

**Her Majesty The Queen in Right of
Newfoundland and Board of Commissioners
of Public Utilities** *Appellants*

v.

Andrew Wells *Respondent*

INDEXED AS: WELLS v. NEWFOUNDLAND

File No.: 26362.

1999: May 17; 1999: September 15.

Present: Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEWFOUNDLAND

Employment law — Public service — Senior civil servants — Elimination of position by statute — Whether senior civil servants who hold tenure appointments subject to good behaviour owed compensation in event that their positions were eliminated by legislation in absence of clear statutory language denying compensation — Whether legislatures can escape financial consequences of restructuring public service by eliminating or altering positions without explicitly extinguishing rights they have abrogated — Whether government can rely on doctrine of separation of powers to avoid consequences of its own actions — Public Utilities Act, R.S.N. 1970, c. 322, s. 5(4), (5).

The respondent was appointed as a member of the Public Utilities Board ("Board") with the designation commissioner (Consumer Representative) under the provisions of the *Public Utilities Act*. He was entitled to hold office during good behaviour until the age of 70. Due to changes in the jurisdiction of the Board and its workload, the Executive Council of the Government of Newfoundland ordered an assessment of the continuing need for the Board. The assessment recommended a differently constituted board with fewer commissioners and that the respondent's position be replaced by an office of Consumer Advocate in the Department of Consumer Affairs and Communications or the Department of Justice. A new *Public Utilities Act* was passed which restructured the Board, reduced the number of commissioners and abolished the respondent position. The respondent ceased to hold office on that date. Having served for four and a half years, the respondent was six

**Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve
et le Board of Commissioners of Public
Utilities** *Appellants*

c.

Andrew Wells *Intimé*

RÉPERTORIÉ: WELLS C. TERRE-NEUVE

N° du greffe: 26362.

1999: 17 mai; 1999: 15 septembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache et Binnie.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

Employeur et employé — Fonction publique — Hauts fonctionnaires — Abolition d'un poste par la loi — Les hauts fonctionnaires occupant des postes à titre inamovible ont-ils droit à une indemnité si leurs postes sont abolis par une loi en l'absence de texte législatif clair refusant l'indemnisation? — Une législature qui restructure sa fonction publique en abolissant ou modifiant des postes peut-elle échapper aux conséquences financières qui en découlent, si elle n'éteint pas explicitement les droits qu'elle a abrogés? — Le gouvernement peut-il invoquer la théorie de la séparation des pouvoirs pour échapper aux conséquences de ses propres actions? — Public Utilities Act, R.S.N. 1970, ch. 322, art. 5(4), (5).

L'intimé a été nommé commissaire (représentant des consommateurs) au sein de la Public Utilities Board (la «Commission») en vertu des dispositions de la *Public Utilities Act*. Il avait le droit d'occuper le poste à titre inamovible jusqu'à l'âge de 70 ans. À la suite de modifications apportées à la compétence et à la charge de travail de la Commission, le Conseil exécutif du gouvernement de Terre-Neuve a ordonné d'évaluer si celle-ci était toujours nécessaire. L'évaluation a recommandé la constitution d'une commission différente comptant moins de commissaires et le remplacement du poste de l'intimé par celui de protecteur du consommateur au ministère des Consommateurs et des Communications ou au ministère de la Justice. Une nouvelle *Public Utilities Act* a été adoptée; celle-ci prévoyait la restructuration de la Commission, la réduction du nombre de commissaires et l'abolition du poste de l'intimé. L'intimé a cessé d'occuper son poste à cette date. Ayant

months short of having his pension vest. He was not reappointed to the new Board and did not receive any compensation. The respondent was not interested in filling the office of Consumer Advocate. He decided to seek damages. His action was dismissed by the Newfoundland Supreme Court, Trial Division. He successfully appealed to the Court of Appeal which found the Crown to be in breach of statutory and contractual obligations. The Court of Appeal awarded damages equivalent to two and one-half years of salary plus pension benefits.

Held: The appeal should be dismissed.

The respondent's position was not a form of monarchical patronage. He was employed to carry out an important function on behalf of the citizens of Newfoundland. The government offered him the position, terms were negotiated, and an agreement reached. It was a contract. While the terms and conditions of the contract may be dictated, in whole or in part, by statute, the employment relationship remains a contract in substance and the general law of contract will apply unless specifically superceded by explicit terms in the statute or the agreement. The terms of such a contract are to be found in the written and verbal manifestations of the agreement, applicable statutes and regulations, and the common law.

The respondent held a senior public position of quasi-judicial responsibility. No misbehaviour was alleged against him, but his position was eliminated. In the private sector, this would clearly constitute a breach of the respondent's contract of employment, and he would be entitled to damages. His status as an employee of the Crown, in the circumstances, should not be different. The law regarding senior civil servants accords with contemporary understanding of the state's role and obligations in its dealings with employees. The most plausible interpretation of the respondent's terms of employment is that while his position, and the authority flowing from it, could be eliminated, he could not be deprived of the benefits of the job except by virtue of age or bad behaviour.

The Crown breached its ongoing obligations to the respondent when it cut off his remuneration. As his right to seek damages for that breach was not taken from him by legislation, he is entitled to compensation. The Government of Newfoundland had the authority to restructure or eliminate the Board. There is a crucial distinction, however, between the Crown legislatively avoiding

exercé ses fonctions pendant quatre ans et demi, il lui manquait six mois pour avoir droit à une pension. Il n'a pas été nommé à la nouvelle Commission et n'a reçu aucune indemnité. N'étant pas intéressé à occuper le poste de protecteur du consommateur, l'intimé a décidé de réclamer des dommages-intérêts. La Cour suprême de Terre-Neuve, Section de première instance, a rejeté son action. La Cour d'appel a accueilli l'appel de l'intimé, concluant que la Couronne avait manqué à ses obligations légales et contractuelles, et elle lui a accordé des dommages-intérêts équivalant à deux ans et demi de salaire, plus des prestations de retraite.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le poste de l'intimé n'était pas une forme de patronage monarchique. Il a été engagé pour occuper une fonction importante au nom des citoyens de Terre-Neuve. Le gouvernement lui a offert ce poste, les conditions ont été négociées, et une entente a été conclue. Il s'agissait d'un contrat. Bien que les conditions d'un contrat puissent être prévues, en totalité ou en partie, par une loi, la relation du travail demeure fondamentalement un contrat et le droit général en matière de contrat s'applique, à moins que des termes explicites dans la loi ou l'entente le remplacent expressément. Les conditions d'un tel contrat se trouvent dans les expressions écrites et verbales de l'entente, les lois et règlements applicables et la common law.

L'intimé occupait un poste de haut fonctionnaire comportant une responsabilité quasi judiciaire. Le poste de l'intimé a été aboli même si aucune inconduite ne lui a été imputée. Dans le secteur privé, il s'agirait manifestement d'une rupture du contrat de travail de l'intimé et ce dernier aurait droit à des dommages-intérêts. Son statut d'employé de la Couronne ne devrait pas le placer dans une situation différente. Le droit relatif aux hauts fonctionnaires concorde avec la compréhension contemporaine du rôle et des obligations de l'État dans ses rapports avec ses employés. L'interprétation la plus vraisemblable des conditions d'emploi de l'intimé est que même si son poste et le pouvoir qui en découle pouvaient être abolis, il ne pouvait pas être privé des avantages de l'emploi sauf en raison de l'âge ou de l'inconduite.

La Couronne a manqué à ses obligations continues envers l'intimé en cessant de le rémunérer. Comme l'intimé n'a pas été privé par une loi de son droit à des dommages-intérêts pour cette rupture, il a droit à une indemnité. Le gouvernement de Terre-Neuve avait le pouvoir de restructurer ou d'éliminer la Commission. Toutefois, il existe une distinction fondamentale entre le

a contract, and altogether escaping the legal consequences of doing so. While the legislature may have extraordinary power of passing a law to specifically deny compensation to an aggrieved individual with whom it has broken an agreement, clear and explicit statutory language would be required to extinguish existing rights previously conferred on that party. In a nation governed by the rule of law, it is assumed that the government will honour its obligations unless it explicitly exercises its power not to. In the absence of a clear express intent to abrogate rights and obligations — rights of the highest importance to the individual — those rights remain in force. To argue the opposite is to say that the government is bound only by its whim, not its word. In Canada this is unacceptable, and does not accord with the nation's understanding of the relationship between the state and its citizens. While the legislature is free to remove the power and responsibility of the office, in doing so it does not strip the respondent of the compensation flowing from the contract unless it specifically so enacts. It is reasonable to infer that the respondent's financial security was intended to survive elimination of his position.

The government cannot rely on the doctrine of separation of powers to avoid the consequences of its own actions. While the legislature retains the power to expressly terminate a contract without compensation, it is disingenuous for the executive to assert that the legislative enactment of its own agenda constitutes a frustrating act beyond its control. The damages assessed by the Court of Appeal are reasonable and fairly compensate the respondent's loss.

Cases Cited

Not followed: *Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176; *Peddle v. Newfoundland* (1994), 116 D.L.R. (4th) 161; *Petryshyn v. Canada*, [1993] 3 F.C. 640; **referred to:** *Alberta Government Telephones v. Canada* (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), [1989] 2 S.C.R. 225; *Attorney General of Quebec v. Labrecque*, [1980] 2 S.C.R. 1057; *Nova Scotia Government Employees Association v. Civil Service Commission of Nova Scotia*, [1981] 1 S.C.R. 211; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Lucas v. Lucas*, [1943] P. 68; *Washer v. British Columbia Toll*

fait pour la Couronne de se soustraire à l'exécution d'un contrat au moyen d'une loi, et le fait d'échapper entièrement aux conséquences juridiques d'une telle mesure. Bien qu'une législature puisse avoir le pouvoir extraordinaire d'adopter une loi pour refuser expressément d'indemniser une personne lésée avec qui elle a rompu une entente, il faudrait qu'une loi soit libellée de façon claire et explicite pour éteindre les droits qui avaient été précédemment conférés à cette partie. Dans un pays régi par la primauté du droit, on présume que le gouvernement respectera ses obligations, à moins qu'il n'exerce expressément son pouvoir de ne pas le faire. Faute d'une intention expresse et claire d'abroger des droits et des obligations — droits de la plus haute importance pour l'individu — ces droits demeurent en vigueur. Alléguer le contraire signifierait que le gouvernement n'est lié que par son caprice, non par sa parole. Au Canada, cela est inacceptable et ne concorde pas avec la façon dont on envisage la relation entre l'État et ses citoyens. Bien que la législature soit libre de priver un poste de pouvoir et de responsabilité, en ce faisant, elle ne prive pas l'intimé de l'indemnité découlant du contrat, sauf si elle le prévoit expressément dans la loi. Il est raisonnable de déduire que la sécurité financière de l'intimé était destinée à subsister après l'abolition de son poste.

Le gouvernement ne saurait invoquer la théorie de la séparation des pouvoirs pour échapper aux conséquences de ses propres actions. Bien que la législature conserve le pouvoir de mettre fin expressément à un contrat sans indemnisation, il est fallacieux de la part de l'exécutif d'affirmer que le texte législatif adopté conformément à son propre programme entraîne une impossibilité d'exécution indépendante de sa volonté. Les dommages-intérêts évalués par la Cour d'appel sont raisonnables et indemnisent équitablement l'intimé de sa perte.

Jurisprudence

Arrêts non suivis: *Reilly c. The King*, [1934] A.C. 176; *Peddle c. Newfoundland* (1994), 116 D.L.R. (4th) 161; *Petryshyn c. Canada*, [1993] 3 C.F. 640; **arrêts mentionnés:** *Alberta Government Telephones c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 R.C.S. 225; *Procureur général du Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057; *Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse c. Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse*, [1981] 1 R.C.S. 211; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Lucas*

Highways and Bridges Authority (1965), 53 D.L.R. (2d) 620; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *The King v. Dominion of Canada Postage Stamp Vending Co.*, [1930] S.C.R. 500; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; *West Lakes Ltd. v. State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Welch v. New Brunswick* (1991), 116 N.B.R. (2d) 262; *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101; *National Trust Co. v. Wong Aviation Ltd.*, [1969] S.C.R. 481; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Reference re Amendment of Constitution of Canada*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Neilson v. Vancouver Hockey Club* (1988), 51 D.L.R. (4th) 40; *Gunton v. London Borough of Richmond Upon Thames*, [1980] 3 All E.R. 577; *Bellechasse Hospital v. Pilotte*, [1975] 2 S.C.R. 454; *Reaney v. Co-operative Wholesale Society, Ltd.*, [1932] W.N. 78.

Statutes and Regulations Cited

Interpretation Act, R.S.N. 1990, c. I-19, ss. 28(1), 29(1)(c).
Public Utilities Act, R.S.N. 1970, c. 322, s. 5(4), (5).
Public Utilities Act, 1989, S.N. 1989, c. 37.
Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 46.1 [ad. 1994, c. 44, s. 99].

Authors Cited

Blair, Leo. "Civil Servant — A Status Relationship" (1958), 21 *Mod. L. Rev.* 265.
 Chitty, Joseph. *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown*. London: Butterworths, 1820.
Chitty on Contracts, vol. 1, 27th ed. General Editor: A. G. Guest. London: Sweet & Maxwell, 1994.
 Emden, Cecil S. *The Civil Servant in the Law and the Constitution*. London: Stevens, 1923.
 Fridman, Gerald H. L. *The Law of Contract in Canada*, 3rd ed. Scarborough: Carswell, 1994.
 Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989.

c. Lucas, [1943] P. 68; *Washer c. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 D.L.R. (2d) 620; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565; *Ridge c. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *The King c. Dominion of Canada Postage Stamp Vending Co.*, [1930] R.C.S. 500; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *West Lakes Ltd. c. State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Welch c. New Brunswick* (1991), 116 R.N.-B. (2^e) 262; *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101; *National Trust Co. c. Wong Aviation Ltd.*, [1969] R.C.S. 481; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Neilson c. Vancouver Hockey Club* (1988), 51 D.L.R. (4th) 40; *Gunton c. London Borough of Richmond Upon Thames*, [1980] 3 All E.R. 577; *Hôpital Bellechasse c. Pilotte*, [1975] 2 R.C.S. 454; *Reaney c. Co-operative Wholesale Society, Ltd.*, [1932] W.N. 78.

Lois et règlements cités

Interpretation Act, R.S.N. 1990, ch. I-19, art. 28(1), 29(1)(c).
Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 46.1 [aj. 1994, ch. 44, art. 99].
Public Utilities Act, R.S.N. 1970, ch. 322, art. 5(4), (5).
Public Utilities Act, 1989, S.N. 1989, ch. 37.

Doctrine citée

Blair, Leo. «Civil Servant — A Status Relationship» (1958), 21 *Mod. L. Rev.* 265.
 Chitty, Joseph. *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown*. London: Butterworths, 1820.
Chitty on Contracts, vol. 1, 27th ed. General Editor: A. G. Guest. London: Sweet & Maxwell, 1994.
 Emden, Cecil S. *The Civil Servant in the Law and the Constitution*. London: Stevens, 1923.
 Fridman, Gerald H. L. *The Law of Contract in Canada*, 3rd ed. Scarborough: Carswell, 1994.
 Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989.

Newfoundland. House of Assembly. *Proceedings of the Resource Legislation Review Committee*, Issue No. 8, December 14, 1989.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1997), 156 Nfld. & P.E.I.R. 271, 483 A.P.R. 271, 5 Admin. L.R. (3d) 113, [1997] N.J. No. 250 (QL), setting aside a decision of Riche J. (1994), 126 Nfld. & P.E.I.R. 295, 393 A.P.R. 295, [1994] N.J. No. 396 (QL), dismissing the respondent's claim for compensation. Appeal dismissed.

John B. Laskin, Reg Locke and Andrew E. Bernstein, for the appellants.

Gillian D. Butler, Q.C., Stacy L. Feltham and Kenneth S. Purchase, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MAJOR J. — This appeal deals with the position of the Crown and its senior civil servants who hold tenured appointments subject to good behaviour. Are such office-holders owed compensation in the event that their positions are eliminated by legislation? There is no dispute that Parliament and the provincial legislatures have the authority to structure the public service as they see fit, and to eliminate or alter positions in the process. But can it escape the financial consequences for doing so without explicitly extinguishing the rights they have abrogated? I conclude that they cannot.

I. Facts

In August 1985, the respondent Andrew Wells, was appointed as a member of the Public Utilities Board ("Board") with the designation Commissioner (Consumer Representative) under the provisions of the *Public Utilities Act*, R.S.N. 1970, c. 322 ("1970 Act"). Pursuant to the 1970 Act's provisions, he was entitled to hold office during good behaviour.

The terms of the respondent's appointment were discussed in a meeting with the Clerk of the Executive Council of Newfoundland, on August

Terre-Neuve. House of Assembly. *Proceedings of the Resource Legislation Review Committee*, Issue No. 8, December 14, 1989.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1997), 156 Nfld. & P.E.I.R. 271, 483 A.P.R. 271, 5 Admin. L.R. (3d) 113, [1997] N.J. No. 250 (QL), qui a annulé une décision du juge Riche (1994), 126 Nfld. & P.E.I.R. 295, 393 A.P.R. 295, [1994] N.J. No. 396 (QL), qui avait rejeté la demande d'indemnisation de l'intimé. Pourvoi rejeté.

John B. Laskin, Reg Locke et Andrew E. Bernstein, pour les appelants.

Gillian D. Butler, c.r., Stacy L. Feltham et Kenneth S. Purchase, pour l'intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — Le présent pourvoi porte sur les positions respectives de la Couronne et de ses hauts fonctionnaires qui occupent des postes à titre inamovible. Les titulaires de tels postes ont-ils droit à une indemnité si leurs postes sont abolis par une loi? Il n'est pas contesté que le Parlement et les législatures provinciales ont le pouvoir de structurer la fonction publique comme ils le jugent approprié, et, ce faisant, d'abolir ou de modifier des postes. Cependant, peuvent-ils se soustraire aux conséquences financières qui en découlent s'ils n'éteignent pas explicitement les droits qu'ils ont abrogés? Je conclus qu'ils ne le peuvent pas.

I. Les faits

En août 1985, l'intimé Andrew Wells a été nommé commissaire (représentant des consommateurs) au sein de la Public Utilities Board (la «Commission») en vertu des dispositions de la *Public Utilities Act*, R.S.N. 1970, ch. 322 («Loi de 1970»). Conformément aux dispositions de la Loi de 1970, il avait le droit d'occuper le poste à titre inamovible.

Les conditions de la nomination de l'intimé ont été discutées, le 28 août 1985, lors d'une réunion avec le greffier du Conseil exécutif de Terre-Neuve

1

2

3

28, 1985, at which time he was given the choice of serving for a fixed term of 10 years, or until age 70. The respondent chose the latter option. These terms, as well as the rates of remuneration, were confirmed by the Honourable William W. Marshall, President of the Executive Council, in a letter dated September 18, 1985. The following day the respondent was sworn in as Commissioner.

au cours de laquelle on a donné à l'intimé le choix d'exercer ses fonctions pendant un mandat fixe de 10 ans ou jusqu'à l'âge de 70 ans. Il a choisi la dernière option. Ces conditions ainsi que les taux de rémunération ont été confirmés par l'honorable William W. Marshall, président du Conseil exécutif, dans une lettre datée du 18 septembre 1985. Le jour suivant, l'intimé a été assermenté comme commissaire.

4 The respondent's tenure proved to be a short and turbulent one. On April 6, 1988, the Executive Council of the Government of Newfoundland ordered the Departments of Justice and Transportation and the Treasury Board Secretariat to assess the continuing need for the Board.

La période pendant laquelle l'intimé a été en fonction s'est avérée courte et tumultueuse. Le 6 avril 1988, le Conseil exécutif du gouvernement de Terre-Neuve a ordonné au ministère de la Justice, au ministère des Transports et au Secrétariat du Conseil du Trésor d'évaluer si la Commission était toujours nécessaire.

5 This review stemmed from the deregulation of the trucking industry in Newfoundland, and this Court's decision on regulatory authority over telephone utilities in *Alberta Government Telephones v. Canada* (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*), [1989] 2 S.C.R. 225.

Cette évaluation découlait de la déréglementation de l'industrie du transport routier à Terre-Neuve et de l'arrêt de notre Cour portant sur le pouvoir de réglementation des services téléphoniques publics dans *Alberta Government Telephones c. Canada* (*Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*), [1989] 2 R.C.S. 225.

6 All the foregoing factors resulted in a substantially decreased workload for the Board given its loss of jurisdiction over two areas of authority that had previously accounted for a substantial amount of its work. The assessment recommended a differently constituted Board with fewer Commissioners, and that the respondent's position be replaced by an office of Consumer Advocate in the Department of Consumer Affairs and Communications or the Department of Justice.

Tous les facteurs qui précèdent avaient contribué à une forte diminution de la charge de travail de la Commission compte tenu de la perte de compétence dans deux domaines qui avaient auparavant représenté une partie importante de son travail. L'évaluation a recommandé la constitution d'une commission différente comptant moins de commissaires et le remplacement du poste de l'intimé par celui de protecteur du consommateur au ministère des Consommateurs et des Communications ou au ministère de la Justice.

7 In the wake of this review, a new *Public Utilities Act* was tabled. The respondent was informed by the Minister of Justice that the government intended to act on the recommendations of the review and that on "the balance of probabilities" his position would be abolished. On December 18, 1989, the Newfoundland House of Assembly passed Bill 44, which comprehensively restructured the Board, reduced the number of Commissioners from six to three, and abolished the

À la suite de cette évaluation, une nouvelle *Public Utilities Act* a été déposée. Le ministre de la Justice a avisé l'intimé que le gouvernement avait l'intention de se conformer aux recommandations de l'évaluation et que [TRADUCTION] «selon toute probabilité» son poste serait aboli. Le 18 décembre 1989, l'Assemblée législative de Terre-Neuve a adopté le projet de loi 44, qui prévoyait une restructuration complète de la Commission, la réduction du nombre de commissaires de six à trois et

Consumer Representative position. Under its provisions, all existing commissioners were to cease holding office, but remained eligible for re-appointment to limited positions on the new Board.

This Bill was proclaimed into force on February 16, 1990, as the *Public Utilities Act, 1989*, S.N. 1989, c. 37, and the respondent ceased to hold office on that date. The respondent's salary on the date of his termination was \$70,058 per year. Having served for four and a half years, he was six months short of having his pension vest.

The respondent was not re-appointed to the new Board. Furthermore, Cabinet Directive MC 0359-'90 directed that the respondent receive no compensation. The respondent was asked by the Minister of Justice whether he was interested in filling the office of Consumer Advocate. He was not, and subsequently commenced this action seeking damages.

II. Judicial History

A. *Newfoundland Supreme Court, Trial Division* (1994), 126 Nfld. & P.E.I.R. 295

Riche J. dismissed the respondent's action, holding that *Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176 (P.C.), and *Peddle v. Newfoundland* (1994), 116 D.L.R. (4th) 161 (Nfld. C.A.), barred any right of compensation for government appointees whose positions are abolished by statute unless compensation is provided for in the abolishing legislation. He concluded (at p. 301) that the respondent had not held a "true good behaviour appointment" as his position was only secure until altered by cabinet order, which he found could be done under the 1970 Act.

Riche J. also held that the Crown in right of the Province of Newfoundland had not acted in bad faith nor with improper motives. He stated that the change in legislation had occurred because the

l'abolition du poste de représentant des consommateurs. En vertu des dispositions de ce projet de loi, tous les commissaires en poste devaient cesser d'exercer leurs fonctions, mais demeuraient admissibles à une nouvelle nomination à l'un des postes restants au sein de la nouvelle Commission.

Ce projet de loi est entré en vigueur le 16 février 1990 sous le titre de *Public Utilities Act, 1989*, S.N. 1989, ch. 37, et l'intimé a cessé d'occuper son poste à cette date. Le traitement annuel de l'intimé à la date de son licenciement était de 70 058 \$. Ayant exercé ses fonctions pendant quatre ans et demi, il lui manquait six mois pour avoir droit à une pension.

L'intimé n'a pas été nommé à la nouvelle Commission. En outre, la directive du cabinet MC 0359-'90 prévoyait que l'intimé ne recevrait pas d'indemnité. Le ministre de la Justice lui a demandé s'il était intéressé à occuper le poste de protecteur du consommateur, mais il ne l'était pas. L'intimé a par la suite intenté la présente action en dommages-intérêts.

II. Historique des procédures judiciaires

A. *La Cour suprême de Terre-Neuve, Section de première instance* (1994), 126 Nfld. & P.E.I.R. 295

Le juge Riche a rejeté l'action de l'intimé, statuant que les arrêts *Reilly c. The King*, [1934] A.C. 176 (C.P.), et *Peddle c. Newfoundland* (1994), 116 D.L.R. (4th) 161 (C.A.T.-N.), excluaient tout droit à une indemnité pour les personnes nommées par le gouvernement dont les postes avaient été abolis par une loi, sauf si la loi portant abrogation en prévoyait une. Il a conclu (à la p. 301) que l'intimé n'avait pas occupé [TRADUCTION] «une véritable fonction à titre inamovible» parce que son poste n'était garanti que jusqu'à ce qu'une directive du cabinet le modifie, ce que la Loi de 1970 autorisait à son avis.

Le juge Riche a également conclu que Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve n'avait agi ni de mauvaise foi ni en se fondant sur des motifs inappropriés. Il a dit que le changement

8

9

10

11

Board had lost jurisdiction. He saw no fault in the Crown's reasons for changing the respondent's office from consumer representative to advocate. He also noted that the respondent had been the junior member of the Board at the time the 1970 Act was repealed, and that more senior members could have claimed priority entitlement to re-appointment. In all, Riche J. concluded that there was no basis for judicial review of the government's decision to restructure the Board.

B. *Newfoundland Court of Appeal* (1997), 156 Nfld. & P.E.I.R. 271

12 Gushue C.J.N. (Steele J.A. concurring) in a majority judgment rejected the trial judge's interpretation of the 1970 Act. The relevant provisions were read to mean that while the government had the right to abolish the position by repealing the 1970 Act, it did not have the right to curtail the respondent's rights by eliminating his position and not re-appointing him to the new Board. The majority stated (at p. 283): "If tenure in a statutory office that can be held during good behaviour is to mean anything, it must include the right to be compensated for the loss of the emoluments of that office if the office holder is deprived of it."

13 The majority declined to follow *Reilly* and its application in *Petryshyn v. Canada*, [1993] 3 F.C. 640 (T.D.), saying (at p. 284) that "[m]uch has happened in the law since the decision in *Reilly*". According to Gushue C.J.N., parliamentary supremacy over the rights of individuals had been curtailed and *Reilly* was anachronistic and inapplicable. Insofar as the respondent's rights rested on contract, the Chief Justice held that the appellant could not abolish the respondent's position by changing legislation and then rely on the doctrine of frustration because the frustrating event was caused by its own acts. Furthermore, unlike the aggrieved employees in *Reilly*, *supra*, and *Peddle*,

dans la loi était survenu parce que la Commission n'avait plus compétence dans certains secteurs. Il n'a trouvé rien de fautif dans les motifs invoqués par la Couronne pour changer la fonction de l'intimé, de représentant des consommateurs à protecteur. Il a également souligné que l'intimé était le membre de la Commission ayant le moins d'ancienneté au moment de l'abrogation de la Loi de 1970, et que des membres ayant plus d'ancienneté que lui auraient pu demander à avoir priorité sur lui au moment des nouvelles nominations. En fin de compte, le juge Riche a conclu que rien ne justifiait le contrôle judiciaire de la décision du gouvernement de restructurer la Commission.

B. *La Cour d'appel de Terre-Neuve* (1997), 156 Nfld. & P.E.I.R. 271

Le juge en chef Gushue (avec l'appui du juge Steele) a rejeté, dans un jugement majoritaire, l'interprétation de la Loi de 1970 faite par le juge de première instance. Il a interprété les dispositions pertinentes comme signifiant que bien que le gouvernement ait eu le droit d'abolir le poste en abrogeant la Loi de 1970, il n'avait pas le droit de restreindre les droits de l'intimé en abolissant son poste et en ne le nommant pas à la nouvelle Commission. Les juges majoritaires écrivent (à la p. 283): [TRADUCTION] «Pour que la nomination à un poste qui a été créé par une loi et qui peut être occupé à titre inamovible ait une signification quelconque, elle doit comprendre le droit d'être indemnisé pour la perte des émoluments reliés à ce poste si son titulaire en est privé.»

Les juges majoritaires ont refusé de suivre l'arrêt *Reilly* et son application dans *Petryshyn c. Canada*, [1993] 3 C.F. 640 (1^{re} inst.), en disant (à la p. 284) que [TRADUCTION] «[l]e droit a beaucoup évolué depuis l'arrêt *Reilly*». Selon le juge en chef Gushue, la souveraineté du Parlement à l'égard des droits des individus a été restreinte et l'arrêt *Reilly* est anachronique et inapplicable. Dans la mesure où les droits de l'intimé trouvent leur source dans un contrat, l'appelante ne peut pas, de l'avis du Juge en chef, abolir le poste de l'intimé en modifiant la loi et se fonder par la suite sur la théorie de l'impossibilité d'exécution, parce que l'événement qui a rendu le contrat inexécutable a été causé par

supra, the respondent could have been reappointed.

Gushue C.J.N. reasoned that the damage award in this case should exceed what would have been awarded to an “at pleasure” employee. He reasoned that the respondent was not entitled to what he would have received at age 70 because factors such as the contingencies of life and mitigation had to be considered. Gushue C.J.N. allowed the appeal, set aside the trial judgment, and declared Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland to be in breach of its statutory and contractual obligations. He awarded damages equal to two and one-half years of the salary the respondent was receiving as Commissioner at the time of termination, pension benefits to which he would have been entitled for these additional services, and costs throughout.

O’Neill J.A., dissented. He not only agreed with the principles of law applied in *Reilly* and *Peddle*, but held that they were binding. He would have found that the respondent’s office had been abolished by legislation, that nothing in the new legislation provided for compensation, and that there was no obligation to appoint the respondent to the new Board.

III. Analysis

The respondent, as a member of the Board, held a senior public position of quasi-judicial responsibility. Both the terms of the statute governing his appointment, and his specific negotiations with the government’s representatives established that the fundamental terms of his appointment were that he would serve until the age of 70, subject to good behaviour.

This agreement plainly meant that the Crown could not terminate the respondent’s employment unless he did something which rendered him unfit to continue serving as a Public Utilities Commissioner. No misbehaviour was alleged against the respondent, but his position was eliminated. In the

ses propres actes. En outre, contrairement aux employés lésés dans *Reilly* et *Peddle*, précités, l’intimé aurait pu être nommé de nouveau.

Le juge en chef Gushue a conclu qu’il était justifié que les dommages-intérêts dans la présente affaire soient supérieurs à ceux qui auraient été accordés à un employé nommé «à titre amovible». Il a estimé que l’intimé n’avait pas droit à ce qu’il aurait reçu à 70 ans parce qu’il fallait tenir compte de facteurs comme les aléas de la vie et la mitigation. Il a accueilli l’appel, annulé le jugement de première instance et déclaré que Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve avait manqué à ses obligations légales et contractuelles. Il a accordé des dommages-intérêts équivalant à deux ans et demi du traitement que recevait l’intimé comme commissaire au moment de son licenciement, les prestations de retraite auxquelles l’intimé aurait eu droit pour ces années de service additionnelles, et les dépens dans toutes les cours.

Le juge O’Neill était dissident. Non seulement il était d’accord avec les principes de droit appliqués dans les arrêts *Reilly* et *Peddle*, mais il estimait qu’ils avaient un effet obligatoire. Il aurait conclu que le poste de l’intimé avait été aboli par une loi, que rien dans la nouvelle loi ne prévoyait une indemnité et qu’il n’y avait pas d’obligation de nommer l’intimé à la nouvelle Commission.

III. Analyse

L’intimé, en tant que membre de la Commission, occupait un poste de haut fonctionnaire comportant une responsabilité quasi judiciaire. Conformément aux dispositions de la loi régissant sa nomination et à ses négociations particulières avec les représentants du gouvernement, les conditions fondamentales de sa nomination étaient qu’il exercerait ses fonctions jusqu’à l’âge de 70 ans à titre inamovible.

Cette entente signifiait clairement que la Couronne ne pouvait pas licencier l’intimé, à moins que ce dernier ne fasse quelque chose qui le rende inapte à continuer d’exercer ses fonctions de commissaire des services publics. Le poste de l’intimé a été aboli même si aucune inconduite ne lui a été

14

15

16

17

private sector, this would clearly constitute a breach of the respondent's contract of employment, and he would be entitled to damages. His status as an employee of the Crown, in the circumstances, should not be different.

A. The Status of Civil Servants

18 The respondent's entitlement to compensation hinges on the nature of his relationship with the Crown. If he had a contract of employment with the Crown, then his termination will constitute a breach compensable in damages. If, on the other hand, his relationship was purely statutory, then he is limited to administrative remedies.

19 This appeal was principally argued on the basis that the respondent's employment was the product of statutory and executive decision-making and that any grievances or disputes relating to his employment are to be resolved by references to the principles of administrative law. For the reasons that follow, the appeal is more satisfactorily assessed on the basis of contract, and whether the respondent's termination constituted a remediable breach.

20 The status of junior non-unionized government employees was examined in *Attorney General of Quebec v. Labrecque*, [1980] 2 S.C.R. 1057. That case concerned a casual employee who sued the provincial government in small claims court for an employment-related debt. Allowing his claim to proceed, Beetz J. said at pp. 1082-83:

... faced with the necessity of qualifying and regulating a given legal relationship in public law, the jurist of the Anglo-Canadian tradition must necessarily carry out this function with the concepts and rules of the ordinary law, unless statute or prerogative require otherwise. Confronted by a legal relationship having all the characteristics of a contract, as in the case at bar, the Anglo-Canadian jurist must consider it and deal with it as contract, subject to legislation and prerogative.

imputée. Dans le secteur privé, il s'agirait manifestement d'une rupture du contrat de travail de l'intimé et ce dernier aurait droit à des dommages-intérêts. Son statut d'employé de la Couronne ne devrait pas le placer dans une situation différente.

A. Le statut des fonctionnaires

Le droit de l'intimé à une indemnité dépend de la nature de sa relation avec la Couronne. S'il avait un contrat de travail avec la Couronne, son licenciement constitue une violation indemnisable en dommages-intérêts. Si, par contre, sa relation était uniquement fondée sur une loi, alors il est limité à des recours administratifs.

Le présent pourvoi est principalement fondé sur le motif que l'emploi de l'intimé était le résultat d'un processus décisionnel législatif et exécutif et que les griefs ou les litiges se rapportant à son emploi devaient être tranchés en faisant appel aux principes du droit administratif. Pour les motifs qui suivent, je crois que la façon la plus satisfaisante d'examiner ce pourvoi est de le faire sous l'angle contractuel et de se demander si le licenciement de l'intimé constituait une rupture susceptible de recours.

Le statut des employés non syndiqués du gouvernement ayant peu d'ancienneté a été examiné dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057. Cette affaire portait sur un employé occasionnel qui avait poursuivi le gouvernement provincial devant une cour des petites créances pour une dette liée à son emploi. Accueillant sa demande pour que l'affaire soit entendue, le juge Beetz a dit, aux pp. 1082 et 1083:

... ayant à qualifier et à réglementer un rapport juridique donné en droit public, le juriste de tradition anglo-canadienne doit presque nécessairement accomplir cette fonction avec les concepts et les règles du droit commun à moins que la loi ou la prerogative n'imposent le contraire. Confronté par un rapport juridique qui a toutes les apparences d'un contrat, comme en l'espèce, le juriste de tradition anglo-canadienne doit le considérer et le traiter comme un contrat, sous réserve de la législation et de la prerogative.

This characteristic is one of the aspects of the rule of law, as conceived in English public law.

. . .

I cannot see in this Regulation anything preventing application of the ordinary law of contract. The Attorney General placed great emphasis on the fact that a casual employee is “appointed” to his position. Something more than this expression would be required to dispense with the general principles of public law. Furthermore, in the private sector an employee is often “appointed” to a managerial position. It is also true that a casual employee is not dealing on an equal basis with the Government and cannot, in practice, negotiate the terms of his employment. However, the same thing can be said of the small employee contracting with large business. As to the argument that the Government may unilaterally modify the terms of employment, which also appears to derive from French administrative law, it seems to me to be at the least doubtful in our law, apart from express provisions of the enactment, which I do not find in the Regulation in question.

Accordingly I conclude, like the Provincial Court and the Superior Court, that respondent was a contract employee and that he was correct in following the procedure prescribed for the recovery of small claims. [Emphasis added.]

While the Court stopped short of saying that all Crown employees are governed by ordinary contract law, it held that jobs with the government are in substance contractual relationships. The status of most civil servants is that of public employees, not personal servants of the Crown.

A common-sense view of what it means to work for the government suggests that these relationships have all the hallmarks of contract. There are negotiations leading to agreement and employment. This gives rise to enforceable obligations on both sides. The Crown is acting much as an ordinary citizen would, engaging in mutually beneficial commercial relations with individual and corporate actors. Although the Crown may have

Cette caractéristique est un des éléments du principe de légalité («*Rule of law*») comme il est conçu en droit public anglais.

. . .

Je ne puis voir dans ce règlement rien qui empêche l’application du droit commun contractuel. Le Procureur général a insisté sur le fait que l’employé occasionnel est «nommé» à son poste. Il faudrait plus que cette expression pour écarter les principes généraux du droit public. D’ailleurs on voit souvent dans le secteur privé qu’un employé a été «nommé» à un poste de direction. Il est vrai aussi que l’employé occasionnel ne traite pas d’égal à égal avec le gouvernement et ne peut pas, en pratique, négocier les conditions de son engagement. Mais on peut dire la même chose du petit employé qui contracte avec la grande entreprise. Quant à la prétention selon laquelle le gouvernement pourrait unilatéralement modifier les conditions de l’emploi, qui semble également provenir du droit administratif français, elle me paraît pour le moins douteuse dans le nôtre, à moins de dispositions explicites de la loi que je ne trouve pas dans le règlement en question.

Comme la Cour provinciale et la Cour supérieure, j’en arrive donc à la conclusion que l’intimé était un contractuel et qu’il a eu raison de suivre la procédure prescrite pour le recouvrement des petites créances. [Je souligne.]

Bien que notre Cour se soit abstenue de dire que tous les employés de la Couronne étaient assujettis au droit commun des contrats, elle a statué que les emplois au sein du gouvernement étaient essentiellement des relations contractuelles. Le statut de la plupart des fonctionnaires est celui d’employés publics et non celui d’employés personnels de la Couronne.

Un examen fondé sur le bon sens de ce que signifie le fait de travailler pour le gouvernement tend à indiquer que ces relations portent toutes les marques d’un contrat. Des négociations donnent lieu à une entente et à un emploi et engendrent des obligations exécutoires pour les deux parties. La Couronne agit en grande partie comme un citoyen ordinaire le ferait, s’engageant dans des relations commerciales avantageuses pour les deux parties, tant avec des particuliers qu’avec des sociétés. Bien que la Couronne puisse être tenue de suivre

21

22

statutory guidelines, the result is still a contract of employment.

23

The majority of civil servants today are unionized and employed under collective agreements which define the terms of their work as well as the Crown's obligations towards them. In *Nova Scotia Government Employees Association v. Civil Service Commission of Nova Scotia*, [1981] 1 S.C.R. 211, at pp. 222-23, this Court considered the question of whether a collective agreement between the Crown and its unionized clerical employees could oust or overcome the "prerogative" of dismissal at pleasure. In holding that the terms of the collective agreement prevailed and bound the Crown, Laskin C.J. said:

I wish to dwell briefly on the nature of the common law power of the Crown to dismiss at pleasure. Section 57 [of the relevant Nova Scotia act] uses the word "power" and not the word "prerogative", which has sometimes been used in this as in other connections where Crown authority is involved. In *Shenton v. Smith*, [[1895] A.C. 229,] the Privy Council rejected the designation of "prerogative" to characterize the Crown's right to dismiss civil servants. The law in Canada, in Canadian provinces, as well as in other common law jurisdictions has gone far down the road to establishing a relative equality of legal position as between the Crown and those with whom it deals, too far in my opinion to warrant a reversion to an anachronism.

. . .

At best, in my view, the power to dismiss at pleasure could be regarded as an implied term of an engagement which contained no contrary provision. That is not this case. [Emphasis added.]

24

As the Crown is bound to act according to the rule of law, it must normally respect the principles of natural justice in exercising its legal rights in relation to contracts of employment. In cases such as *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, and *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, when a civil servant's terms of employment permitted the employee to be dismissed without cause, the Crown was still

des lignes directrices prévues par la loi, le résultat demeure quand même un contrat de travail.

De nos jours, la majorité des fonctionnaires sont syndiqués et bénéficient de conventions collectives qui définissent leurs conditions de travail ainsi que les obligations de la Couronne à leur égard. Dans l'arrêt *Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse c. Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse*, [1981] 1 R.C.S. 211, aux pp. 222 et 223, notre Cour a étudié la question de savoir si une convention collective entre la Couronne et ses employés de bureau syndiqués pouvait supplanter la «prérogative» de congédier à volonté. En statuant que les conditions de la convention collective prévalaient et liaient la Couronne, le juge en chef Laskin a dit:

Je voudrais m'arrêter un instant à la nature du pouvoir que la *common law* accorde à Sa Majesté de congédier à volonté. L'article 57 [de la loi pertinente de la Nouvelle-Écosse] emploie le mot «pouvoir» et non le mot «prérogative» qu'on a parfois employé à cet égard ou sous d'autres rapports lorsque l'autorité de Sa Majesté est en jeu. Dans *Shenton v. Smith*, [[1895] A.C. 229,] le Conseil privé a refusé de qualifier de «prérogative» le droit de Sa Majesté de congédier des fonctionnaires. Au Canada, dans les provinces canadiennes, et dans les autres pays de *common law*, le droit est allé loin dans l'établissement d'une égalité relative de situation juridique entre la Couronne et les personnes avec qui elle traite, trop loin à mon avis pour justifier le retour à un anachronisme.

. . .

Au mieux, à mon avis, le pouvoir de congédier à volonté peut être considéré comme une condition implicite d'un engagement qui ne comporte aucune disposition contraire. Tel n'est pas le cas en l'espèce. [Je souligne.]

Comme la Couronne est tenue d'agir conformément au principe de la primauté du droit, elle doit habituellement respecter les principes de justice naturelle dans l'exercice de ses droits relativement aux contrats de travail. Il a été jugé, dans des affaires comme *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, et *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, que lorsque les conditions d'emploi d'un fonctionnaire

required to act fairly in deciding to do so. In the absence of contractual rights, a civil servant may still be able to resort to administrative remedies. However, that is irrelevant in this appeal as the respondent's contract provides the remedy.

As opposed to rank-and-file employees covered by collective agreements, the status of senior civil servants remains an open question. They are sometimes in limbo, caught between the feudal condition of servants serving at the pleasure of the Crown, and a modern environment of mutual contractual obligation. The original feudal concept of the civil service, stemmed from the 14th century. It held that a "civil servant" was precisely that, a servant of the King and a member of the Royal household, and the position held was proprietary. As C. S. Emden wrote in *The Civil Servant in the Law and the Constitution* (1923), at p. 18:

The tendency was for offices to be hereditary; they were estates, intimately connected with land-holding. Sometimes they were granted for life. The relation of the "civil servant" to the King was, therefore, feudal rather than contractual. A holder could not be dismissed from his office; but he could not insist on exercising its functions if the King did not so desire.

Traditionally, the Crown's relationship with its servants was not characterized as contractual: *Lucas v. Lucas*, [1943] P. 68; *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 D.L.R. (2d) 620 (B.C.C.A.); L. Blair, "The Civil Servant — A Status Relationship" (1958), 21 *Mod. L. Rev.* 265. The Crown appointed individuals to positions which they fulfilled until the Crown directed that they be dismissed. As a result, appointments were unilateral and subject to arbitrary dismissal: cf. *Reilly, supra*; J. Chitty, *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown* (1820).

In *Reilly*, the Privy Council considered the claim of a member of the Federal Appeal Board, who lost his position when Parliament repealed the

permettaient de congédier l'employé sans motif, la Couronne était toujours tenue d'agir équitablement en décidant de le faire. En l'absence de droits contractuels, un fonctionnaire peut toujours se tourner vers les recours administratifs. Toutefois, cette question n'est pas pertinente dans le présent pourvoi car le contrat de l'intimé prévoyait le recours.

Le statut des hauts fonctionnaires, contrairement à celui des employés de la base bénéficiant de conventions collectives, demeure une question non résolue. Les hauts fonctionnaires sont souvent dans une situation incertaine, pris entre la condition féodale des employés exerçant leurs fonctions à la volonté de la Couronne et un monde moderne d'obligations contractuelles réciproques. L'origine du concept féodal de la fonction publique remonte au XIV^e siècle. Ce concept prévoyait qu'un «fonctionnaire» était un serviteur du Roi et faisait partie de la maison royale, et que le poste occupé relevait du droit de propriété. Comme C. S. Emden l'a écrit dans *The Civil Servant in the Law and the Constitution* (1923), à la p. 18:

[TRADUCTION] Les postes avaient tendance à être héréditaires; ils constituaient des patrimoines étroitement liés à la possession de terres. Parfois, ils étaient accordés pour la vie. La relation entre le «fonctionnaire» et le Roi était, en conséquence, féodale plutôt que contractuelle. Un titulaire ne pouvait pas être congédié; mais il ne pouvait pas non plus insister pour exercer ses fonctions si le Roi ne le souhaitait pas.

Traditionnellement, la relation entre la Couronne et ses fonctionnaires n'a pas été qualifiée de contractuelle: *Lucas c. Lucas*, [1943] P. 68; *Washer c. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 D.L.R. (2d) 620 (C.A.C.-B.); L. Blair, «The Civil Servant — A Status Relationship» (1958), 21 *Mod. L. Rev.* 265. La Couronne nommait des personnes à des postes qu'elles occupaient tant qu'elle n'ordonnait pas leur congédiement. En conséquence, les nominations étaient unilatérales et sujettes à un congédiement arbitraire: voir *Reilly*, précité; J. Chitty, *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown* (1820).

Dans l'arrêt *Reilly*, le Conseil privé s'est penché sur la demande d'un membre du Bureau fédéral d'appel qui avait perdu son emploi quand le

25

26

27

applicable enabling legislation. The Privy Council resolved the case by holding that it was irrelevant whether or not a contract existed, since performance of the contract was rendered impossible by the statutory abolition of the office. If the relationship was statutory, then all rights and obligations were created by statute. Conversely, by abolishing the statute, the Crown was relieved of all obligations under it. It concluded (at p. 180) that:

So far as the rights and obligations of the Crown and the holder of the office rested on statute, the office was abolished and there was no statutory provision made for holders of the office so abolished. So far as the rights and obligations rested on contract, further performance of the contract had been made by statute impossible, and the contract was discharged. It is perhaps unnecessary to add that discharged means put an end to and does not mean broken.

28 Despite entertaining the possibility that a contract of sorts existed between Reilly and the Crown, the Privy Council held that the relationship remained in essence one defined by statute, and thus not subject to the duties arising under the ordinary law of employment. This allowed the Crown to dismiss its servants at will, irrespective of the terms of their appointment, without any requirement to provide compensation: see *Petryshyn*, *supra*. The Crown in this appeal places almost complete reliance on the principles in *Reilly* to deny the respondent's claim.

29 In my opinion, it is time to remove uncertainty and confirm that the law regarding senior civil servants accords with the contemporary understanding of the state's role and obligations in its dealings with employees. Employment in the civil service is not feudal servitude. The respondent's position was not a form of monarchical patronage. He was employed to carry out an important function on behalf of the citizens of Newfoundland. The government offered him the position, terms were negotiated, and an agreement reached. It was a contract.

Parlement avait abrogé la loi habilitante applicable. Le Conseil privé a résolu l'affaire en statuant qu'il n'était pas pertinent de savoir s'il existait ou non un contrat, vu que l'exécution du contrat était rendue impossible en raison de l'abolition du poste prévue par la loi. Si la relation était d'origine législative, tous les droits et toutes les obligations étaient alors créés par la loi. Par contre, en abrogeant la loi, la Couronne était libérée de toutes les obligations que celle-ci prévoyait. Il a conclu (à la p. 180):

[TRADUCTION] Dans la mesure où les droits et les obligations de la Couronne et du titulaire du poste trouvaient leur source dans une loi, le poste était aboli et il n'existait pas de disposition législative visant les titulaires du poste ainsi aboli. Dans la mesure où les droits et les obligations trouvaient leur source dans un contrat, toute autre exécution du contrat avait été rendue impossible par la loi et le contrat était résilié. Il est peut-être superflu d'ajouter que la résiliation signifie mettre fin à un contrat et non le rompre.

Bien qu'il ait envisagé la possibilité qu'il existait un contrat quelconque entre Reilly et la Couronne, le Conseil privé a statué que la relation demeurerait essentiellement une relation définie par la loi et qu'elle n'était donc pas visée par les obligations découlant du droit commun du travail. Cela permettait à la Couronne de congédier ses employés à volonté, sans tenir compte des conditions de leur nomination et sans être tenue d'accorder une indemnité: voir *Petryshyn*, précité. La Couronne dans le présent pourvoi se fonde presque uniquement sur les principes énoncés dans l'arrêt *Reilly* pour rejeter la revendication de l'intimé.

À mon avis, le temps est venu de mettre fin à l'incertitude et de confirmer que le droit relatif aux hauts fonctionnaires concorde avec la compréhension contemporaine du rôle et des obligations de l'État dans ses rapports avec ses employés. Un emploi au sein de la fonction publique ne constitue pas une servitude féodale. Le poste de l'intimé n'était pas une forme de patronage monarchique. Il a été engagé pour occuper une fonction importante au nom des citoyens de Terre-Neuve. Le gouvernement lui a offert ce poste, les conditions ont été négociées et une entente a été conclue. Il s'agissait d'un contrat.

As Beetz J. clearly observed in *Labrecque*, *supra*, the common law views mutually agreed employment relationships through the lens of contract. This undeniably is the way virtually everyone dealing with the Crown sees it. While the terms and conditions of the contract may be dictated, in whole or in part, by statute, the employment relationship remains a contract in substance and the general law of contract will apply unless specifically superceded by explicit terms in the statute or the agreement.

This is the case for most senior public officers. Exceptions are necessary for judges, ministers of the Crown and others who fulfill constitutionally defined state roles. The terms of their relationship with the state are dictated by the terms and conventions of the Constitution. The offices held by these are an integral part of “the web of institutional relationships between the legislature, the executive and the judiciary which continue to form the backbone of our constitutional system”: *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854, at para. 3.

The fundamental terms and conditions of these relationships cannot be modified by either party, even by agreement. For instance, a judge cannot negotiate his or her salary or other terms of employment; see *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (“*Judges’ Reference*”), at para. 134. These individuals still serve under specified terms. Their mechanism for enforcement of those terms is not in contract, but through a declaration of the constitutional guarantees underlying their positions: see *Judges’ Reference*, *supra*. There are also certain offices that survive because their historical roots are still nourished by functional consideration, e.g., the independent “office” of a police officer: *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565, *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.).

Comme le juge Beetz l’a clairement fait remarquer dans *Labrecque*, précité, la common law traite les relations du travail découlant d’une entente réciproque comme s’il s’agissait d’un contrat. C’est incontestablement de cette façon que pratiquement toute personne qui traite avec la Couronne les perçoit. Bien que les conditions d’un contrat puissent être prévues, en totalité ou en partie, par une loi, la relation du travail demeure fondamentalement un contrat et le droit général en matière de contrat s’applique, à moins que des termes explicites dans la loi ou l’entente ne le remplacent expressément.

C’est le cas pour la plupart des hauts fonctionnaires. Des exceptions sont nécessaires pour les juges, les ministres de la Couronne et d’autres personnes qui remplissent au sein de l’État des rôles définis constitutionnellement. Les conditions de leur relation avec l’État sont régies par les termes et les conventions de la Constitution. Les postes occupés par ces personnes font partie intégrante du «réseau de liens institutionnels entre le législatif, l’exécutif et le judiciaire qui continuent de former la base de notre système constitutionnel»: *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, au par. 3.

Ni l’une ni l’autre partie ne peut modifier les modalités fondamentales de ces relations, même par une entente. Par exemple, un juge ne peut pas négocier son traitement ni d’autres conditions d’emploi; voir *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 («*Renvoi sur les juges*»), au par. 134. Il n’en demeure pas moins que ces personnes exercent leurs fonctions aux termes de conditions particulières. Le mécanisme d’exécution de ces conditions ne figure pas dans un contrat, mais dans une déclaration des garanties constitutionnelles sous-jacentes à leur poste: voir *Renvoi sur les juges*, précité. Il existe également certains postes qui subsistent parce que leurs racines historiques sont toujours nourries par des considérations pratiques, par exemple, le «poste» indépendant d’agent de police: *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565; *Ridge c. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.).

30

31

32

B. Terms of the Respondent's Employment

33 In cases such as this, the Court's inquiry should focus on the terms of the civil servant's contract. These are to be found in the written and verbal manifestations of the agreement, applicable statutes and regulations, and the common law. A good starting point in determining the terms of the respondent's employment contract is s. 5(4) and (5) of the 1970 Act, under which he was appointed. These provisions state that:

5. . . .

(4) Subject to subsection (5) each commissioner shall hold office during good behaviour.

(5) Unless otherwise directed by the Lieutenant-Governor in Council, a commissioner shall cease to hold office when he attains the age of seventy years.

34 The substance of the communications between the respondent and the Crown regarding the position are encapsulated in the Agreed Statement of Facts. Paragraph 5 states that the respondent, "was entitled to hold office during good behaviour until he attained the age of 70 years". Similarly, para. 9 states that "the Plaintiff [Wells] was given the option of the terms of his appointment and elected 'good behaviour' to age 70" (emphasis added). Section 5 of the Act, when read in concert with these facts, creates a tenured position.

35 While both the Crown and the respondent knew that the Board could be altered or eliminated by legislative action, there is no indication that this was understood to jeopardize the respondent's financial security. The concept of security of the position must apply to the respondent's personal situation under the contract, not the position itself.

36 The only contemplated termination was by bad behaviour or age. It was explicitly a tenured job. That tenure has to mean something. The most plausible interpretation of the respondent's terms of employment is that while his position, and the

B. Les conditions d'emploi de l'intimé

Dans des cas comme celui en l'espèce, la Cour doit mettre l'accent sur les conditions du contrat du fonctionnaire. Ces conditions se trouvent dans les expressions écrites et verbales de l'entente, les lois et règlements applicables et la common law. Un bon point de départ pour déterminer les conditions du contrat de travail de l'intimé consiste à examiner les par. 5(4) et (5) de la Loi de 1970 en vertu desquels il a été nommé. Ces dispositions prévoient:

[TRADUCTION]

5. . . .

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les commissaires occupent leur poste à titre inamovible.

(5) Sauf instruction contraire du lieutenant gouverneur en conseil, la limite d'âge pour l'occupation du poste de commissaire est de soixante-dix ans.

L'essentiel des communications entre l'intimé et la Couronne en ce qui concerne le poste est résumé dans l'exposé conjoint des faits. Le paragraphe 5 précise que l'intimé [TRADUCTION] «avait le droit d'occuper son poste à titre inamovible jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 70 ans». De même, le par. 9 dit que [TRADUCTION] «le demandeur [Wells] a eu la possibilité de choisir les conditions de sa nomination et a choisi "à titre inamovible" jusqu'à l'âge de 70 ans» (je souligne). L'article 5 de la Loi, interprété en regard de ces faits, crée un poste permanent.

Même si la Couronne et l'intimé savaient tous les deux qu'une intervention législative pouvait modifier ou éliminer la Commission, rien n'indique que cela était considéré comme compromettant la sécurité financière de l'intimé. Le concept de la sécurité du poste doit s'appliquer à la situation personnelle de l'intimé en vertu du contrat et non au poste lui-même.

Le seul licenciement envisagé était en raison d'une inconduite ou de l'âge. Il s'agissait explicitement d'un emploi permanent. Cette permanence doit avoir une signification. L'interprétation la plus vraisemblable des conditions d'emploi de l'intimé

authority flowing from it, could be eliminated, he could not be deprived of the benefits of the job except by virtue of age or bad behaviour. The Crown breached its ongoing obligations to the respondent when it cut off his remuneration.

C. The Crown's Entitlement to Abrogate the Contract

The appellant Crown asserts that even if it breached the respondent's contract of employment by eliminating his position, it was entitled to do so as an exercise of its unfettered sovereign power. It is axiomatic, they submit, that the government cannot contract away its legislative authority: *The King v. Dominion of Canada Postage Stamp Vending Co.*, [1930] S.C.R. 500. In *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at p. 560, Sopinka J. adopted the principle articulated by King C.J. of the Supreme Court of South Australia, *in banco*, in *West Lakes Ltd. v. State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389, at p. 390:

Ministers of State cannot, however, by means of contractual obligations entered into on behalf of the State fetter their own freedom, or the freedom of their successors or the freedom of other members of parliament, to propose, consider and, if they think fit, vote for laws, even laws which are inconsistent with the contractual obligations.

The Crown's argument is that no matter what the terms of the respondent's engagement may have been, the legislature retained the power to eliminate his position. This prerogative, it was submitted, could have existed either as an implied term of the contract, or as a matter of right in the hands of the Crown. Lord Atkin wrote in *Reilly*, *supra*, at p. 181: "[i]t would be strange that the Dominion should have power to create an office but no power to abolish it except on the terms of awarding compensation apparently for the full term of the original office."

In essence, the appellant Crown's submission is that the Court of Appeal confused the respondent's right to hold his office, with a right to have that

est que même si son poste et le pouvoir qui en découle pouvaient être abolis, il ne pouvait pas être privé des avantages de l'emploi sauf en raison de son âge ou d'une inconduite. La Couronne a manqué à ses obligations continues envers l'intimé en cessant de le rémunérer.

C. Le droit de la Couronne d'annuler le contrat

La Couronne appelante soutient que même si elle a violé le contrat de travail de l'intimé en abolissant son poste, elle avait le droit de le faire puisqu'elle exerçait son pouvoir discrétionnaire souverain. Il est évident, soutient-elle, que le gouvernement ne peut pas abandonner par contrat sa compétence législative: *The King c. Dominion of Canada Postage Stamp Vending Co.*, [1930] R.C.S. 500. Dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 560, le juge Sopinka a adopté le principe énoncé par le juge en chef King, *in banco*, de la Cour suprême de l'Australie-Méridionale, dans l'affaire *West Lakes Ltd. c. State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389, à la p. 390:

[TRADUCTION] Les ministres d'État ne sauraient toutefois, au moyen d'obligations contractées pour le compte de l'État, imposer des restrictions à leur propre liberté, à celle de leurs successeurs ou à celle d'autres députés, de proposer, d'étudier et, s'ils le jugent opportun, de voter des lois, fussent-elles incompatibles avec les obligations contractuelles.

La Couronne soutient que, peu importe ce que les conditions d'engagement de l'intimé aient pu prévoir, la législature a conservé le pouvoir d'abolir son poste. Cette prerogative, prétend-elle, aurait pu exister soit comme une condition implicite du contrat, soit comme un droit détenu par la Couronne. Lord Atkin écrit dans *Reilly*, précité, à la p. 181: [TRADUCTION] «Il serait étrange que le Dominion ait le pouvoir de créer un poste, mais pas de l'abolir, sauf en accordant une indemnité apparemment pour la durée totale du poste original.»

La Couronne appelante fait valoir essentiellement que la Cour d'appel a confondu le droit de l'intimé d'occuper son poste avec le droit au

37

38

39

office continue to exist. In other words, the respondent had the right to hold his office on good behaviour, until the age of 70, so long as it existed. Since the position legitimately ceased to exist, the argument continues, the respondent's rights which flowed from it ceased at the same time.

maintien de ce poste. Autrement dit, l'intimé avait le droit d'occuper son poste à titre inamovible, jusqu'à l'âge de 70 ans, tant qu'il existait. Comme le poste a légitimement cessé d'exister, poursuit-elle, les droits de l'intimé qui en découlaient ont cessé en même temps.

40 The Crown attempted to buttress this position by reference to s. 28(1) of the *Interpretation Act*, R.S.N. 1990, c. I-19, which it construed as inferring that the elimination of the respondent's position was to also terminate any rights or entitlements flowing from it. This section states that:

La Couronne a tenté d'étayer ce point de vue en se reportant au par. 28(1) de l'*Interpretation Act*, R.S.N. 1990, ch. I-19, qu'elle a interprété comme concluant que l'abolition du poste de l'intimé mettait également fin aux droits qui en découlaient. L'article se lit ainsi:

[TRANSDUCTION]

28. (1) An Act shall be construed as reserving to the Legislature the power of repealing or amending it and revoking, restricting, or modifying a power, privilege, or advantage vested in or granted to a person by that Act.

28. (1) Une loi doit s'interpréter comme réservant à la Législature la faculté de l'abroger ou de la modifier et de révoquer, restreindre ou modifier un pouvoir, un privilège ou un avantage qu'elle attribue ou confère à une personne.

41 At the cost of repetition, there is no question that the Government of Newfoundland had the authority to restructure or eliminate the Board. There is a crucial distinction, however, between the Crown legislatively avoiding a contract, and altogether escaping the legal consequences of doing so. While the legislature may have the extraordinary power of passing a law to specifically deny compensation to an aggrieved individual with whom it has broken an agreement, clear and explicit statutory language would be required to extinguish existing rights previously conferred on that party. This view is strengthened by s. 29(1)(c) of the *Interpretation Act* which states that:

Au risque de nous répéter, il ne fait aucun doute que le gouvernement de Terre-Neuve avait le pouvoir de restructurer ou d'éliminer la Commission. Toutefois, il existe une distinction fondamentale entre le fait pour la Couronne de se soustraire à l'exécution d'un contrat au moyen d'une loi, et le fait d'échapper entièrement aux conséquences juridiques d'une telle mesure. Bien qu'une législature puisse avoir le pouvoir extraordinaire d'adopter une loi pour refuser expressément d'indemniser une personne lésée avec qui elle a rompu une entente, il faudrait qu'une loi soit libellée de façon claire et explicite pour éteindre les droits qui avaient été précédemment conférés à cette partie. Ce point de vue est renforcé par l'al. 29(1)(c) de la *Interpretation Act*, qui prévoit:

[TRANSDUCTION]

29. (1) Where an Act or enactment is repealed in whole or in part or a regulation is revoked in whole or in part the repeal or revocation shall not

29. (1) Lorsqu'un texte législatif est abrogé en tout ou en partie ou un règlement révoqué en tout ou en partie, l'abrogation ou la révocation

. . .

. . .

(c) affect a right, privilege, obligation, or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the Act, enactment, or regulation repealed or revoked;

c) ne porte pas atteinte aux droits, privilèges, obligations ou responsabilités, acquis, nés, naissant ou encourus en application du texte législatif ainsi abrogé ou du règlement ainsi révoqué;

The respondent's contractual rights relating to his employment as a Commissioner were acquired under the *Public Utilities Act*, and its repeal did not, of itself, strip him of those rights. It is eye-catching that the Vice-Chairman of the Resource Legislation Review Committee of the Newfoundland House of Assembly suggested that the new Act be entitled "*The Get Rid of Andy Wells Bill*": Newfoundland: *Proceedings of the Resource Legislation Review Committee*, Issue No. 8, December 14, 1989, at p. L7. The government was free to pass such a bill and they were equally free to pass a bill which would have explicitly denied the respondent compensation (see *Welch v. New Brunswick* (1991), 116 N.B.R. (2d) 262 (Q.B.), for an explicit bar to compensation). However, since no such Act was passed, the respondent's basic contractual rights to severance pay remain.

The apparent anomaly of a tenured position in a realm where the government has an unfettered right to change an administrative structure is resolved by observing the distinction between the respondent's right to hold office as a Commissioner, and his right to the financial benefits of having agreed to serve in that capacity. While the legislature is free to remove the power and responsibility of the office, in doing so it does not strip the respondent of the compensation flowing from the contract unless it specifically so enacts.

As was observed in *Judges' Reference*, *supra*, individual financial security is a core characteristic of judicial independence. Since the protection of independence in public decision making was the *raison d'être* of a tenured Public Utilities Board, a purposive approach forces the conclusion that the government intended to insulate him, where reasonably possible, from undue financial coercion. A threat to deprive him of substantial financial benefits and security, such as the abolition of

Les droits contractuels de l'intimé relativement à son emploi de commissaire ont été acquis sous le régime de la *Public Utilities Act*, et la seule abrogation de cette dernière ne le prive pas de ces droits. Point à signaler, le vice-président du comité de l'Assemblée législative de Terre-Neuve sur la révision des lois concernant les ressources a suggéré que la nouvelle Loi s'intitule: [TRADUCTION] «*Projet de loi portant sur le renvoi de Andy Wells*»: Terre-Neuve: *Proceedings of the Resource Legislation Review Committee*, fascicule n° 8, 14 décembre 1989, à la p. L7. Le gouvernement était libre d'adopter un tel projet de loi, comme il l'était d'en adopter un qui aurait expressément refusé toute indemnité à l'intimé (voir *Welch c. New Brunswick* (1991), 116 R.N.-B. (2^e) 262 (B.R.), pour un exemple d'un déni explicite du droit à une indemnité). Toutefois, comme aucune loi en ce sens n'a été adoptée, les droits contractuels fondamentaux de l'intimé à une indemnité de départ subsistent.

L'anomalie apparente d'un poste permanent dans un monde où le gouvernement a un droit inconditionnel de modifier une structure administrative est résolue par le respect de la distinction entre le droit de l'intimé d'occuper un poste comme commissaire et son droit aux avantages financiers qui découlent du fait d'avoir accepté d'exercer de telles fonctions. Bien que la législature soit libre de priver un poste de pouvoir et de responsabilité, en ce faisant, elle ne prive pas l'intimé de l'indemnité découlant du contrat, sauf si elle le prévoit expressément dans la loi.

Comme il a été souligné dans le *Renvoi sur les juges*, précité, la sécurité financière personnelle est une caractéristique essentielle de l'indépendance judiciaire. Étant donné que la protection de l'indépendance dans le processus décisionnel public était la raison d'être d'une commission des services publics permanente, une interprétation inspirée de l'objet de la loi veut que le gouvernement ait eu l'intention de protéger l'intimé, dans la mesure du possible, d'une coercition financière indue. Une menace de le priver d'avantages financiers importants et d'une sécurité, par exemple l'abolition

42

43

44

his nearly vested pension, would be a prime example of such pressure.

d'une pension presque acquise, serait un bon exemple d'une telle contrainte.

45 It is reasonable to infer that the respondent's financial security was intended to survive elimination of his position. Since the Crown relied on the fact that its elimination of the original Board was a good faith decision made without any intention to pressure or intimidate its members or compromise their independence, it is untenable for the Crown to now advance any other interpretation of the respondent's terms of employment.

Il est raisonnable de déduire que la sécurité financière de l'intimé était destinée à subsister après l'abolition de son poste. La Couronne s'étant fondée sur le fait que l'abolition de la Commission originale constituait une décision prise de bonne foi et sans intention d'exercer une contrainte ou d'intimider ses membres ou de compromettre leur indépendance, elle ne peut soutenir à présent une autre interprétation des conditions d'emploi de l'intimé.

46 In a nation governed by the rule of law, we assume that the government will honour its obligations unless it explicitly exercises its power not to. In the absence of a clear express intent to abrogate rights and obligations — rights of the highest importance to the individual — those rights remain in force. To argue the opposite is to say that the government is bound only by its whim, not its word. In Canada this is unacceptable, and does not accord with the nation's understanding of the relationship between the state and its citizens.

Dans un pays régi par la primauté du droit, nous présumons que le gouvernement respectera ses obligations, à moins qu'il n'exerce expressément son pouvoir de ne pas le faire. Faute d'une intention expresse et claire d'abroger des droits et des obligations — droits de la plus haute importance pour l'individu — ces droits demeurent en vigueur. Prétendre le contraire signifierait que le gouvernement n'est lié que par son caprice, non par sa parole. Au Canada, cela est inacceptable et ne concorde pas avec la façon dont on envisage la relation entre l'État et ses citoyens.

47 *Reilly* should be taken as turning on the interpretation given to the specific statute of abolition. To the extent it is relied upon for the proposition that the Crown can implicitly avoid its contractual obligations by indirectly legislating a breach, it is no longer the law in Canada. A contract of employment with the Crown remains binding unless and until it is explicitly displaced by statute. This follows *Manitoba Fisheries Ltd. v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 101, which held that a statute is not to be construed so as to take away a person's property without compensation unless its wording clearly demand it.

L'arrêt *Reilly* doit être compris comme portant sur l'interprétation donnée à la loi portant abrogation. Dans la mesure où l'on se fonde sur cet arrêt pour faire valoir que la Couronne peut implicitement se soustraire à ses obligations contractuelles en prévoyant indirectement une violation dans une loi, il ne s'agit plus du droit en vigueur au Canada. Un contrat de travail conclu avec la Couronne est obligatoire pour les parties, à moins d'être explicitement remplacé par une loi et jusqu'à ce qu'il le soit. Cela est conforme à l'arrêt *Manitoba Fisheries Ltd. c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, dans lequel la Cour a statué qu'une loi ne doit pas être interprétée de façon à priver quelqu'un de ses biens sans indemnisation, à moins que le libellé de la loi ne le prévoie clairement.

48 The principled restriction on the Crown's ability to breach contractual obligations without consequence was endorsed by Professor P. W. Hogg, in *Liability of the Crown* (2nd ed. 1989), at pp. 171-72, where he wrote:

La restriction de principe du droit de la Couronne de manquer à ses obligations contractuelles sans conséquence a été approuvée par le professeur P. W. Hogg, dans *Liability of the Crown* (2^e éd. 1989), aux pp. 171 et 172, où il écrit:

I acknowledge the possibility that, on rare occasions, the Crown may feel compelled by considerations of public policy to break a contractual undertaking. If there were no doctrines of executive necessity, the ordinary law of contract would apply, and would require the Crown to negotiate with the other party for a variation or release, or to pay damages for its breach of contract. That is surely the right result. It provides compensation for the injured contractor. It requires the public purse to bear the cost of the change of public policy.

It is conceivable that a case might arise where the government cannot accept the decision of a court holding the Crown liable for breach of contract. For example, a court might award damages that were so high as to place an intolerable cost on a desired public policy. The solution to this case is legislation. The Parliament or Legislature has the power to cancel a contract, and this power is not limited by any obligation to pay compensation. Similarly, judicial decisions can be retroactively reversed or modified. The Canadian Charter of Rights does not provide any general protection for private property or any general prohibition on retroactive laws. Through legislation, therefore, the will of the community can be made to prevail over private contract rights. That is the ultimate safeguard of public policy.

There were no *Charter* submissions in this appeal, and these reasons do not address potential *Charter* arguments. In any event, the use of legislation to strip a specific individual of a legal right to compensation for breach of an employment relationship is a harsh and extraordinary use of governmental authority which, because it should not be done lightly, requires specific and unambiguous language.

D. Frustration

The appellant Crown argues that the respondent's contract was frustrated by the passage of the new Act, which made further employment of Wells in his previous position impossible. The Crown again relied upon *Reilly*, as well as recent decisions applying it; *Welch*, *supra*; *Peddle*, *supra*, and

[TRADUCTION] Je reconnais qu'il est possible que, à de rares occasions, la Couronne puisse se sentir contrainte par des considérations d'ordre public de violer un engagement contractuel. S'il n'existait pas de théorie de nécessité de l'exécutif, le droit commun en matière de contrat s'appliquerait et exigerait que la Couronne négocie avec l'autre partie en vue d'obtenir un changement ou une décharge, ou encore verse des dommages-intérêts pour rupture de contrat. Il s'agit certainement du bon résultat. Il prévoit l'indemnisation de la partie contractante lésée. Le trésor public est tenu d'assumer le coût du changement de la politique gouvernementale.

Il est concevable que survienne une situation où le gouvernement ne peut admettre la décision d'un tribunal qui tient la Couronne responsable de la rupture de contrat. Par exemple, un tribunal pourrait accorder des dommages-intérêts qui sont si élevés qu'ils associent un coût insupportable à une politique gouvernementale envisagée. La solution en ce cas est de légiférer. Le Parlement ou une législature a le pouvoir d'annuler un contrat et ce pouvoir n'est limité par aucune obligation de verser une indemnisation. De même, les décisions judiciaires peuvent être rétroactivement annulées ou modifiées. La Charte canadienne des droits ne prévoit pas de protection générale pour le droit de propriété ni aucune interdiction générale en ce qui concerne les lois rétroactives. Par conséquent, par l'entremise d'une loi, la volonté de la collectivité peut être exprimée de manière à l'emporter sur des droits contractuels privés. Il s'agit de la garantie ultime de la politique gouvernementale.

On n'a pas invoqué la *Charte* dans le présent pourvoi, et les présents motifs ne traitent pas d'arguments possibles fondés sur la *Charte*. Quoi qu'il en soit, le recours à une loi pour priver une personne en particulier d'un droit à une indemnité pour manquement à une relation d'emploi est une utilisation draconienne et extraordinaire du pouvoir gouvernemental qui, parce qu'il ne doit pas être exercé à la légère, exige un libellé spécifique et clair.

D. L'impossibilité d'exécution

La Couronne appelante soutient que le contrat de l'intimé est devenu inexécutoire en raison de l'adoption de la nouvelle Loi qui empêche Wells de continuer d'occuper son ancien poste. La Couronne s'est de nouveau fondée sur l'arrêt *Reilly*, ainsi que sur des décisions récentes qui l'appli-

49

50

Petryshyn, supra. In *Reilly*, at p. 180, Lord Atkin had stated that:

... the present case appears to their Lordships to be determined by the elementary proposition that if further performance of a contract becomes impossible by legislation having that effect the contract is discharged. In the present case the office held by the appellant was abolished by statute: thenceforward it was illegal for the executive to continue him in that office or pay him any salary. ... So far as the rights and obligations rested on contract, further performance of the contract had been made by statute impossible, and the contract was discharged.

quent; *Welch, Peddle*, et *Petryshyn*, précités. Dans *Reilly*, à la p. 180, Lord Atkin affirme:

[TRADUCTION] ... il semble à leurs Seigneuries que la présente affaire soit tranchée par la proposition élémentaire selon laquelle, si la poursuite de l'exécution d'un contrat est rendue impossible par l'adoption d'une loi ayant cet effet, le contrat est résilié. En l'espèce, le poste occupé par l'appelant a été aboli par une loi: il devenait alors illégal pour le fonctionnaire de rester dans son poste ou qu'on lui verse un salaire. [...] Dans la mesure où les droits et les obligations trouvaient leur source dans un contrat, la loi avait rendu impossible toute autre exécution du contrat et le contrat avait été résilié.

51 The obvious objection to this submission is that self-induced frustration does not excuse non-performance: *National Trust Co. v. Wong Aviation Ltd.*, [1969] S.C.R. 481; G. H. L. Fridman, *The Law of Contract in Canada* (3rd ed. 1994), at pp. 642-43; *Chitty on Contracts* (27th ed. 1994), vol. 1, at para. 23-047. The Crown responds that the separation of powers between the legislative and executive branches means that a legislative act which bars the executive from performing pending contractual obligations does not constitute self-induced frustration, as these branches are independent entities.

L'objection manifeste à cet argument est que l'impossibilité d'exécution engendrée par son propre fait n'excuse pas l'inexécution: *National Trust Co. c. Wong Aviation Ltd.*, [1969] R.C.S. 481; G. H. L. Fridman, *The Law of Contract in Canada* (3^e éd. 1994), aux pp. 642 et 643; *Chitty on Contracts* (27^e éd. 1994), vol. 1, au par. 23-047. La Couronne répond que la séparation des pouvoirs entre les organes législatif et exécutif signifie qu'un texte législatif qui empêche l'exécutif d'exercer ses obligations contractuelles en cours ne constitue pas une impossibilité d'exécution engendrée par son propre fait, parce que ces organes sont des entités indépendantes.

52 The doctrine of separation of powers is an essential feature of our constitution. It maintains a separation of powers between the judiciary and the other two branches, legislature and the executive, and to some extent between the legislature and the executive: see *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441, at p. 491; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, at p. 469. The government cannot, however, rely on this formal separation to avoid the consequences of its own actions. While the legislature retains the power to expressly terminate a contract without compensation, it is disingenuous for the executive to assert that the legislative enactment of its own agenda constitutes a frustrating act beyond its control.

La théorie de la séparation des pouvoirs est un élément essentiel de notre constitution. Elle maintient la séparation des pouvoirs entre le judiciaire et les deux autres organes de gouvernement, le législatif et l'exécutif, et dans une certaine mesure, entre le législatif et l'exécutif: voir *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la p. 491; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, à la p. 469. Cependant, le gouvernement ne peut pas se fonder sur cette séparation formelle pour échapper aux conséquences de ses propres actions. Bien que la législature conserve le pouvoir de mettre fin expressément à un contrat sans indemnisation, il est fallacieux de la part de l'exécutif d'affirmer que le texte législatif adopté conformément à son propre programme entraîne une impossibilité d'exécution indépendante de sa volonté.

On a practical level, it is recognized that the same individuals control both the executive and the legislative branches of government. As this Court observed in *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1981] 1 S.C.R. 312, at p. 320, “There is thus a considerable degree of integration between the Legislature and the Government. . . . [I]t is the Government which, through its majority, does in practice control the operations of the elected branch of the Legislature on a day to day basis”. Similarly, in *Reference re Canada Assistance Plan*, *supra*, at p. 547, Sopinka J. said:

... the true executive power lies in the Cabinet. And since the Cabinet controls the government, there is in practice a degree of overlap among the terms “government”, “Cabinet” and “executive”. . . . In practice, the bulk of the new legislation is initiated by the government.

The separation of powers is not a rigid and absolute structure. The Court should not be blind to the reality of Canadian governance that, except in certain rare cases, the executive frequently and *de facto* controls the legislature. The new *Public Utilities Act* in Newfoundland was a government bill, introduced by a member, as directed by Cabinet Directive C 328-’89. Therefore, the same “directing minds”, namely the executive, were responsible for both the respondent’s appointment and his termination. Moreover, since a number of positions equivalent to that previously held by the respondent were created under the new Act, the executive could have re-appointed him and remedied its breach of contract. This continues to demonstrate the futility of the frustration argument in the circumstances of this case.

The Crown had a contractual obligation to the respondent, which it breached by eliminating his position. As his right to seek damages for that breach was not taken from him by legislation, he is entitled to compensation.

En pratique, il est admis que les mêmes personnes contrôlent à la fois les organes exécutif et législatif du gouvernement. Comme notre Cour l’a fait remarquer dans l’arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312, à la p. 320, «Il y a donc une certaine intégration du gouvernement à la Législature. [. . .] [C]’est le gouvernement qui, par sa majorité, contrôle en pratique au jour le jour les travaux des membres élus de la Législature». De même, dans le *Renvoi relatif au Régime d’assurance publique du Canada*, précité, le juge Sopinka a dit, à la p. 547:

C’est [. . .] le cabinet qui détient le véritable pouvoir exécutif. Et comme c’est le cabinet qui contrôle le gouvernement, il en résulte dans la pratique que les termes «gouvernement», «cabinet» et «exécutif» se chevauchent jusqu’à un certain point. [. . .] En pratique, la plupart des projets de loi sont déposés à l’initiative du gouvernement . . .

La séparation des pouvoirs n’est pas une structure rigide et absolue. La Cour ne doit pas omettre de tenir compte de la réalité de l’exercice de l’autorité au Canada selon lequel, sauf dans de rares cas, l’exécutif contrôle, fréquemment et de fait, le législatif. La nouvelle *Public Utilities Act* de Terre-Neuve était un projet de loi émanant du gouvernement, présenté par un député, comme l’ordonnait la directive du cabinet C 328-’89. Par conséquent, les mêmes «âmes dirigeantes», à savoir l’exécutif, étaient responsables de la nomination de l’intimé et de son licenciement. En outre, étant donné que plusieurs postes équivalents à celui qu’occupait auparavant l’intimé ont été créés en vertu de la nouvelle Loi, l’exécutif aurait pu le nommer de nouveau et remédier à sa rupture de contrat. Cela continue de prouver la futilité de l’argument relatif à l’impossibilité d’exécution dans les circonstances de la présente affaire.

La Couronne avait, à l’égard de l’intimé, une obligation contractuelle à laquelle elle a manqué en abolissant le poste de ce dernier. Comme l’intimé n’a pas été privé par une loi de son droit à des dommages-intérêts pour cette rupture, il a droit à une indemnité.

53

54

55

E. *Administrative Law Issue*

56 As these reasons provide that the respondent is entitled to damages in contract, it is unnecessary to consider whether the Crown breached any duty of fairness in the decision-making process which resulted in the respondent's termination. However, since the case was argued primarily on this basis, and it was the subject of extensive and conflicting commentary by the courts below, the issue should be briefly addressed.

57 The thrust of the respondent's submission was that since he lost his job as a result of governmental action, he had a right to fairness in the making of that decision. Procedurally unfair or arbitrary decisions by government lack the force of law and are reviewable by the courts: *Nicholson, supra*, at p. 328; *Knight, supra*, at p. 675. Crown employees, even those who have no specific statutory or negotiated terms protecting them from dismissal, have the right not to be dismissed except in accordance with the principles of natural justice.

58 In this case, the respondent's termination had nothing to do with him personally, and is distinct from those instances where an employee's competence or capabilities are at issue. The respondent's termination was the consequence of external events which had overtaken the Board on which he served, and the public policy choices taken by the Government of Newfoundland in response to changing public needs. This was not a situation where personal animus led those in government to use their authority unlawfully against an individual over whom they had power, as was the case in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140.

59 Both the decision to restructure the Board, and the subsequent decision not to re-appoint the respondent, were *bona fide* decisions. The decision

E. *Question de droit administratif*

Comme les présents motifs prévoient que l'intimé a droit à des dommages-intérêts en raison d'une rupture de contrat, il n'est pas nécessaire d'examiner si la Couronne a manqué à un devoir d'équité dans le processus décisionnel qui a donné lieu au licenciement de l'intimé. Toutefois, vu que l'affaire a été plaidée principalement sur ce fondement et que ce point a fait l'objet de commentaires élaborés et discordants de la part des tribunaux d'instance inférieure, il convient d'aborder brièvement la question.

L'idée maîtresse de l'argumentation de l'intimé était que, puisqu'il avait perdu son emploi en raison d'une mesure gouvernementale, il avait droit à ce que cette décision soit prise de manière équitable. Les décisions du gouvernement qui ont été prises suivant une procédure inéquitable ou arbitraire n'ont pas force de loi et sont susceptibles de contrôle judiciaire par les tribunaux: *Nicholson*, précité, au par. 328; *Knight*, précité, à la p. 675. Les employés de la Couronne, même ceux qui ne bénéficient pas de conditions d'emploi particulières, légales ou négociées, les protégeant d'un licenciement, ont le droit de ne pas être licenciés sauf en conformité avec les principes de justice naturelle.

Dans la présente affaire, le licenciement de l'intimé n'a rien à voir avec lui personnellement, et peut être distingué des cas où la compétence ou les capacités d'un employé sont en litige. Le licenciement de l'intimé découlait d'événements extérieurs qui avaient touché la Commission pour laquelle il exerçait ses fonctions et des choix de politique gouvernementale faits par le gouvernement de Terre-Neuve en réponse aux besoins publics changeants. Il ne s'agit pas d'une situation où l'animosité personnelle a amené des membres du gouvernement à recourir illégalement à leur pouvoir contre une personne sur laquelle ils avaient autorité, comme c'était le cas dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la p. 140.

La décision de restructurer la Commission et la décision subséquente de ne pas nommer de nouveau l'intimé étaient des décisions valables prises

to restructure the Board was deliberated and enacted by the elected legislature of the Province of Newfoundland. This is fatal to the respondent's argument on bad faith, as legislative decision making is not subject to any known duty of fairness. Legislatures are subject to constitutional requirements for valid law-making, but within their constitutional boundaries, they can do as they see fit. The wisdom and value of legislative decisions are subject only to review by the electorate. The judgment in *Reference re Canada Assistance Plan*, *supra*, at p. 558, was conclusive on this point in stating that: "the rules governing procedural fairness do not apply to a body exercising purely legislative functions". See also *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, *per* Dickson J., at p. 628.

In *Reference re Amendment of Constitution of Canada*, [1981] 1 S.C.R. 753, it was stated at p. 785:

How Houses of Parliament proceed, how a provincial legislative assembly proceeds is in either case a matter of self-definition, subject to any overriding constitutional or self-imposed statutory or indoor prescription. It is unnecessary here to embark on any historical review of the "court" aspect of Parliament and the immunity of its procedures from judicial review. Courts come into the picture when legislation is enacted and not before (unless references are made to them for their opinion on a bill or a proposed enactment). [Emphasis added.]

The respondent's loss resulted from a legitimately enacted "legislative and general" decision, not an "administrative and specific" one: see *Knight*, at p. 670. While the impact on him may be singularly severe, it did not constitute a direct and intentional attack upon his interests. His position is no different in kind than that of an unhappy taxpayer who is out-of-pocket as a result of a newly enacted budget, or an impoverished welfare recipient whose benefits are reduced as a result of a legislative changes in eligibility criteria. This was not a personal matter, it was a legislative policy

de bonne foi. La décision de restructurer la Commission était délibérée et a été adoptée par la législature élue de la province de Terre-Neuve. En conséquence, l'argument de l'intimé relativement à la mauvaise foi ne tient pas, car la prise d'une décision législative ne fait l'objet d'aucun devoir d'équité connu. Les législatures sont assujetties à des exigences constitutionnelles pour que l'exercice de leur pouvoir de légiférer soit valide, mais à l'intérieur des limites que leur impose la constitution, elles peuvent faire ce que bon leur semble. Seuls les électeurs peuvent débattre de la sagesse et de la valeur des décisions législatives. Le jugement dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, précité, à la p. 558, était concluant sur ce point: «les règles de l'équité procédurale ne s'appliquent pas à un organe qui exerce des fonctions purement législatives». Voir également *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, le juge Dickson, à la p. 628.

Dans le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, on a dit à la p. 785:

La façon dont les chambres du Parlement procèdent, celle dont une assemblée législative provinciale procède est dans chaque cas une question d'auto-définition, sous réserve de prescriptions constitutionnelles prépondérantes, ou de prescriptions auto-imposées par la loi ou internes. Il est inutile en l'espèce de se lancer dans un examen historique de l'aspect «judiciaire» du Parlement et de l'immunité de ses procédures au contrôle judiciaire. Les tribunaux interviennent quand une loi est adoptée et non avant (à moins qu'on ne leur demande leur avis sur un projet de loi par renvoi). [Je souligne.]

Le préjudice subi par l'intimé est le résultat d'une décision «législative et générale» prise légitimement et non d'une décision «administrative et particulière»: voir *Knight*, précité, à la p. 670. Bien que les répercussions pour l'intimé puissent avoir été particulièrement graves, il ne s'agissait pas d'une attaque directe et intentionnelle contre ses intérêts. Sa situation n'est pas différente de celle d'un contribuable mécontent désargenté à cause d'un budget nouvellement adopté, ni de celle d'un bénéficiaire de l'aide sociale dont les prestations sont réduites à cause de modifications législatives

60

61

choice. The procedural rights arising in *Nicholson, supra*, and *Knight, supra*, do not apply. There is no general right to judicial review of the fairness of such decisions or their implications for individuals: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735. The respondent has no claim to participation in the decisions leading to the elimination of his position through comprehensive reforms.

des critères d'admissibilité. Il ne s'agissait pas d'une affaire personnelle, il s'agissait d'un choix de politique législative. Les droits procéduraux soulevés dans *Nicholson* et *Knight*, précités, ne s'appliquent pas. Il n'existe pas de droit général au contrôle judiciaire de l'équité de telles décisions ou de leur portée sur des personnes: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735. L'intimé ne peut pas revendiquer le droit de participer aux décisions ayant conduit à l'abolition de son poste dans le cadre de réformes globales.

62 The respondent also has no basis to challenge the decision not to re-appoint him. The question of the respondent's re-appointment is reached once it has been decided that his termination upon the dissolution of the previous Board was lawful and effective. At that point the respondent would be in no different position than any other member of the public vying for an appointment. It is difficult to comprehend how a candidate for public office can claim a right to participate in the appointment process. There is no vested interest at stake causing a duty of fairness to arise (*Knight, supra*). The respondent did not show any basis on which he could have formed a reasonable expectation to be consulted in the process.

L'intimé n'a pas non plus de motifs de contester la décision de ne pas le nommer de nouveau. La question de la nouvelle nomination de l'intimé survient une fois qu'il a été décidé que son licenciement au moment de la dissolution de l'ancienne Commission était légal et exécutoire. À ce stade, l'intimé se trouvait dans la même situation que tout autre membre du public cherchant à être nommé. Il est difficile de comprendre comment un candidat à une fonction publique peut revendiquer le droit de participer au processus de nomination. Il n'existe aucun intérêt acquis en jeu donnant lieu à un devoir d'équité (*Knight*, précité). L'intimé n'a établi l'existence d'aucun fondement sur lequel il aurait pu former une attente raisonnable d'être consulté dans le processus.

F. Calculating the Respondent's Damages

F. Évaluation des dommages-intérêts de l'intimé

63 The respondent's contract could be terminated in one of three ways: by his resignation or death, by his attaining the age of 70 or for bad behaviour. The respondent could choose to leave at any time, but could not be terminated with notice. It was neither a contract for indefinite employment, nor for a fixed term. The respondent's damages must be calculated based on his loss of the chance to serve his full term and earn the accompanying salary and benefits.

Le contrat de l'intimé pouvait prendre fin de trois façons: par sa démission ou sa mort, par le fait qu'il atteigne l'âge de 70 ans ou pour une inconduite. L'intimé pouvait choisir de partir à n'importe quel moment, mais il ne pouvait pas être licencié avec préavis. Il ne s'agissait pas d'un contrat de travail à durée indéterminée ou déterminée. Les dommages-intérêts de l'intimé doivent être évalués en fonction de la perte de la chance d'exercer ses fonctions pendant toute la durée du contrat et de gagner le salaire et les avantages s'y rattachant.

64 In this case, the respondent's remuneration over the remaining years of his appointment was known, and the only issue is whether he would have served out his full term. The record shows

Dans la présente affaire, la rémunération de l'intimé pour les années restantes de sa nomination était connue et la seule question à trancher est de savoir s'il aurait exercé ses fonctions pendant toute

that the respondent took his position seriously and pursued further education to better his understanding and performance of his duties. There was no evidence to suggest his imminent departure.

As a contractual claim, the usual rules relating to mitigation of damages apply: *Neilson v. Vancouver Hockey Club* (1988), 51 D.L.R. (4th) 40 (B.C.C.A.); *Gunton v. London Borough of Richmond Upon Thames*, [1980] 3 All E.R. 577 (C.A.). The respondent is a man of considerable political acumen and public profile, and did not languish in unemployment following his termination from the Board. Indeed, he presently serves as the elected mayor of St. John's Newfoundland. Therefore, it is clear that he was able to mitigate his loss of long-term steady employment. He was, however, under no obligation to accept the lesser position of "Consumer Advocate", which was abolished soon after in any event. There is no suggestion that the respondent could have reasonably mitigated his loss of pension benefits.

On its review of the Record and the evidence regarding the respondent performance and intention regarding the position, the Court of Appeal awarded the respondent damages of two and one-half years salary, along with any pension benefits to which he would have been entitled for such additional service (i.e., seven years). The Court of Appeal noted its hesitancy to assess damages in the first instance, absent any comment on the subject by the trial judge. However, it held at p. 288 that, "[i]n the interests of expedition and, hopefully, to avoid further litigation and passage of time, we have decided to deal with damages here".

We agree that ordinarily the assessment of damages would have been referred back to the trial judge, but share the Court of Appeal's concerns regarding timeliness. While the appellant Crown objected to the Court of Appeal's awarding damages, no compelling reasons were given as to why the award was too high or otherwise not appropri-

la durée de son mandat. Le dossier montre que l'intimé prenait son emploi au sérieux et qu'il avait suivi une formation complémentaire en vue de mieux comprendre et de mieux exécuter ses fonctions. Rien dans la preuve ne tend à indiquer un départ imminent.

Comme il s'agit d'une réclamation contractuelle, les règles habituelles en matière de mitigation des dommages-intérêts s'appliquent: *Neilson c. Vancouver Hockey Club* (1988), 51 D.L.R. (4th) 40 (C.A.C.-B.); *Gunton c. London Borough of Richmond Upon Thames*, [1980] 3 All E.R. 577 (C.A.). L'intimé, qui a un sens aigu de la politique et est connu publiquement, n'est pas resté longtemps sans emploi après son licenciement de la Commission. En fait, il est actuellement maire de la ville de St. John's à Terre-Neuve. Par conséquent, il est clair qu'il était capable de mitiger la perte d'un emploi stable à long terme. Toutefois, il n'était pas obligé d'accepter le poste moins important de protecteur du consommateur, qui a de toute façon été aboli peu de temps après. Rien ne donne à penser que l'intimé aurait pu raisonnablement limiter la perte de prestations de retraite.

Suite à un examen du dossier et des éléments de preuve concernant l'exercice des fonctions de l'intimé et son intention face à son poste, la Cour d'appel a accordé à l'intimé des dommages-intérêts représentant deux ans et demi de traitement, ainsi que les prestations de retraite auxquelles il aurait eu droit pour ces années de service additionnelles (c.-à-d. sept ans). La Cour d'appel a signalé son hésitation à évaluer des dommages-intérêts, le juge de première instance n'ayant fait aucun commentaire à ce sujet. Toutefois, elle a statué, à la p. 288, que [TRADUCTION] «[d]ans le but d'accélérer les choses et, espérons-le, pour éviter d'autres litiges et la perte de temps, nous avons décidé de nous prononcer sur les dommages-intérêts».

Nous convenons qu'habituellement l'évaluation des dommages-intérêts aurait été renvoyée au juge de première instance, mais nous partageons les préoccupations de la Cour d'appel en ce qui concerne la célérité. Bien que la Couronne appelante se soit objectée au fait que la Cour d'appel accorde des dommages-intérêts, aucune raison impérieuse

65

66

67

ate in these circumstances. It is not without precedent for this Court to affirm a damage award made in the first instance by a Court of Appeal: see *Bellechasse Hospital v. Pilotte*, [1975] 2 S.C.R. 454.

68

Similarly, in *Reaney v. Co-operative Wholesale Society, Ltd.*, [1932] W.N. 78, the English Court of Appeal assessed damages in the first instance upon the appeal of a wrongful death case, again for the sake of avoiding an unproductive delay which would have wrought more injustice than benefit. Section 46.1 of the *Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, provides that:

46.1 The Court may, in its discretion, remand any appeal or any part of an appeal to the court appealed from or the court of original jurisdiction and order any further proceedings that would be just in the circumstances.

The respondent was terminated more than nine years ago, any further delays are not in the interests of justice and the case ought to be concluded. In all the circumstances, the damages assessed by the Court of Appeal are reasonable, and fairly compensate the respondent's loss. The record does not support the awarding of any other damages, accordingly, the order of the Newfoundland Court of Appeal is affirmed.

IV. Disposition

69

Accordingly, the appeal is dismissed. The respondent shall have his costs in this Court and throughout.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellants: The Department of Justice, St. John's.

Solicitors for the respondent: White, Ottenheimer & Baker, St. John's.

n'a été donnée pour démontrer que les dommages-intérêts accordés étaient trop élevés ou non appropriés dans les circonstances. Il est arrivé que notre Cour confirme les dommages-intérêts accordés en premier lieu par une Cour d'appel: voir *Hôpital Bellechasse c. Pilotte*, [1975] 2 R.C.S. 454.

De même, dans l'arrêt *Reaney c. Co-operative Wholesale Society, Ltd.*, [1932] W.N. 78, la Cour d'appel d'Angleterre a évalué les dommages-intérêts en premier lieu dans un appel d'une affaire de décès causé par la faute d'autrui, également afin d'éviter un retard improductif qui aurait entraîné plus d'injustice que d'avantages. L'article 46.1 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, prévoit:

46.1 La Cour peut renvoyer une affaire en tout ou en partie à la juridiction inférieure ou à celle de première instance et ordonner les mesures qui lui semblent appropriées.

L'intimé ayant été licencié il y a plus de neuf ans, tout autre retard ne servirait pas l'intérêt de la justice et l'affaire devrait être menée à terme. Compte tenu de toutes les circonstances, les dommages-intérêts évalués par la Cour d'appel sont raisonnables et indemnisent équitablement l'intimé pour le préjudice subi. Rien au dossier n'appuie l'attribution de dommages-intérêts additionnels et l'ordonnance de la Cour d'appel de Terre-Neuve est donc confirmée.

IV. Dispositif

En conséquence, le pourvoi est rejeté. L'intimé a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur des appelants: Le ministère de la Justice, St. John's.

Procureurs de l'intimé: White, Ottenheimer & Baker, St. John's.