

T-1031-90

T-1031-90

David Basu (Plaintiff)**David Basu (demandeur)**

v.

c.

Her Majesty the Queen (Defendant)

a

Sa Majesté la Reine (défenderesse)*INDEXED AS: BASU v. CANADA (T.D.)**RÉPERTORIÉ: BASU c. CANADA (1^{re} INST.)*

Trial Division, Rouleau J.—Ottawa, November 29 and December 9, 1991.

Section de première instance, juge Rouleau—Ottawa, 29 novembre et 9 décembre 1991.

Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Action for declaration superior obligated to accept resignation pursuant to Public Service Employment Act, s. 26 — Plaintiff, public servant suspended without pay and charged with fraud — Department refusing to accept resignation — Alleging obligation to accept resignation thus entitling him to benefits including severance pay which was withheld as discharged for cause — Convicted of fraud — Action dismissed — Public interest considered in exercising discretion to grant declaratory relief — Maxim no one should benefit from own wrongdoing applied — Plaintiff attempting to profit from illegal acts — Granting relief sought encouraging illegality, contrary to public policy.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Action en vue d'obtenir une déclaration voulant que le supérieur est obligé d'accepter la démission d'un employé en application de l'art. 26 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique — Le fonctionnaire demandeur a fait l'objet d'une suspension sans traitement et a été inculpé de fraude — Le Ministère a refusé d'accepter la démission — Il fait valoir l'obligation d'accepter sa démission, ce qui lui donnerait droit à certains avantages dont une indemnité de fin d'emploi qui a été retenue en raison du renvoi motivé — Reconnu coupable de fraude — Action rejetée — Prise en compte de l'intérêt public dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accorder un jugement déclaratoire — Application de la maxime «on ne doit pas tirer avantage d'un délit» — Le demandeur tente de tirer avantage d'actes délictueux — Accorder la réparation demandée serait encourager la criminalité, ce qui est contraire à l'ordre public.

Public Service — Termination of employment — Action for declaration superior obligated to accept resignation of public servant under suspension pending enquiry into alleged misconduct — Had resignation been accepted, employee entitled to severance pay subsequently withheld when discharged for cause — Plaintiff convicted of fraud — Discretionary relief sought denied on ground of public policy.

Fonction publique — Fin d'emploi — Action en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle le supérieur est obligé d'accepter la démission d'un fonctionnaire faisant l'objet d'une suspension pendant l'enquête menée sur une allégation de faute — Si la démission avait été acceptée, l'employé aurait eu droit à une indemnité de fin d'emploi qui a été retenue par la suite lorsque l'employé a fait l'objet d'un renvoi motivé — Le demandeur a été reconnu coupable de fraude — La réparation discrétionnaire demandée refusée pour des motifs d'ordre public.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

LOIS ET RÈGLEMENTS

Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 26.

Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), chap. P-33, art. 26.

Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, SOR/67-118, s. 106.

Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique, DORS/67-118, art. 106.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

JURISPRUDENCE

APPLIED:

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Cowan v. C.B.C., [1966] 2 O.R. 309; (1966), 56 D.L.R. (2d) 578 (C.A.); *Cleaver v. Mutual Reserve Fund Life Association*, [1892] 1 Q.B. 147 (C.A.); *Hall v. Hebert* (1991), 46 C.P.C. (2d) 192 (B.C.C.A.).

Cowan v. C.B.C., [1966] 2 O.R. 309; (1966), 56 D.L.R. (2d) 578 (C.A.); *Cleaver v. Mutual Reserve Fund Life Association*, [1892] 1 Q.B. 147 (C.A.); *Hall v. Hebert* (1991), 46 C.P.C. (2d) 192 (C.A.C.-B.).

COUNSEL:

Catherine H. MacLean for plaintiff.
Dr. Geoffrey Lester for defendant.

SOLICITORS:

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROULEAU J.: The plaintiff, a member of the Public Service of Canada since January 8, 1973, was suspended without pay from his position on August 11, 1989, while the Department conducted an enquiry into alleged misconduct.

In September, the plaintiff telephoned his superior and advised that due to the stress of the investigation he wanted to resign his position. A few days later, he was charged with fraud, theft, and breach of trust in relation to sums of approximately \$94,000. By letter dated October 4, 1990, he resigned his position effective October 10, 1990. By return mail, the Department advised him that it refused to accept his resignation "as a result of disciplinary matters before the department". On October 10, 1990, Mr. Basu resubmitted his resignation effective immediately on grounds of ill health. This was supported by a letter from his physician.

The investigation continued throughout the fall and eventually the plaintiff was discharged for cause, effective December 22, 1989 in accordance with section 106 of the *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations* [SOR/67-118]. On April 29, 1991 he pleaded guilty in the Ontario Provincial Court to one charge of fraud over \$1,000. He was fined, ordered to make restitution and placed on probation for 3 years.

A grievance with respect to the refusal was dismissed by the Public Service Staff Relations Board in March of 1990 but the issue as to acceptance or

AVOCATS:

Catherine H. MacLean pour le demandeur.
Geoffrey Lester pour la défenderesse.

^a PROCUREURS:

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

^b

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

LE JUGE ROULEAU: Le demandeur, qui fait partie de la fonction publique du Canada depuis le 8 janvier 1973, a été suspendu de ses fonctions sans traitement le 11 août 1989, pendant que le Ministère menait une enquête sur une allégation de faute commise dans l'exercice de ses fonctions.

^d

En septembre, le demandeur a téléphoné à son supérieur pour l'informer qu'en raison de la tension engendrée par l'enquête, il voulait démissionner. Quelques jours plus tard, il a été inculpé de fraude, de vol et d'abus de confiance relativement à une somme d'environ 94 000 \$. Par une lettre datée du 4 octobre 1990, il a remis sa démission; celle-ci prenait effet le 10 octobre 1990. En réponse à cette lettre, le Ministère l'a informé qu'il refusait sa démission [TRADUCTION] «à cause des questions disciplinaires dont le Ministère était saisi». Le 10 octobre 1990, M. Basu a remis à nouveau sa démission, laquelle prenait effet immédiatement, en raison de sa maladie. Une lettre de son médecin y était jointe.

^g

L'enquête s'est poursuivie durant l'automne et, finalement, le demandeur a fait l'objet d'un renvoi motivé prenant effet le 22 décembre 1989, conformément à l'article 106 du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* [DORS/67-118]. Le 29 avril 1991, il a plaidé coupable devant la Cour provinciale de l'Ontario à l'égard d'un chef d'accusation de fraude concernant une somme de plus 1 000 \$. Il s'est vu infliger une amende, ordonner de restituer la somme et soumettre à la probation pour trois ans.

ⁱ

En mars 1990, la Commission des relations de travail dans la fonction publique a rejeté un grief au sujet du refus, mais elle a jugé que la question de

^j

refusal of a resignation was determined to be beyond the scope of their authority.

The plaintiff, by this action, is seeking relief by way of declaration that his superior was obligated to accept his resignation and that failure to do so was in breach of section 26 of the *Public Service Employment Act* [R.S.C., 1985, c. P-33], which reads as follows:

26. An employee may resign from the Public Service by giving to the deputy head notice in writing of the intention to resign and the employee ceases to be an employee on the day as of which the deputy head accepts in writing the resignation.

The plaintiff alleges that his superior, the deputy head, was under an obligation to accept his resignation and, had he done so, he would have been entitled to a number of benefits including severance pay of \$10,333.20. This amount was withheld because he was subsequently discharged for cause.

Counsel for the plaintiff submits that the deputy head had no authority to refuse the resignation, that it was effective when tendered and he was consequently entitled to receive the severance pay.

Both parties submitted very profound and reasoned arguments on the right to resign at common law, the distinction between public and private sector employment and an approach to the interpretation and construction of section 26 of the *Public Service Employment Act*.

Given the nature of the relief sought, I find it unnecessary to rule on the merits of these submissions. Declaratory relief is discretionary. Schroeder J.A., of the Ontario Court of Appeal wrote in *Cowan v. C.B.C.*, [1966] 2 O.R. 309, at page 314:

The jurisdiction is discretionary, and where specific relief other than a declaration is not claimed the jurisdiction has been said to be one exercised with great caution: *Russian Commercial & Industrial Bank v. British Bank of Foreign Trade, Ltd.*, [1921] 2 A.C. 438 at p. 445, where Viscount Finlay stated: "It should be exercised sparingly 'with great care and jealousy' 'with extreme caution'."

It is obvious to me that the Court in exercising its discretion must have regard and must take into account a number of factors not the least of which is

l'acceptation ou du refus de la démission échappait à sa compétence.

Par la présente action, le demandeur veut obtenir de la Cour une déclaration, savoir que son supérieur était obligé d'accepter sa démission et que son refus portait atteinte à l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), chap. P-33], qui est ainsi conçu:

26. Le fonctionnaire qui a l'intention de démissionner de la fonction publique en donne avis, par écrit, à l'administrateur général; il perd sa qualité de fonctionnaire le jour où sa démission, après acceptation écrite de celui-ci [*sic*], prend effet.

Le demandeur allègue que son supérieur, l'administrateur général, avait l'obligation d'accepter sa démission et que, s'il l'avait fait, le demandeur aurait eu droit à un certain nombre d'avantages, dont une indemnité de fin d'emploi de 10 333,20 \$. Cette somme a été retenue parce qu'il a ensuite été l'objet d'un renvoi motivé.

L'avocat du demandeur soutient que l'administrateur général n'avait pas le pouvoir de refuser la démission, qu'elle a pris effet quand elle a été remise et qu'il avait donc droit à une indemnité de fin d'emploi.

Les deux parties ont présenté une argumentation très approfondie et raisonnée sur le droit de démissionner reconnu en common law, sur la situation distincte de l'emploi dans la fonction publique et dans le secteur privé et sur l'interprétation de l'article 26 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Vu la nature de la réparation demandée, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de me prononcer sur le fond de ces arguments. Le jugement déclaratoire constitue une décision discrétionnaire. Le juge Schroeder de la Cour d'appel de l'Ontario a écrit dans l'arrêt *Cowan v. C.B.C.*, [1966] 2 O.R. 309, à la page 314:

[TRADUCTION] C'est un pouvoir discrétionnaire et, si aucune réparation précise, autre qu'une déclaration, n'est demandée, il faut l'exercer avec beaucoup de prudence: *Russian Commercial & Industrial Bank v. British Bank of Foreign Trade, Ltd.*, [1921] 2 A.C. 438, à la p. 445, arrêt dans lequel le vicomte Finlay a dit: «Il faut l'exercer avec modération "avec un très grand soin et avec vigilance" "avec une extrême prudence"».

Il est évident, à mon sens, que la Cour doit, en exerçant sa compétence, tenir compte de nombreux facteurs, dont le moindre n'est pas l'intérêt public.

the public interest. Public policy dictates that I bar the plaintiff's claim. The maxim that "no one should take benefit from his own wrong" has been adopted and followed for centuries. This principle was enunciated quite succinctly in *Cleaver v. Mutual Reserve Fund Life Association*, [1892] 1 Q.B. 147 (C.A.), at page 156, where Fry L.J., said:

It appears to me that no system of jurisprudence can with reason include amongst the rights which it enforces rights directly resulting to the person asserting them from the crime of that person . . . This principle of public policy, like all such principles, must be applied to all cases to which it can be applied without reference to the particular character of the right asserted or the form of its assertion.

More recently, the British Columbia Court of Appeal in *Hall v. Hebert* (1991), 46 C.P.C. (2d) 192 invoked the maxim and went on to elaborate that it would be manifestly unacceptable to fair minded or right thinking persons that a court would assist a plaintiff who has defied the law.

The case at bar is not one of a party seeking compensation for an injury incurred by him while engaging in illegal acts. On the contrary, this is a situation where he is actually trying to profit from his illegality. I can find no reason whatsoever that would justify a favourable exercise of my discretion and award the relief sought. To accede to such a request would be to encourage illegality, would serve a detrimental purpose and would ultimately be contrary to public policy.

This action is dismissed. Costs to the defendant.

Des considérations d'ordre public m'obligent à repousser la demande. La maxime «on ne doit pas tirer avantage d'un délit» a été adoptée et suivie depuis des siècles. Ce principe a été énoncé assez succinctement dans l'arrêt *Cleaver v. Mutual Reserve Fund Life Association*, [1892] 1 Q.B. 147 (C.A.), à la page 156, par le lord juge Fry:

[TRADUCTION] Il me paraît qu'aucun système de droit ne peut à raison inclure dans les droits dont il assure l'exécution, ceux que la personne qui les revendique tire directement de son délit . . . Cette règle d'ordre public, comme tous les principes de cette nature, doit être appliquée dans tous les cas où cela est possible sans égard à la nature particulière du droit revendiqué ou à la forme de cette revendication.

Plus récemment, dans l'arrêt *Hall v. Hebert* (1991), 46 C.P.C. (2d) 192, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a invoqué la maxime et ajouté qu'il serait manifestement inacceptable, du point de vue de personnes équitables et sensées, qu'un tribunal aide un demandeur qui a violé la loi.

Dans le cas qui nous occupe, le demandeur ne veut pas être indemnisé d'un dommage qu'il a subi en commettant des actes délictueux. Au contraire, il s'agit d'un cas où il tente en fait de tirer avantage de son délit. Je ne vois aucune raison quelle qu'elle soit qui m'autorise à exercer mon pouvoir discrétionnaire en sa faveur et à lui accorder la réparation demandée. Faire droit à cette demande serait encourager la criminalité, servirait une fin préjudiciable et serait contraire en fin de compte à l'ordre public.

La présente action est rejetée. Les dépens sont adjugés à la défenderesse.