil du Trésor, au nom de Sa Majesté, serait l'employeur et

²⁰ Modification faite en 1984 par l'art. 92 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

²¹ Voir la note 34 relative aux Forces canadiennes.

employer and those for whom it will not: any change of status in this regard therefore can only be made by legislation;

5. The RCMP is a division or a section of the public service of Canada within the meaning of the *Financial Administration Act* and is a department within the meaning of that Act; its members are therefore for the purposes of the Act “persons employed in the public service of Canada”; further, the definition of “employee” in section 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, by excluding members of the RCMP from the definition “person employed in the Public Service” for the purposes of that Act, confirms that the latter are in any case “persons employed in the Public Service”;

6. The RCMP (and not merely its civilian personnel) is listed in Part I of Schedule I among the departments and other portions of the public service of Canada for which Her Majesty, represented by the Treasury Board, is the employer;

7. CSIS is listed in Part II of Schedule I among those portions of the public service of Canada which are separate employers;

8. A comparison of Parts I and II of Schedule I indicates that Parliament took great care to determine exactly what “portions” of the public service it would list in that Schedule and there is nothing to suggest that the reference to the RCMP made in Part I of Schedule I should be interpreted as a reference only to the civilian staff of the RCMP; Schedule I designates “portions” in their entirety and when it intends to refer only to part of a portion it does so expressly (“Staff of the Exchequer Court” and “Staff of the Supreme Court” in Part I, in 1970; “Staff of the Federal Court” and “Staff of the Supreme Court” and “Staff of the Non-Public Funds, Canadian Forces” in Parts I and II, respectively, in 1985); it would in any case be somewhat unusual for Parliament to have listed the RCMP in Part I solely on account of its civilian personnel when as we know the RCMP is essentially an institution made up of officers and members—as if Parliament had given priority to the assistant over the principal; it would also be strange if, after taking care in the *Public Service Staff Rela-*

de qui il ne le serait pas. Tout changement de statut, à cet égard, ne peut donc être fait que par une loi.

5. La GRC est une division ou section de la fonction publique du Canada au sens de la *Loi sur l'administration financière* et constitue un ministère ou département au sens de cette Loi. Ses membres sont donc, aux fins de cette Loi, des «personnes employées dans la fonction publique du Canada». De plus, la définition d'«employé», à l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, en excluant de la définition «personne employée dans la Fonction publique» aux fins de cette Loi les membres de la GRC, confirme que ces derniers sont, par ailleurs, des «personnes employées dans la Fonction publique».

6. La GRC (et non seulement son personnel civil) est désignée dans la Partie I de l'annexe I parmi ces ministères, départements et autres éléments de la fonction publique du Canada pour lesquels Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l'employeur;

7. Le SCRS est désigné dans la Partie II de l'annexe I parmi ces éléments de la fonction publique du Canada qui sont des employeurs distincts.

8. Une comparaison des Parties I et II de l'annexe I révèle que le législateur a pris grand soin d'établir avec précision les «éléments» de la fonction publique qu'il y énumérait et rien ne permet d'interpréter le renvoi à la GRC, qui est fait dans la Partie I de l'annexe I, comme un renvoi au seul personnel civil de la GRC. L'annexe I, en effet, désigne des «éléments» («secteurs» dans la version de 1985) dans leur totalité, et lorsqu'elle a voulu ne renvoyer qu'à une partie d'un élément, elle l'a fait expressément («Personnel de la Cour de l'Échiquier», «Personnel de la Cour suprême», dans la Partie I, en 1970; «Personnel de la Cour suprême» et «Personnel de la Cour fédérale», et «Personnel des fonds non publics, Forces canadiennes», dans les Parties I et II, respectivement, en 1985). Il serait étonnant par ailleurs que le législateur ait inscrit la GRC dans la Partie I en raison de son seul personnel civil, quand on sait que la GRC est, essentiellement, une institution composée d'officiers et de membres; comme si le législateur avait donné priorité à l'accessoire sur le principal. Il serait aussi

tions Act to exclude the RCMP from the word “employee”, Parliament had failed to make this same exclusion when the time came to prepare Schedule I; further, the fact that, despite excluding both RCMP members and “non-civilian” employees of CSIS from the definition of an “employee”, Parliament persisted in including the RCMP in Part I and CSIS in Part II indicates that inclusion in either Parts I and II of Schedule I has nothing to do with the definition of an “employee” in the Act;

9. A member of the RCMP is therefore a person employed in the public service, in a portion thereof, the employer of whom is Her Majesty represented by the Treasury Board, which also makes him a person employed in the Public Service; the fact that such a member is not an employee for the purposes of the *Public Service Staff Relations Act* does not in any way alter his status as a public service employee; I entirely concur in the approach taken by the Trial Judge, who considered that “the exclusion of non-civilian, non-unionized members of the RCMP for the purposes of application of the general provisions of the *Public Service Staff Relations Act* is solely and specifically related to the purpose of that Act, namely setting out collective labour relations in the Public Service. This exclusion does not have the effect of placing these members of the RCMP outside the definition of ‘public service’”;²²

10. As an RCMP member is appointed by the Commissioner rather than by the Public Service Commission he is not an employee within the meaning of the *Public Service Employment Act*, but Parliament, by virtue of the very fact that he is an employee of the public service, has made special provision for him to participate in Commission competitions, leave the RCMP without penalty and become an employee of the Public Service within the meaning of that Act;

11. There is one final textual argument which suggests that the word “employee” in section 1 of the Plan should not be given the meaning of the word

²² *Gingras v. Canada, supra*, note 2, at p. 77: emphasis by Trial Judge.

curieux que le législateur, après avoir, dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, pris soin d'exclure du mot «employé» les membres de la GRC, ait omis d'y aller de cette même exclusion quand est venu le temps de confectionner l'annexe I. De plus, le fait que le législateur, en dépit de ce qu'il excluait à la fois les membres de la GRC et les employés «non civils» du SCRS de la définition d'«employé», ait persisté à inclure la GRC dans la Partie I et le SCRS dans la Partie II, indique que l'appartenance à l'une ou l'autre des Parties I et II de l'annexe I n'a rien à voir avec la définition d'«employé» dans la Loi.

9. Un membre de la GRC est donc une personne employée au sein de la fonction publique, dans un élément de celle-ci dont l'employeur est Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor, ce qui en fait par surcroît une personne employée dans la fonction publique. Le fait que ce membre n'est pas un employé aux fins de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* ne change en rien son statut d'employé de la fonction publique. Je partage tout à fait le point de vue du juge du procès, pour qui «l'exclusion des membres non civils, non syndiqués, de la GRC pour les fins de l'application des dispositions générales de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* relève spécifiquement et uniquement de l'objet de celle-ci, à savoir l'encadrement des rapports collectifs de travail dans la Fonction publique. Cette exclusion n'a pas pour effet de soustraire ces membres de la GRC de la définition de “Fonction publique”²²».

10. Un membre de la GRC, du fait qu'il est nommé par le Commissaire plutôt que par la Commission de la Fonction publique, n'est pas un employé au sens de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, mais le législateur a spécialement permis, du fait justement qu'il est un employé de la fonction publique, qu'il puisse en participant aux concours de la Commission, quitter la GRC sans pénalité et devenir un employé de la fonction publique au sens de cette Loi.

11. Il est un dernier argument de texte qui invite à ne pas donner au mot «employé», à l'article 1 du Régime, le sens du mot «employé», dans la *Loi sur*

²² *Gingras c. Canada, supra*, note 2 à la p. 77. Les soulignements sont ceux du juge du procès.

“employee” in the *Public Service Staff Relations Act*: if that had been the case it would not have been necessary in section 2 of the Plan to exclude “notwithstanding section (1)” the persons described in subparagraphs (i), (ii), (iii) and (iv) of paragraph (d), since those persons are already excluded from the definition of “employee” in paragraphs (b), (c), (d) and (f) of that definition; moreover, this relationship between the wording of the Plan and the *Public Service Staff Relations Act* indicates the extent to which the drafters of the Plan had the language of the Act in mind.

The appellant placed great emphasis on the fact that Parliament has seen fit in certain statutes to indicate that for certain purposes members of the RCMP are “servant[s]” of the Crown,²³ “employed” by the Crown²⁴ or persons holding “insurable employment”.²⁵ In the submission of counsel for the appellant this means that RCMP members are so far from being “servants” or “employees” that Parliament had to say expressly that it considered them to be so when that was its intention. I am not of this view.

A distinction has to be made depending on whether one is dealing with the ordinary law or what I would call the internal law of the federal administration. The fact that a person is called an “employee” for the purposes of the internal law of the Government does not necessarily mean that he is an “employee” in the ordinary legal sense and that is what led Parliament to make the clarifications contained in the four aforementioned statutes.

In the ordinary law public servants form a special category of employees and by a long tradition the ordinary rules of contract are not applicable to

²³ See the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 37; *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9, s. 53; *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), 36 (as am. *idem*, s. 32).

²⁴ *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 64.

²⁵ *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 3(1)(c).

les relations de travail dans la Fonction publique. Si tel avait été le cas, il n’eût pas été nécessaire, à l’article 2 du Régime, d’exclure «en dérogation de l’article 1», les personnes décrites aux sous-alinéas i), ii), iii) et iv) de l’alinéa d), puisque ces mêmes personnes sont déjà exclues de la définition d’«employé» aux alinéas b), c), d) et f) de cette définition. Cette connexité, d’ailleurs, entre les textes du Régime et de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, indique à quel point les rédacteurs du texte du Régime avaient à l’esprit les termes de cette Loi.

L’appelante a beaucoup insisté sur le fait que le Parlement a jugé nécessaire, dans certaines lois, de préciser qu’à certaines fins les membres de la GRC étaient des «préposés» de la Couronne²³, des «employés» de la Couronne²⁴ ou des personnes exerçant un «emploi assurable»²⁵. Cela signifierait, selon le procureur de l’appelante, que les membres de la GRC sont si peu des «préposés» ou des «employés» que le Parlement a dû dire expressément qu’il les considérait tels lorsque telle était son intention. Je ne suis pas de cet avis.

Il s’impose en effet de distinguer selon qu’on traite de droit commun ou de ce que j’appellerais le droit interne de l’administration publique fédérale. Le fait qu’une personne soit dite «employée» aux fins du droit interne de l’administration, n’emporte pas nécessairement qu’elle soit une «employée» au sens du droit commun et c’est ce qui a amené le Parlement à apporter les précisions qu’on retrouve dans les quatre lois précitées.

En droit commun, les fonctionnaires forment une catégorie spéciale d’employés et suivant une longue tradition, les règles contractuelles ordinaires ne leur

²³ Voir *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 37; *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, ch. R-9, art. 53; *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), 36 (mod. *idem*, art. 32).

²⁴ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 64.

²⁵ *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, ch. 48, art. 3(1)(c).

them.²⁶ The members of the police forces fall even more clearly outside these rules, as Viscount Simonds noted in *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ld.)*:²⁷

There appears to their Lordships to be ample justification for saying, as was said in the High Court, that the service of a constable is “different in nature” or “on a different plane” from the domestic relation, that it is “different both in its nature and “its incidents,” and that, even if some of the incidents which the law implies in the ordinary contract of service are present also in the relation of the constable to the Crown, there is a fundamental difference which makes it necessary to approach with caution the question whether a form of action available in the one case is available in the other also.

Though it is possible that certain distinctions have become obsolete over the years the fact remains that it is understandable for Parliament, in view of the special and ambiguous status of members of the RCMP in the ordinary law, to take care from time to time and for special purposes, which generally go beyond the scope of the internal operation of the Government, to specify that RCMP members are or are not “servants” or “employees” of the Crown.

It was thus necessary, in order to make the Crown liable to third parties for acts committed by members of the RCMP, to specify that the latter were “servants” of the Crown, since without that they would not under the aforementioned decisions have been so regarded.

²⁶ *Flieger v. New Brunswick*, [1993] 2 S.C.R. 651, at p. 670, L’Heureux-Dubé J. dissenting, but not on this point; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614, at p. 632, per Sopinka J.; *Canadian Air Traffic Control Association v. The Queen*, [1985] 2 F.C. 84 (C.A.), at pp. 102-103, per Marceau J.A.; *Streeting v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 426 (T.D.), per Reed J.; *Genest-Labarre v. The King* (1935), 59 B.R. 151, at p. 162 et seq., per Létourneau J.

²⁷ [1955] A.C. 457 (P.C.), at p. 482. See also *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, at pp. 319-320, Laskin C.J. dissenting; *St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines, Re*, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.).

sont pas applicables²⁶. Les membres des forces policières échappent encore davantage à ces règles ainsi que le soulignait le vicomte Simonds dans *Attorney-General for New South Wales v. Perpetual Trustee Co. (Ld.)*:²⁷:

[TRADUCTION] Leurs seigneuries sont d’avis qu’il est suffisamment justifié de dire comme la Haute cour que le service d’un agent est «de nature différente» ou «sur un plan différent» à égard de la relation domestique, qu’il est «différent par sa nature et ce qui en découle», et que, même si certains des éléments que la loi sous-entend dans le contrat ordinaire de louage de services sont également présents dans la relation de l’agent envers la couronne, il existe une différence fondamentale portant qu’il faut examiner avec prudence la question de savoir si une forme d’action à laquelle on peut avoir recours dans un cas est disponible dans l’autre également.

Bien qu’il soit possible que certaines des distinctions soient devenues désuètes au fil des ans, il n’en reste pas moins qu’on peut comprendre que le Parlement, compte tenu du statut particulier et ambigu des membres de la GRC en droit commun, prenne le soin, à l’occasion et pour des fins particulières qui débordent généralement le champ de l’administration interne de l’État, de préciser que les membres de la GRC sont, ou ne sont pas, des «préposés» ou des «employés» de la Couronne.

Ainsi, il s’imposait, pour rendre la Couronne responsable à l’égard des tiers des actes posés par les membres de la GRC, de préciser que ces derniers étaient des «préposés» de la Couronne, puisque sans cette précision, ils ne l’auraient pas été en raison des décisions précitées.

²⁶ *Flieger c. Nouveau-Brunswick*, [1993] 2 R.C.S. 651, à la p. 670, le juge l’Heureux-Dubé dissidente, dont la dissidence ne porte pas sur ce point; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614, à la p. 632, M. le juge Sopinka; *Association canadienne du contrôle du trafic aérien c. La Reine*, [1985] 2 C.F. 84 (C.A.), aux p. 102 et 103, M. le juge Marceau, J.C.A.; *Streeting c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1988] 2 C.F. 426 (1^{re} inst.), le juge Reed; *Genest-Labarre v. The King* (1935), 59 B.R. 151, à la p. 162 et s., M. le juge Létourneau.

²⁷ [1955] A.C. 457 (P.C.), à la p. 482. Voir aussi *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, aux p. 319 et 320, M. le juge en chef Laskin, dissident; *St. Catharines Police Association and Board of Police Commissioners for the City of St. Catharines, Re*, [1971] 1 O.R. 430 (H.C.).

Similarly, the question could have arisen in connection with discrimination and unemployment insurance as to whether RCMP members were “employees” in the ordinary legal sense assumed by the two relevant statutes, which were laws of general application. It is true that paragraph 3(1)(c) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* suggests, when it is read with paragraphs (a) and (b), that the “employment” of a member of the RCMP is not under Her Majesty, but it must be kept clearly in mind that the employment covered by paragraphs (a) and (b) is “by one or more employers, under any . . . contract of service” and that without the clarification added in paragraph (c), members of the RCMP would in view of the aforementioned decisions probably not be qualified under paragraph (b).²⁸

I am not saying that members of the RCMP are employees like any others. It is clear that both in the ordinary law and in Canadian statutory law, as a consequence of their method of appointment, their oath and their code of discipline, they form a class apart. I am simply saying that this special status does not deprive them of their status as employees for the purposes of statutes relating to the organization of the federal Government: they may be special employees, but they are still employees.

²⁸ The appellant cited the *Public Sector Compensation Act*, S.C. 1991, c. 30, which in s. 3(2)(d) treats “the members and officers of the Royal Canadian Mounted Police” as “employees” for the purposes of that Act, which it will be remembered imposed a salary freeze on the federal Public Service. I do not feel it is appropriate to refer to this statute, which was adopted by one of the parties to the case subsequent to the facts which gave rise to the latter and to the trial judgment. In any event it would appear that Parliament, by adopting this special Act which uses language (“employee” in the English text and “salarie” in the French text) and schedules peculiar to itself, sought to ensure that no one in the federal Government would be outside the scope of the Act and made clarifications which perhaps were unnecessary. For example, it was clearly not necessary to speak both of “members and officers” of the RCMP since in the *Royal Canadian Mounted Police Act* as amended in 1986 (R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 1) the word “member” includes both members and officers. At most the Act confirms the ambiguity still existing in 1991 as to the status of members of the RCMP who might have sought to argue that they are not “salarieés” as they receive pay rather than a salary.

De même, la question aurait pu se poser, en matière de discrimination et d’assurance-chômage, de savoir si les membres de la GRC étaient des «employés» au sens du droit commun que supposaient les deux lois pertinentes, qui étaient des lois d’application générale. Il est vrai que l’alinéa 3(1)(c) de la *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage* donne à entendre, lorsqu’il est lu avec les alinéas a) et b), que «l’emploi» d’un membre de la GRC ne relève pas de Sa Majesté, mais il faut bien comprendre que l’emploi que visent ces alinéas a) et b) est celui «exercé . . . pour un ou plusieurs employeurs, en vertu d’un contrat de louage de services» et que sans la précision apportée à l’alinéa c), les membres de la GRC, vu les décisions précitées, ne se seraient vraisemblablement pas qualifiés en vertu de l’alinéa b)²⁸.

Je ne dis pas que les membres de la GRC sont des employés comme les autres. Il est certain, aussi bien en droit commun qu’en droit statutaire canadien, qu’ils forment une classe à part, de par leur mode de nomination, leur serment, leur code de discipline. Je dis simplement que ce statut particulier ne leur enlève pas, aux fins des lois relatives à l’organisation de l’administration publique fédérale, leur statut d’employé. Employé spécial, mais employé quand même.

²⁸ L’appelante a cité la *Loi sur la rémunération du secteur public*, L.C. 1991, ch. 30, laquelle, en son art. 3(2)d), assimile les «membres et officiers de la Gendarmerie royale du Canada» à des «salarieés» pour les fins de cette Loi qui, on s’en souvient, imposait un gel de salaires dans la fonction publique fédérale. Je ne crois pas qu’il soit opportun de recourir à cette Loi adoptée par l’une des parties au litige postérieurement aux faits qui ont donné naissance à ce dernier et au jugement de première instance. Quoi qu’il en soit, il me semble que le législateur, en adoptant cette Loi spéciale qui utilise un langage («salarieé», dans le texte français, «employee», dans le texte anglais) et des annexes qui lui sont propres, a voulu s’assurer que personne au sein de l’administration publique fédérale n’échapperait à l’application de la Loi et y est allé de précisions qui étaient peut-être inutiles. À titre d’exemple, il n’était sans doute pas nécessaire de parler à la fois des «membres et officiers» de la GRC puisque, dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, telle que modifiée en 1986 (L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 1) le mot «membre» comprend à la fois les membres et les officiers. Cette Loi confirme, tout au plus, l’ambiguïté qui existe encore, en 1991, relativement au statut des membres de la GRC, lesquels auraient pu tenter de soutenir, du fait qu’ils reçoivent une solde plutôt qu’un salaire, qu’ils ne sont pas des «salarieés».

The appellant also put forward a textual argument based on section 11 of the amended version of the Plan. That section reads as follows:²⁹

11. The Bilingualism Bonus shall be considered as part of an employee's salary only for the purposes of the following: *a*

Public Service Superannuation Act

Supplementary Retirement Benefit Act [and eleven other Acts or Plans].

I am not persuaded by this argument. In its original version of September 30, 1977 this section (then section 10) only referred to seven Acts or plans.³⁰ A week later, in its amended version, it referred to thirteen Acts or plans including the *Supplementary Retirement Benefits Act*,³¹ which applies to members of the RCMP. Clearly in my view no conclusion can be drawn in law from this section.

The appellant relied heavily on section 5 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which provides that the Commissioner "under the direction of the Minister, has the control and management of the force and all matters connected therewith." *e*

The fact that such authority is vested in the Commissioner does not make him an employer in place of the Treasury Board. The latter's powers are scrupulously protected by subsection 7(6) of the *Financial Administration Act* and it is only in exceptional cases, and by some means other than a mere assignment of those powers to some other authority, that such other authority will exercise them in its place. In the case at bar, section 5 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* is a simple assignment of power to the Commissioner which accordingly does not in itself confer any actual authority on the Commissioner over matters which are specified in subsection 7(1) of the *Financial Administration Act* and as to which the Treasury Board appears to have exercised its powers.³² *f*

²⁹ A.C., Vol. 3, at p. 285.

³⁰ A.C., Vol. 3, at p. 338.

³¹ R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 43.

³² S. 7(1), in para. (f), gives the Treasury Board the power to establish standards of discipline. In my opinion, these standards differ from the code of discipline established in the *Royal Canadian Mounted Police Act* and the "standing orders"

(Continued on next page)

L'appelante a par ailleurs soulevé un argument de texte fondé sur l'article 11 de la version modifiée du Régime. Cet article se lit comme suit²⁹:

11. La prime au bilinguisme ne sera réputée faire partie du traitement d'un employé qu'aux fins suivantes:

Loi sur la pension de la Fonction publique

Loi sur les présentations (sic) supplémentaires de retraite [et onze autres lois ou régimes].

Cet argument ne me convainc pas. Dans sa version originale du 30 septembre 1977, cet article (alors l'article 10), ne renvoyait qu'à sept lois ou régimes³⁰. Une semaine plus tard, dans sa version modifiée, il renvoie à treize lois ou régimes, dont la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*³¹, laquelle s'applique aux membres de la GRC. Clairement, à mon avis, il n'y a pas de conclusion qu'on puisse tirer en droit à partir de cet article.

L'appelante fait grand état de l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui prescrit que le Commissaire, «sous la direction du Ministre, est investi de l'autorité sur la Gendarmerie et de la gestion de toutes les matières s'y rattachant».

Le fait que le Commissaire soit investi de cette autorité n'en fait pas pour autant un employeur en lieu et place du Conseil du Trésor. Les pouvoirs de ce dernier sont en effet jalousement protégés par le paragraphe 7(6) de la *Loi sur l'administration financière* et ce n'est qu'exceptionnellement, et autrement que par simple attribution de ces pouvoirs à une autre autorité, que cette autre autorité les exercera à sa place. En l'espèce, l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* constitue une simple attribution de pouvoir au Commissaire, laquelle, par conséquent, ne confère en elle-même aucune autorité réelle au Commissaire relativement à ces questions qui sont spécifiées au paragraphe (1) de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* et à propos desquelles le Conseil du Trésor aurait exercé ses pouvoirs³².

²⁹ D.A., vol. 3, à la p. 285.

³⁰ D.A., vol. 3, à la p. 338.

³¹ S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), ch. 43.

³² L'art. 7(1), en son alinéa f), confère au Conseil du Trésor le pouvoir d'établir des normes de discipline. Ces normes sont, à mon avis, différentes du Code de discipline établi dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et des «ordres perma-

(Suite à la page suivante)

In any case, whatever the Commissioner's powers may be under the *Royal Canadian Mounted Police Act*, it is clear that they do not extend to the powers and duties listed in paragraphs (a), (c), (d) and (i) of subsection 7(1) of the *Financial Administration Act*, which are significant attributes of the status of employer, since under subsections 6(2), 7(2) and sections 11 and 22 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* those powers and duties will continue to be exercised by the Treasury Board. Subsection 22(1) in particular provides that "The Treasury Board shall establish the pay and allowances to be paid to the members of the force." It is true that the Treasury Board does not enjoy the power to appoint members of the RCMP, but it does not have that power in the departments either and yet it remains the employer (as Her Majesty's representative): that power belongs to the Public Service Commission. The power to make appointments is therefore not an essential attribute of the status of employer for the purposes of the legislation at issue.³³

(Continued from previous page)

which the Commissioner in s. 21(2) of that Act is empowered to make. It follows that the conferring of this power on the Commissioner is not an assignment of a power on a matter specified in s. 7(1) of the *Financial Administration Act*.

³³ Until the enactment of the *Royal Canadian Mounted Police Act* of 1959 (S.C. 1959, c. 54), which replaced the *Royal Canadian Mounted Police Act* (R.S.C. 1952, c. 241), the Governor in Council exercised the powers devolving on the Treasury Board in 1959 over RCMP staff and the pay of its members. At the hearing counsel for the appellant suggested that the Governor in Council's power to fix the pay of members of the RCMP had been transferred to the Treasury Board by s. 5(2) of the 1951 *Financial Administration Act* (R.S.C. 1952, c. 116). I am not certain that is so as the subsection in question applies only to Parts II to VI of the *Royal Canadian Mounted Police Act* then in effect and the Governor in Council's power in question is contained in Part I of that Act. The exact date of the change is not of great significance in the circumstances since at the time the federal Government was reorganized in the sixties the Governor in Council had already relinquished to the Treasury Board the powers I mentioned above. Accordingly, in this reorganization in 1967, embodied in major amendments to the *Financial Administration Act* (S.C. 1966-67, c. 74) and the adoption of the *Public Service Staff Relations Act* (S.C. 1966-67, c. 72) and the *Public Service Employment Act* (S.C. 1966-67, c. 71), the traditional status of the RCMP was in fact substantially altered. It became a

(Continued on next page)

Quels que soient de toute façon les pouvoirs du Commissaire en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, il est certain qu'ils ne s'étendent pas à ces pouvoirs et fonctions énumérés aux alinéas a), c), d) et i) du paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'administration financière*, qui sont des attributs importants de la qualité d'employeur, puisque de par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* aux paragraphes 6(2), 7(2) et aux articles 11 et 22, ces pouvoirs et fonctions continuent à être exercés par le Conseil du Trésor. Le paragraphe 22(1), notamment, prescrit que «[l]e conseil du Trésor doit établir la solde et les allocations à verser aux membres de la Gendarmerie». Le pouvoir de nomination des membres de la GRC échappe, il est vrai, au Conseil du Trésor, mais il lui échappe également dans les ministères, dont il est pourtant l'employeur (à titre de représentant de Sa Majesté), puisque ce pouvoir appartient à la Commission de la fonction publique. Le pouvoir de nomination n'est pas, par conséquent, un attribut essentiel de la qualité d'employeur aux fins des lois qui nous concernent³³.

(Suite de la page précédente)

nements» que le Commissaire est habilité à édicter en vertu de l'art. 21(2) de cette Loi. Il s'ensuit que l'attribution de ce pouvoir au Commissaire n'est pas une attribution de pouvoir relative à une question spécifiée à l'art. 7(1) de la *Loi sur l'administration financière*.

³³ Jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de 1959 (S.C. 1959, c. 54) qui remplaçait la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (S.R.C. 1952, ch. 241), le gouverneur en conseil exerçait les pouvoirs qui seront dévolus en 1959 au Conseil du Trésor relativement aux effectifs de la GRC et à la solde de ses membres. À l'audience, le procureur de l'appelante a laissé entendre que le pouvoir du gouverneur en conseil de fixer la solde des membres de la GRC avait été transféré au Conseil du Trésor par l'art. 5(2) de la *Loi sur l'administration financière* de 1951 (S.R.C. 1952, ch. 116). Je ne suis pas certain que ce soit le cas, le paragraphe en question ne visant que les Parties II à VI de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* alors en vigueur et le pouvoir en question du gouverneur en conseil se retrouvant à la Partie I de cette Loi. La date exacte du changement importe peu dans les circonstances, puisque au moment de la réorganisation de l'administration publique fédérale dans les années '60, le gouverneur en conseil s'était déjà désisté au profit du Conseil du Trésor des pouvoirs que j'identifiais plus haut. Aussi, lors de cette réorganisation, en 1967, qui s'est concrétisée par des modifications majeures à la *Loi sur l'administration financière* (S.C. 1966-67, ch. 74) et par l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*

(Suite à la page suivante)

What is more, provisions similar to those of section 5 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* are to be found in section 6 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. CSIS is deemed to be a “separate employer” and the powers and duties conferred on the Treasury Board and the Public Service Commission by the *Financial Administration Act*, *Public Service Employment Act* and *Public Service Staff Relations Act* are in section 8 expressly conferred on its Director as an express exception to the said Acts. Just as the Director of CSIS is an “employer” so the RCMP Commissioner is not.

One final word on this point: in taking care to specify in subsection 36(3) of the 1969 *Official Languages Act* that the Act applied to the Royal Canadian Mounted Police, Parliament wished to ensure that the RCMP would not take advantage of the confusion surrounding its legal status to evade the constraints of official bilingualism. This reference to the RCMP was very clearly directed at the institution as a whole. In interpreting the Bilingualism Bonus Plan as I do, I am simply concluding that the Plan is in keeping with the Act on which it is based, which seems to me to be a natural course to take.

In short, however one regards the legal relationships between the Crown and the persons who serve it, whatever distinctions exist in this regard between

(Continued from previous page)

department by Order in Council in 1952 and was made subject to Treasury Board control from at least 1959 onwards: there was then only one further step to be taken for the RCMP to become a “[portion] of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer”, and this step was taken in Part I of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*. That does not however mean that the RCMP is a department like any other: on account of the special status of its members, its code of discipline and the special function of its Commissioner, Parliament in the *Royal Canadian Mounted Police Act* has had to specify the respective powers of the Governor in Council, the Treasury Board, the Minister and the Commissioner much more clearly than it generally does and in so doing may appear to have duplicated the effect of the *Financial Administration Act*.

Qui plus est, des dispositions analogues à celles de l'article 5 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* se retrouvent à l'article 6 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Or, le SCRS est réputé, lui, «employeur distinct» et son directeur se voit expressément confier à l'article 8, par dérogation expresse aux lois sur l'administration financière, sur l'emploi dans la fonction publique et sur les relations de travail dans la fonction publique, des pouvoirs et fonctions conférés par lesdites lois au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique. Autant le directeur du SCRS est «employeur», autant le Commissaire de la GRC ne l'est pas.

Un dernier mot sur cette question. Le Parlement, en prenant le soin de préciser au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 que cette Loi s'appliquait à la Gendarmerie royale du Canada, a voulu éviter que la GRC ne cherchât à profiter de la confusion qui entoure son statut juridique pour échapper aux contraintes du bilinguisme officiel. Ce renvoi à la GRC visait très certainement l'institution dans son entier. En interprétant le Régime de prime au bilinguisme comme je le fais, je me trouve simplement à conclure que le Régime se situe dans la continuité de la Loi qui lui sert de fondement, ce qui m'apparaît être dans l'ordre des choses.

Bref, quelle que soit la qualification que l'on donne aux relations juridiques entre la Couronne et les personnes qui la servent, quelles que soient les

(Suite de la page précédente)

(S.C. 1966-67, ch. 72) et de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* (S.C. 1966-67, ch. 71), le statut traditionnel de la GRC avait déjà été substantiellement modifié. Devenue ministère par décret en 1952 et assujettie au contrôle du Conseil du Trésor depuis au moins 1959, il n'y avait plus qu'un pas à faire pour que la GRC devienne «un élément de la fonction publique du Canada pour lequel Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l'employeur», pas qui fut franchi à la Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Cela ne signifie pas, pour autant, que la GRC soit un ministère comme les autres: en raison du statut spécial de ses membres, de son code de discipline et du rôle particulier de son Commissaire, le Parlement a dû, dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, déterminer les pouvoirs respectifs du gouverneur en conseil, du Conseil du Trésor, du ministre et du Commissaire d'une manière beaucoup plus précise qu'il ne le fait généralement et qui, à certains égards, peut sembler faire double emploi avec la *Loi sur l'administration financière*.

members of the RCMP and other Crown servants and whatever the special legislation in which Parliament has thought it necessary to remove such distinctions and to make RCMP members “employees” or “servants” in the traditional sense of the ordinary law, I conclude like Dubé J. that a member of the RCMP is for the purposes of the Plan a person employed both in the public service and in the Public Service and that his employer is Her Majesty represented by the Treasury Board. In these circumstances I do not think it is necessary to consider the allegations of illegality and discrimination made by the respondent. In my opinion, the Trial Judge ruled to no purpose on this point.

IV—Whether Plan applicable to CSIS employees

Despite their obvious affinities and the fact that they are generally covered by common exceptions in certain legislation, the RCMP and CSIS are not subject to the same provisions as regards their status within the federal Government and their relationships with Treasury Board. As I have already noted CSIS under its enabling Act is much more independent and is a “separate employer”, while the RCMP, which basically under its enabling Act enjoys very little independence, must be content with having Her Majesty represented by the Treasury Board as employer. I do not know what led Parliament to act in this way—counsel for the appellant was not able to assist the Court on this point at the hearing—and I will simply note that their status is different and arrive at my decision accordingly.³⁴

³⁴ Counsel for the appellant referred several times to the members of the Canadian Forces. The status of the Canadian Forces is somewhat mysterious. They are established independently by Part II of the *National Defence Act*, R.S.C. 1970, c. N-4, but do not appear in either Part of Schedule I. On the other hand, the Department of National Defence, which is created by Part I of the *National Defence Act*, and the National Defence Research Council, set up by Part III of that Act, do appear in Part I of Schedule I. Even the “Staff of the Non-Public Funds, Canadian Forces”, presumably responsible for the administration of those funds, defined in s. 38 of the *National Defence Act*, has a trifle belatedly found its place in

(Continued on next page)

distinctions à cet égard entre les membres de la GRC et les autres serviteurs de la Couronne et quelles que soient les lois particulières dans lesquelles le législateur a jugé nécessaire d'écartier ces distinctions et de faire des membres de la GRC des «employés» ou des «préposés» selon l'entendement traditionnel du droit commun, j'en arrive à la conclusion, à l'instar du juge Dubé, qu'un membre de la GRC est, aux fins du Régime, une personne employée aussi bien dans la fonction publique que dans la fonction publique, et que son employeur est Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor. Dans ces circonstances, il ne me sera pas nécessaire de me pencher sur les allégations d'illégalité et de discrimination faites par l'intimé. C'est en vain, à mon avis, que le juge du procès s'est prononcé là-dessus.

IV—Le Régime est-il applicable aux employés du SCRS?

En dépit de leurs affinités évidentes et malgré le fait qu'ils soient généralement l'objet, dans certaines législations, d'exceptions communes, la GRC et le SCRS ne sont pas assujettis au même régime en ce qui a trait à leur statut au sein de l'administration publique fédérale et à leurs relations avec le Conseil du Trésor. Le SCRS, beaucoup plus autonome de par sa loi habilitante comme je l'ai déjà souligné, est un «employeur distinct», alors que la GRC, très peu autonome en fin de compte de par sa loi constitutive, doit se satisfaire d'avoir comme employeur Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor. Je ne sais pas ce qui a amené le législateur à agir ainsi—le procureur de l'appelante, à l'audience, n'était pas en mesure de nous éclairer là-dessus—et je me contente de constater que leur statut est différent, et de juger en conséquence³⁴.

³⁴ Le procureur de l'appelante a fait allusion à maintes reprises aux membres des Forces canadiennes. Le statut des Forces canadiennes est quelque peu mystérieux. Elles sont établies, de façon autonome, par la Partie II de la *Loi sur la défense nationale*, S.R.C. 1970, ch. N-4, mais ne trouvent place dans ni l'une ni l'autre des Parties de l'annexe I. Par contre, le ministère de la Défense nationale, établi par la Partie I de la *Loi sur la défense nationale*, et le Conseil de recherches pour la défense, mis sur pied par la Partie III de cette Loi, trouvent place dans la Partie I de l'annexe I. Même «le personnel des fonds non-publics, Forces canadiennes», chargé présument de voir à l'administration de ces fonds définis à l'art. 38 de la

(Suite à la page suivante)

As CSIS is a “separate employer” and designated as such in Part II of Schedule I, it goes without saying that its employees do not have Her Majesty represented by the Treasury Board as their employer. The Plan therefore does not automatically apply to CSIS employees, though this does not prevent the Director exercising the powers of an employer from deciding to apply it within CSIS.

In the case at bar the Director made the decision, probably on March 5, 1985, the date on which he informed the respondent of it, to pay the bonus but only to those of his employees who were in the administrative support category.

Between his taking up his duties on July 16, 1984 and the making of this decision on March 5, 1985 the respondent was entitled to the bonus under the provisions of subsection 66(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, which state that a member of the RCMP who was transferred to CSIS on the date of the coming into force of the section was entitled to “employment benefits equivalent” to those he was receiving at that time, until such time as a decision of CSIS terminated them.

However, the respondent argued that this decision to terminate them is void because, if I understand

(Continued from previous page)

Part II of Schedule I. Further, the definition of “employee” in s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, which is careful to exclude members of the RCMP and certain CSIS employees, says not a word about the Canadian Forces. All this suggests that the Canadian Forces are deliberately not mentioned in Schedule I, as Parliament undoubtedly considered that the “employer” of the Canadian Forces is Her Majesty herself rather than Her Majesty represented by the Treasury Board as in the case of the RCMP or Her Majesty represented by a separate employer as in the case of CSIS. In *Bolling v. Public Service Staff Relations Board*, [1978] 1 F.C. 85, this Court held that the *Public Service Staff Relations Act* and the *Public Service Employment Act* do not apply to members of the Canadian Forces. The special status of members of the Canadian Forces undoubtedly goes back to s. 15 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] by virtue of which command of the said forces is vested in the Queen.

Le SCRS étant un «employeur distinct» désigné tel dans la Partie II de l'annexe I, il va de soi que ses employés n'ont pas comme employeur Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor. Le Régime ne s'applique donc pas d'office aux employés du SCRS, ce qui n'empêche pas le directeur, muni des pouvoirs d'un employeur, de décider de l'appliquer au sein du SCRS.

En l'espèce le directeur a pris la décision, vraisemblablement le 5 mars 1985, date à laquelle il en informait l'intimé, de payer la prime, mais seulement à ceux de ses employés qui faisaient partie du service de soutien administratif.

Entre son entrée en fonction le 16 juillet 1984 et la prise de cette décision le 5 mars 1985, l'intimé avait droit à la prime en vertu des dispositions du paragraphe 66(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* qui précisent qu'un membre de la GRC qui est muté au SCRS le jour même de l'entrée en vigueur de cet article, a droit «à l'équivalence des avantages» dont il bénéficiait alors, et ce jusqu'à ce qu'une décision du SCRS y mette fin.

L'intimé soutient cependant que cette décision d'y mettre fin est nulle parce que, si je le comprends

(Suite de la page précédente)

Loi sur la défense nationale, a trouvé sa niche, avec un peu de retard, dans la Partie II de l'annexe I. De plus, la définition d'«employé» à l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui prend le soin d'exclure les membres de la GRC et certains employés du SCRS, ne dit mot des membres des Forces canadiennes. Tout cela laisse supposer que c'est à dessein que les Forces canadiennes ne sont pas nommées dans l'annexe I, le législateur étant sans doute d'avis que l'«employeur» des Forces canadiennes est Sa Majesté elle-même plutôt que Sa Majesté représentée par le Conseil du Trésor, comme dans le cas de la GRC, ou Sa Majesté représentée par un employeur distinct, comme dans le cas du SCRS. Cette Cour a déjà décidé, dans *Bolling c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1978] 1 C.F. 85, que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ne s'appliquent pas aux membres des Forces canadiennes. Le statut spécial des membres des Forces canadiennes remonte sans doute à l'art. 15 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], en vertu duquel le commandement desdites forces est attribué à la Reine.

correctly, it was contrary to the rules of administrative law and since April 17, 1985 discriminatory within the meaning of section 15 of the Charter, in that it was based on the same reasons as those put forward eight years earlier by Commissioner Simmonds, and these according to the Trial Judge conflicted with the objective sought in establishing the Plan.

There is no merit in these arguments by the respondent. The only evidence he submitted in support of his allegation was the letter I have already set out, in which the Director of CSIS informs the respondent of the policy adopted on the bilingualism bonus by CSIS. There is no doubt that the Director had the power under the *Canadian Security Intelligence Service Act* to adopt the policy which he adopted, and there is nothing in the letter to establish a connection between the position of the CSIS Director and that of the RCMP Commissioner or to suggest that he exercised this power unlawfully. This allegation is quite simply gratuitous and the Trial Judge erred in allowing it.

The allegation of discrimination is so tenuous that it does not merit close scrutiny. The respondent did not say what kind of discrimination was involved and submitted no evidence other than superficial and unsupported statistics. If it is discrimination based on language the claim would probably have to be dismissed as language is not one of the grounds described in section 15: it seems unlikely to me that a person could by means of so-called discrimination based on use of the official languages obtain more under subsection 15(1) of the Charter than what he would be entitled to under the language guarantee as defined in sections 16 to 22; and if there was discrimination it would not be discrimination based on language or, strictly speaking, national or ethnic origin, but discrimination based on the fact that bilingual employees perform administrative duties and other employees policing duties. That does not *prima facie* provide any basis for intervention under the Charter. In any case, the lack of serious evidence of discrimination is such that the claim based on the Charter is clearly frivolous in the case at bar.

bien, contraire aux règles du droit administratif et, depuis le 17 avril 1985, discriminatoire au sens de l'article 15 de la Charte en ce qu'elle se fonderait sur les mêmes motifs que ceux avancés, huit ans plus tôt, par le Commissaire Simmonds et qui, selon le juge du procès, faisaient violence à l'objectif recherché par l'établissement du Régime.

^b Ces prétentions de l'intimé n'ont aucun mérite. La seule preuve qu'il invoque au soutien de son allégation, est la lettre que j'ai déjà reproduite et dans laquelle le directeur du SCRS informe l'intimé de la politique adoptée par le SCRS en matière de prime au bilinguisme. Il ne fait aucun doute que le directeur avait le pouvoir, en vertu de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, d'adopter la politique qu'il a adoptée et rien, dans la lettre, ne permet d'établir un lien entre la position du directeur du SCRS et celle du Commissaire de la GRC ou de supposer qu'il ait exercé ce pouvoir de manière illégale. Cette allégation est tout simplement gratuite et le juge du procès a eu tort de la retenir.

^e En ce qui a trait à l'allégation de discrimination, elle est si ténue qu'elle ne mérite pas qu'on s'y arrête. L'intimé n'a pas dit de quelle sorte de discrimination il s'agissait et il n'a présenté aucune preuve autre que des statistiques superficielles et non étayées. S'agirait-il de discrimination fondée sur la langue, que la demande devrait vraisemblablement être rejetée, la langue n'étant pas l'un des motifs décrits à l'article 15; il m'apparaît en effet peu probable qu'une personne puisse, par le biais d'une soi-disant discrimination fondée sur l'usage de l'une des deux langues officielles, obtenir davantage en vertu du paragraphe 15(1) de la Charte que ce à quoi elle a droit en vertu des garanties linguistiques définies aux articles 16 à 22. Et si discrimination il y avait, ce ne serait pas une discrimination fondée sur la langue, ni même à la rigueur sur l'origine nationale ou ethnique, mais une discrimination fondée sur le fait que des employés bilingues exercent des fonctions administratives, et d'autres, des fonctions de nature policière. Il n'y a pas là, à prime abord, matière à intervention en vertu de la Charte. Quoi qu'il en soit, l'absence de preuves sérieuses de discrimination est telle que le recours fondé sur la Charte est en l'espèce manifestement frivole.

In his capacity as a former member of the RCMP the respondent was entitled to be paid the bonus by CSIS from July 16, 1984 to March 5, 1985, but not after that.

V—Legal nature of Bilingualism Bonus Plan

In a very short paragraph on page 39 of his forty-page submission, counsel for the appellant argued the following:

216. . . the Bilingualism Bonus Plan as it appears in the statement of the Government of Canada Revised Official Languages Policies is no more than a statement of government policy. That statement is not a source of law for anyone and so cannot provide a cause of action for the respondent.

This argument is surprising simply because it is made by the Crown in the circumstances of the case at bar. The decision to create the Plan was taken, as we have seen above, by the Treasury Board in its capacity as a committee of the Privy Council. The Plan has been in place for some fifteen years. Considerable amounts of public money, duly authorized, have been invested in it.³⁵ To use the words of the Commissioner in paragraph 4 of his memorandum of December 9, 1977, this Plan is “[o]ne of the major elements of the revised policies.” Counsel for the appellant was careful not to suggest that the Plan had been created illegally or that the payments made to thousands of eligible employees since November 1976 had been made by choice, wrongfully or in error.

The time is past in administrative law when an individual could be met by an objection by the Government as to the form or description chosen by the latter to express a decision that it had validly made with the intention of being bound. The fact of the matter here is that the Treasury Board, a committee of the Privy Council duly authorized to do so, made the decision to create the Plan. The Plan contained no measure of discretion as to its application. It was not simply a guide to be used to indicate how discretion

³⁵ In paragraph 4 of his memorandum of December 9, 1977, Commissioner Simmonds actually said “the Revised Official Languages Policies contain authority to pay this bonus to Public Servants.” [My emphasis.]

L’intimé, en sa qualité d’ancien membre de la GRC, avait droit à ce que la prime lui fût versée par le SCRS du 16 juillet 1984 au 5 mars 1985, mais pas au-delà.

a

V—Qualification juridique du Régime de prime au bilinguisme

Dans un très court paragraphe à la page 39 de son mémoire de 40 pages, le procureur de l’appelante a soutenu ce qui suit:

b

216. . . le Régime de prime au bilinguisme tel qu’il apparaît dans l’énoncé de la Politique générale révisée sur les langues officielles dans la Fonction publique ne constitue qu’un énoncé de politique gouvernementale. Cet énoncé ne constitue aucune source de droit pour qui que ce soit et, partant, il ne peut constituer une cause d’action pour l’intimé.

c

d

Cette prétention étonne par le seul fait qu’elle soit avancée par la Couronne dans les circonstances de cette affaire. La décision d’établir le Régime a été prise, ainsi qu’on l’a vu plus haut, par le Conseil du Trésor en sa qualité de comité du Conseil privé. Le Régime est en place depuis une quinzaine d’années. Des fonds publics considérables, dûment autorisés, y ont été investis³⁵. Ce Régime, pour reprendre les mots du Commissaire au paragraphe 4 de sa note de service du 9 décembre 1977, constitue «un des éléments majeurs des politiques révisées [sic]». Le procureur de l’appelante s’est bien gardé de prétendre que le Régime avait été établi illégalement ou que les paiements faits depuis novembre 1976 à des milliers d’employés admissibles l’avaient été par libre choix, sans droit ou par erreur.

e

f

g

h

i

Le temps est révolu, en droit administratif, où un administré se voyait opposer par l’État la forme ou l’appellation choisie par ce dernier pour exprimer une décision qu’il avait valablement arrêtée avec l’intention qu’elle le liât. La réalité des choses, ici, est que le Conseil du Trésor, comité du Conseil privé dûment habilité à ce faire, a pris la décision d’établir le Régime. Ce Régime ne comporte aucun élément de discrétion en ce qui a trait à son champ d’application. Il n’est pas un simple guide servant à indiquer dans

³⁵ Le commissaire Simmonds au paragraphe 4 de sa note de service du 9 décembre 1977, ne disait-il pas que «les politiques révisées [sic] des langues officielles contiennent une autorité légale pour payer la prime». [Mon soulignement.]

should be exercised.³⁶ It was not simply a statement of policy having no decision-making effect, such as is made every day. It was not an administrative direction intended only to interpret or apply a given statute or regulation. It was not a promise of a decision to be made in future. It was the decision itself which was taken by the proper authority and it was the decision itself which that authority asked the public servants concerned to apply.

I have come to the conclusion that the Bilingualism Bonus Plan can be set up against the Crown by any one who is eligible to do so under the terms of the Plan.

Prescription

Subsection 38(1) of the *Federal Court Act*³⁷ provides that:

38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding in the Court in respect of a cause of action arising otherwise than in a province shall be taken within and not after six years after the cause of action arose.

The question therefore is, first, as to the cause of action and second, in what province if any that cause of action arose.

At the request of the parties Dubé J. held that the applicable law was that of the province of Quebec since it was in that province that nearly all the performance of the respondent's "contract of employment" took place. When he then had to choose between the five-year prescription period created by article 2260(6) of the *Civil Code of Lower Canada*, which is the ordinary legal deadline where "hire of labour, or . . . the price of . . . work" is concerned, and the two-year period for workmen's wages created by article 2261(3) of the said Code, which is an exceptional deadline, the Trial Judge applied the five-year period. Dubé J.'s conclusion is in accordance

quel sens une discrétion sera exercée³⁶. Il n'est pas un simple énoncé de politique n'ayant point valeur décisionnelle comme il s'en publie tous les jours. Il n'est pas une directive administrative qui ne vise qu'à interpréter ou appliquer une loi ou un règlement donné. Il n'est pas une promesse de décision à venir. Il est la décision même qui a été prise par l'autorité compétente et il est la décision même que cette autorité a demandé aux fonctionnaires concernés d'appliquer.

J'en arrive à la conclusion que le Régime de prime au bilinguisme peut être opposé à la Couronne par toute personne qui, selon les termes de ce Régime, y est admissible.

Prescription

Le paragraphe 38(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*³⁷ prescrit que:

38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance ailleurs que dans une province doit être engagée au plus tard six ans après que la cause d'action a pris naissance.

Il s'agit donc de déterminer dans un premier temps quelle est la cause d'action, et dans un second temps, dans quelle province, s'il en est, cette cause d'action a pris naissance.

Le juge Dubé, à l'invitation des parties, a décidé que la loi applicable était celle de la province de Québec puisque c'est dans cette province que l'exécution du «contrat d'engagement» de l'intimé s'était presque entièrement effectuée. Appelé ensuite à choisir entre le délai de prescription de cinq ans établi à l'article 2260(6) du *Code civil du Bas-Canada*, qui est le délai de droit commun en matière de «louage d'ouvrage et prix du travail», et celui de deux ans pour salaire d'employés établi à l'article 2261(3) dudit Code, qui est un délai d'exception, le juge du procès a retenu le délai de cinq ans. La conclusion du juge Dubé est conforme à la jurisprudence de la Cour

³⁶ See *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2.

³⁷ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

³⁶ Voir *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2.

³⁷ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10.

with the decisions of the Quebec Court of Appeal³⁸ which treats public service employees like persons hiring out their labour for purposes of the prescription of their remedies against the Crown.

As the respondent filed his first statement of claim on November 28, 1985, his claim can only relate to the bonus that was allegedly payable to him after November 28, 1980.

I am not persuaded by this that the “cause of action” in the case at bar arose in Quebec within the meaning of subsection 38(1). In what does the cause of action here consist if not the refusal by the Treasury Board to pay the respondent the bilingualism bonus, and in that case the refusal occurred in Ontario, where the Treasury Board has its headquarters and where the prescription is six years?—or in what does the cause of action here consist if not the fact that the Treasury Board refused in Ottawa to pay the bonus to the respondent who worked both in Quebec and in Saskatchewan? I admit I have some hesitation in arriving at a conclusion in the case of an act of the federal Government affecting all eligible members of the RCMP wherever they work in Canada, that the prescription period in respect of this one decision varies depending on whether a member of the RCMP served in one province or another. I do not rule out the possibility that in subsection 38(1) Parliament intended that the laws of a given province would only apply when the entire cause of action arose in that province and that the six-year prescription period should be systematically applied when the cause of action arose in more than one province. The English text, which uses the words “arising otherwise than in a province” (my emphasis) is quite different from the French text, which uses the words “ailleurs que dans une province” (my emphasis) and supports the conclusion just stated.

In any case, the point was not argued in this Court and counsel for the respondent was content with a five-year prescription, whereas in either of the cases discussed above it would be six years. The question remains open.

In desperation counsel for the appellant argued at the hearing that the only remedy the respondent was

³⁸ See *Genest-Labarre v. The King*, *supra*, note 26.

d’appel du Québec³⁸, laquelle assimile les employés de la fonction publique à des locataires d’ouvrage pour les fins de la prescription de leur recours contre la Couronne.

a

Comme l’intimé a déposé sa première déclaration le 28 novembre 1985, sa réclamation ne pouvait porter que sur la prime qui lui aurait été payable depuis le 28 novembre 1980.

b

Je ne suis pas pour autant certain que la «cause d’action», en l’espèce, a pris naissance au Québec au sens du paragraphe 38(1). Qu’est la cause d’action, ici, sinon le refus du Conseil du Trésor de payer la prime au bilinguisme à l’intimé, auquel cas ce refus se serait produit en Ontario, où le Conseil du Trésor tient feu et lieu et où la prescription est de six ans? Ou encore, qu’est la cause d’action, ici, sinon le fait que le Conseil du Trésor a refusé, à Ottawa, de payer la prime à l’intimé qui a travaillé à la fois au Québec et en Saskatchewan? J’avoue avoir des hésitations à conclure, lorsqu’il s’agit d’un acte posé par l’administration centrale qui vise tous les membres admissibles de la GRC où qu’ils se trouvent au Canada, que le délai de prescription, relativement à cette unique décision, varie selon qu’un membre de la GRC serve dans une province ou dans une autre. Je n’écarte pas la possibilité que le législateur, au paragraphe 38(1), ait voulu que les lois d’une province donnée ne s’appliquent que lorsque toute la cause d’action a pris naissance dans cette province et que s’applique systématiquement la prescription de six ans lorsque la cause d’action a pris naissance dans plus d’une province. Le texte anglais, qui utilise les mots «*arising otherwise than in a province*» (mon soulignement), est fort différent du texte français qui utilise les mots «*ailleurs que dans une province*» (mon soulignement), et permettrait de conclure comme je viens de le dire.

c

d

e

f

g

h

Quoi qu’il en soit, la question n’a pas été débattue devant nous et le procureur de l’intimé s’est satisfait d’une prescription de cinq ans, alors que dans l’une et l’autre des hypothèses avancées plus haut, elle serait de six ans. Le débat reste ouvert.

En désespoir de cause, le procureur de l’appelante a prétendu, à l’audience, que le seul recours que pou-

³⁸ Voir *Genest-Labarre v. The King*, *supra*, note 26.

entitled to was that mentioned in sections 45 *et seq.* of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations*³⁹ and open to “every member who feels he has been injured or aggrieved.” However, this remedy forms part of the section of the regulations dealing with “discipline” and at first glance would not appear to apply to a claim for payment of the bilingualism bonus. It is true that section 50 of the Regulations states that “Notwithstanding sections 45 to 49, a member may make a complaint pursuant to the *Official Languages Act* directly to the Commissioner of Official Languages for Canada”, which suggests that the concept of “discipline” should not be taken too literally. However, even if one were to accept that the Commissioner of Official Languages has jurisdiction under the 1969 Act to hear a complaint by a member of the RCMP relating to the Bilingualism Bonus Plan he only has the power to make a “report” and “recommendations” (sections 31 and 33) and it is clear that exercise of this power would not be of any specific assistance to the respondent.

Judgment

I would accordingly allow the appeal in part and vary the trial judgment to read as follows:

The action is allowed with costs. Court finds that the plaintiff is entitled to the bilingualism bonus from November 28, 1980 to March 5, 1985.

As to the costs of the appeal, it is clear that although the appellant has won her case in part her main argument has been dismissed. On the other hand, the respondent dragged the Court and the appellant at great cost to the Government through allegations of a breach of section 15 of the Charter so nebulous that they were doomed to failure from the outset. In these circumstances I would not award any costs to the appellant and would award the respondent only half the costs of the appeal.

PRATTE J.A.: I concur.

CHEVALIER D.J.: I concur.

avait exercer l'intimé était celui prévu aux articles 45 et s. du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*³⁹ et ouvert à «[t]out membre qui estime avoir été lésé ou blessé ou avoir fait l'objet de quelque injustice». Ce recours s'inscrit toutefois dans la partie du Règlement qui traite de «discipline» et ne saurait à prime abord viser une réclamation relative au paiement de la prime au bilinguisme. Il est vrai que l'article 50 du Règlement stipule que «[p]ar dérogation aux articles 45 à 49, un membre peut adresser directement au Commissaire des langues officielles pour le Canada une réclamation présentée en vertu de la *Loi sur les langues officielles*», ce qui permet de croire que le concept de «discipline» ne doit pas être pris dans son sens le plus strict. Toutefois, même si l'on acceptait que le Commissaire aux langues officielles a compétence, en vertu de la Loi de 1969, pour entendre une plainte d'un membre de la GRC portant sur le Régime de prime au bilinguisme, son seul pouvoir est de faire un «rapport» et des «recommandations» (articles 31 et 33) et il est évident que l'exercice de ce pouvoir n'est d'aucun secours concret à l'intimé.

Dispositif

Je serais en conséquence d'avis d'accueillir l'appel en partie et de modifier le jugement de première instance de manière à ce qu'il se lise comme suit:

L'action est accueillie avec frais et dépens. Il est déclaré que le demandeur a droit à la prime au bilinguisme du 28 novembre 1980 au 5 mars 1985.

En ce qui a trait aux dépens de l'appel, il est certain que l'appelante, bien qu'elle ait gain de cause en partie, voit sa prétention principale rejetée. Par ailleurs, l'intimé a entraîné la Cour et l'appelante, à grands frais pour l'État, dans des allégations de violation de l'article 15 de la Charte tellement nébuleuses qu'elles étaient au départ vouées à l'échec. Dans ces circonstances, je serais d'avis de n'accorder aucuns dépens à l'appelante et de n'accorder à l'intimé que la moitié des dépens de l'appel.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je suis d'accord.

LE JUGE SUPPLÉANT CHEVALIER: Je suis d'accord.

³⁹ C.R.C., c. 1391.

³⁹ C.R.C., ch. 1391.