

A-275-74

A-275-74

Wolf W. Gruber (Appellant)

v.

The Queen, as represented by the President of the Treasury Board (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., and Pratte and Ryan JJ.—Ottawa, June 4, 1975.

Public service—Settlement bonus paid to public servant under collective agreement—Excluded from salary in computing amount of superannuation annuity—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 58—Public Service Superannuation Act, R.S.C. 1970, c. P-36, ss. 2(1), 10.

In a collective agreement, reached under the *Public Service Staff Relations Act*, between the Treasury Board and the Professional Institute of the Public Service of Canada, bargaining agent for a group of professional employees, provision was made for a settlement bonus relating to duties and pay. As a member of the group, the plaintiff received \$3,600. No deductions were made for contribution to the superannuation account. On his retirement in 1972, the plaintiff was entitled to an annuity under the *Public Service Superannuation Act*, based on his average salary for a six-year period of pensionable service chosen by him. The plaintiff selected the period 1966-1972 and claimed that the amount of the settlement bonus paid him in 1970 should be included in computing his salary for the purpose of the superannuation annuity.

Held, allowing the appeal, a retroactive wage increase in the Public Service is a bonus. The fact that it is authorized or contracted for after the public servant has performed the services for which he has been compensated does not make it any less compensation for such services. The only justification for paying an employee out of public monies is as compensation for services rendered. There is no difference between a prospective or a retroactive wage increase, and giving a fancy name to a retroactive wage increase does not change the situation. As to respondent's reliance on the reference under section 2(1) to the "regular duties of the position", appellant apparently performed no duties other than his "regular duties" for which he was paid the amounts in question.

Curran v. M.N.R. [1959] S.C.R. 850 and *Fullerton v. M.N.R.* [1939] Ex.C.R. 13, discussed.

APPEAL.

Wolf W. Gruber (Appellant)

c.

La Reine, représentée par le président du conseil du Trésor (Intimée)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett et les juges Pratte et Ryan—Ottawa, le 4 juin 1975.

Fonction publique—Indemnité de règlement payée à un fonctionnaire aux termes de la convention collective—Ne rentre pas dans la composition du salaire pour le calcul des prestations de la pension de retraite—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 58—Loi sur la pension de la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-36, art. 2(1) et 10.

La convention collective conclue conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* entre le conseil du Trésor et l'Institut professionnel du service public du Canada, agent négociateur pour un groupe de professionnels, prévoyait une indemnité de règlement relative aux fonctions exercées et à la rémunération. En sa qualité de membre du groupe, le demandeur toucha \$3,600. On n'en déduisit aucune cotisation au titre de la pension de retraite. En prenant sa retraite en 1972, le demandeur avait droit, en vertu de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, à une pension calculée sur le traitement annuel moyen des six années de service de son choix ouvrant droit à une pension. Le demandeur choisit la période 1966 à 1972 et demanda que le montant de l'indemnité de règlement qu'on lui avait versé en 1970 soit inclus dans le calcul de son traitement aux fins des prestations de pension de retraite.

Arrêt: l'appel est accueilli; une augmentation rétroactive du traitement au sein de la Fonction publique constitue une indemnité. Même si cette indemnité est autorisée ou convenue après que le fonctionnaire a exécuté les services en contrepartie desquels il a été rémunéré, elle n'en constitue pas moins une rémunération de ces services. Toute somme versée à l'employé à même les fonds publics ne peut se justifier que comme rémunération des services rendus. Il n'y a aucune différence entre une augmentation de traitement valable pour l'avenir et une augmentation rétroactive et le fait de donner un nom fantaisiste à une augmentation rétroactive du traitement ne change pas la situation. L'intimée se fonde sur la référence aux «fonctions régulières de son poste» à l'article 2(1), mais l'appellant n'exerça, semble-t-il, que les «fonctions régulières» de son poste en contrepartie de quoi il reçut les montants en cause.

Arrêts examinés: *Curran c. M.R.N.* [1959] R.C.S. 850 et *Fullerton c. M.R.N.* [1939] R.C.É. 13.

APPEL.

COUNSEL:

M. W. Wright, Q.C., and *L. Gilbert* for appellant.

R. G. Vincent for respondent.

SOLICITORS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady and Morin, Ottawa, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division¹ dismissing an action for a declaration that certain amounts received by the appellant represented "salary" for work performed by the appellant in the Public Service and "is to be included as salary for purposes of computing the annuity to which he is entitled" under the *Public Service Superannuation Act*.²

The sole question involved in the appeal is whether certain amounts received by the appellant under a collective agreement are "salary" within the meaning of that word as defined by that part of section 2(1) of the *Public Service Superannuation Act* that reads as follows:

"salary", as applied to the Public Service, means the compensation received by the person in respect of whom the expression is being applied for the performance of the regular duties of a position or office, and, as applied to the regular force or the Force, means the pay or pay and allowances, as the case may be, applicable in the case of that person, as determined under the *Canadian Forces Superannuation Act* or the *Royal*

¹ [1974] 2 F.C. 384.

² At trial, counsel agreed that, if such a declaration is made, an accounting sought by the statement of claim would be unnecessary as the parties would be able to calculate the revised amount of superannuation payable to the appellant.

AVOCATS:

M. W. Wright, c.r., et *L. Gilbert* pour l'appellant.

R. G. Vincent pour l'intimée.

PROCUREURS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady et Morin, Ottawa, pour l'appellant.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés oralement par

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance¹ rejetant une demande de jugement déclaratoire portant que certains montants reçus par l'appellant constituent un «traitement» pour l'exercice de fonctions dans la Fonction publique et «doivent être considérés comme traitement aux fins du calcul de la pension à laquelle il a droit» en vertu de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.²

L'unique question soulevée dans cet appel est de savoir si certains montants reçus par l'appellant en vertu d'une convention collective constituent «un traitement» au sens de ce terme à l'article 2(1) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* dont voici un extrait pertinent:

«traitement», relativement à la Fonction publique, désigne la rémunération reçue par la personne que vise l'expression pour l'exercice des fonctions régulières d'un poste ou d'une charge, et, relativement à la force régulière ou à la Gendarmerie, désigne la solde ou la solde et les allocations, selon le cas, applicables quant à cette personne, déterminées en vertu de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*

¹ [1974] 2 C.F. 384.

² A l'audience, les avocats ont convenu que, dans l'éventualité d'un jugement dans ce sens, l'opération comptable réclamée dans la déclaration serait inutile puisque les parties pourraient calculer le montant révisé de la pension payable à l'appellant.

Canadian Mounted Police Superannuation Act;³

By the collective agreement in question, which was signed on behalf of the Government of Canada and the respondent's union on November 4, 1969, it was agreed that, effective July 1, 1969, rates of pay would be determined in accordance with a table set out in Appendix "A-1" to the agreement and that an employee such as the appellant would be granted a "settlement bonus" of 7 per cent. of his rate or rates of pay during the period July 1, 1967 to June 30, 1968 and 14.49 per cent. of his rate or rates of pay during the period July 1, 1968 to June 30, 1969 for each pay period provided that during the pay period he received at least 10 days' pay. In addition, for an employee such as the appellant was, there was provision in the collective agreement for payment of a "lump sum" equal to 2¾ per cent. of the rate that he was receiving on July 1, 1969 for the period ending on June 30, 1970.

By virtue of the collective agreement, the appellant received, as a result of the provision for the "settlement bonus", \$3,231.08, and, as a result of the provision for a "lump sum", \$412.64, in addition to

(a) the retroactive element in the new, and presumably increased, schedule of rates in respect of the period from July 1, 1969 to the date of the signing of the collective agreement on November 4, 1969, and

³ It is true that, by virtue of section 10 of the Act, the factor in the computation in which the word "salary" is used is "the average annual salary received by the contributor during any six-year period". This, however, in my view, means the average salary (compensation) for the period determined on an "annual" basis as opposed to a monthly or weekly basis. The word "annual" is not used, as I read it, to indicate that the base is the basic "annual" rate. I am supported in this view by paragraph 10 of the memorandum filed by the respondent in this Court, which paragraph reads as follows:

10. The incorporation into s. 10 of the concept "annual salary" requires that all payments to the Appellant, as compensation for the performance of his regular duties be totalled for the purpose of calculating the value of his annuity. Irregular payments not paid as compensation for performance of regular duties would not form part of the annual salary.

Note that what counsel for the respondent says is excluded is irregular payments "not paid as compensation for performance of regular duties". (The underlining is mine.)

ou de la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*³.

En vertu de ladite convention collective, signée le 4 novembre 1969 par le Gouvernement du Canada et le syndicat auquel appartenait l'appelant il fut convenu qu'à compter du 1^{er} juillet 1969, les taux de traitement seraient établis suivant le barème de l'annexe A-1 de la convention; à titre d'employé, l'appelant bénéficiait d'une indemnité du règlement égale à 7 pour 100 de son (ou ses) taux de rémunération entre le 1^{er} juillet 1967 et le 30 juin 1968 et à 14.49 pour 100 de son (ou ses) taux de rémunération entre le 1^{er} juillet 1968 et le 30 juin 1969, à la condition qu'il ait reçu pour l'une ou l'autre de ces périodes de paye au moins 10 jours de rémunération. De plus, la convention collective prévoyait que certains employés, dont l'appelant, recevraient une «somme forfaitaire» égale à 2¾ pour 100 du taux qu'il touchait le 1^{er} juillet 1969, pour la période se terminant le 30 juin 1970.

En vertu de la convention collective, l'appelant a reçu \$3,231.08 au titre de l'indemnité de règlement et \$412.64 au titre de «somme forfaitaire», en plus

a) de la part de rétroactivité du nouveau barème, probablement plus avantageux, applicable à la période allant du 1^{er} juillet 1969 à la date de la signature de la convention collective, soit le 4 novembre 1969, et

³ Il est vrai qu'en vertu de l'article 10 de la Loi, le multiplicateur, où apparaît le mot «traitement», correspond au «traitement annuel moyen reçu par le contributeur au cours de toute période de six ans». A mon avis, toutefois, il s'agit du traitement moyen (rémunération) pour une période donnée, calculé sur une base «annuelle», par opposition à une base mensuelle ou hebdomadaire. A mon sens, le mot «annuel» ne signifie pas que la base de calcul est le taux de base «annuel». Mon point de vue est corroboré par le paragraphe 10 du mémoire déposé par l'intimée devant la présente cour, dont voici l'énoncé:

[TRADUCTION] 10. L'introduction du concept de «traitement annuel» à l'article 10 exige qu'aux fins du calcul du montant de la pension, l'on regroupe tous les montants versés à l'appelant à titre de rémunération pour l'exercice de ses fonctions régulières. Les paiements irréguliers qui ne constituent pas une rémunération pour l'exercice de fonctions régulières ne feraient pas partie du traitement annuel.

Notons que, selon la prétention de l'avocat de l'intimée, sont exclus les paiements irréguliers «qui ne constituent pas une rémunération pour l'exercice de fonctions régulières». (C'est moi qui souligne.)

(b) the salary in respect of future services at the new, and presumably increased, schedule of rates.

The position taken on behalf of the government is that those two special payments—i.e., the payment of \$3,231.08 and the payment of \$412.64—are not part of the “compensation received” by the appellant “for the performance of the regular duties” of his position in the Public Service and are not, therefore, part of his “salary” within the meaning of that word as defined by the *Public Service Superannuation Act*. That position was upheld by the learned Trial Judge. With respect, I am unable to agree that it is correct.

In a strict analysis, as I view it, a retroactive “wage” increase in the Public Service is a “bonus”. At the time when the public servant performs the services required of him to discharge the duties of his position, he is paid the salary (compensation) for those services to which he is, by law, entitled. When the wage rates are increased retroactively, he is, in effect, given a duly authorized extra amount or “bonus” in respect of such services. The fact that such bonus is authorized or contracted for after the event does not make it any the less a payment (compensation) for such services even though they have already been rendered. Such payments are paid out of monies appropriated for Public Service salaries and the only justification for making a payment out of public monies to the employee is as compensation for the services rendered by him to the government. In my view, the position is no different because a retroactive payment is called some special name such as “settlement bonus” or “lump sum”. What we are concerned with is the substance of the matter and we must not let ourselves be misled by the words used. (Compare *Curran v. M.N.R.*⁴) Nor, in my view, must we allow ourselves to be misled by the fact that a bonus is called a “settlement” bonus. In my view, every concession by one party towards the desires or demands of the other is made with a view to obtaining a “settlement”. From this point of view, I see no difference between a prospective or a retroactive wage increase and, in my view, the situation is not altered by giving a fancy name to a

b) du traitement, applicable dans l’avenir, correspondant audit nouveau barème.

^a Le gouvernement soutient que ces deux paiements spéciaux—c’est-à-dire les montants de \$3,231.08 et de \$412.64—ne font pas partie de la «rémunération reçue» par l’appelant «pour l’exercice des fonctions régulières» du poste qu’il occupe au sein de la Fonction publique et, par conséquent, ne font pas partie de son «traitement» au sens de ce terme dans la *Loi sur la pension de la Fonction publique*. Ce point de vue fut suivi par le savant juge de première instance. En toute déférence, je ^c ne puis souscrire à cette prétention.

En stricte analyse, selon moi, une augmentation rétroactive du «traitement» au sein de la Fonction publique constitue une «indemnité». Lorsque le fonctionnaire exécute les tâches requises par les fonctions de son poste, on lui paie un traitement (rémunération) qui lui revient de plein droit en contrepartie de ces services. Lorsque les taux de rémunération sont augmentés rétroactivement, il reçoit en fait un montant supplémentaire dûment autorisé ou une «indemnité» à l’égard de ces services. Même si une telle indemnité est autorisée ou convenue après coup, elle n’en constitue pas moins un paiement (rémunération) versé en contrepartie de ces services même si ces derniers ont déjà été rendus. Ces paiements sont pris sur les fonds affectés aux traitements versés par la Fonction publique et toute somme versée à l’employé à même les fonds publics ne peut se justifier que comme rémunération des services rendus par celui-ci au gouvernement. A mon avis, la situation ne change pas du seul fait que l’on désigne un paiement rétroactif d’un nom particulier, tel qu’«indemnité de règlement» ou «somme forfaitaire». Nous devons tenir compte du fond, sans nous laisser leurrer par les mots utilisés, (comparer avec l’arrêt *Curran c. M.R.N.*⁴) ni non plus, à mon avis, par le fait qu’une indemnité est qualifiée d’indemnité «de règlement». A mon avis, toute concession aux souhaits ou aux demandes d’une partie n’est faite qu’en vue de parvenir à un «règlement». De ce point de vue, je ne vois aucune différence entre les augmentations de traitement valables pour l’avenir et les augmentations rétroactives et, à mon avis, le

⁴ [1959] S.C.R. 850.

⁴ [1959] R.C.S. 850.

retroactive wage increase.⁵

The respondent relies on the words in the definition of "salary" that refer to compensation for the performance of "the regular duties" of a position. I cannot see any facts in this case that bring these words into play. As far as we know, the appellant performed no duties other than the "regular duties" of his position and the amounts in question were paid to him for having performed those duties.

In my view, the appeal should be allowed with costs (both of the appeal and of the action in the Trial Division) payable by the respondent to the appellant, and it should be declared that the amounts of \$3,231.08 and \$412.64 received by the appellant under Article 20.02 and Article 20.08, respectively, of the collective agreement between the Treasury Board and the Professional Institute of Canada re the "Engineering and Land Survey (All Employees)" Group represented salary that was paid to and received by the appellant for work performed by him in the Public Service of Canada and is to be included in salary for purposes of computing the annuity to which he is entitled under the *Public Service Superannuation Act*.

* * *

PRATTE J. concurred.

* * *

RYAN J. concurred.

fait de donner un nom fantaisiste à une augmentation rétroactive du traitement ne change pas la situation.⁵

^a L'intimée se fonde sur l'énoncé de la définition du terme «traitement», notamment la référence à la rémunération pour l'exercice de «fonctions régulières» d'un poste. Aucun des faits en l'espèce ne permet, à mon avis, d'invoquer ces termes. A notre connaissance, l'appelant n'exerça que des «fonctions régulières» de son poste en contrepartie de quoi il reçut les montants en cause.

^c A mon avis, l'appel devrait être accueilli et l'intimée devrait payer à l'appelant ses dépens (en appel et en Division de première instance); il faudrait en outre déclarer que les montants de \$3,231.08 et \$412.64 versés à l'appelant en vertu des articles 20.02 et 20.08, respectivement, de la convention collective signée par le conseil du Trésor et l'Institut professionnel du Service public du Canada pour le «Groupe génie et arpentage (tous les employés)», constituent un traitement versé à l'appelant en contrepartie de son travail au sein de la Fonction publique du Canada et doivent être inclus dans son traitement aux fins du calcul de la pension à laquelle il a droit en vertu de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.

* * *

LE JUGE PRATTE y a souscrit.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.

⁵ I find no ambiguity here that warrants reference to evidence of what the parties thought the effect of the agreement was in deciding the meaning of the *Public Service Superannuation Act*. Compare *Fullerton v. M.N.R.* [1939] Ex.C.R. 13.

⁵ A mon avis, il n'y a en l'espèce aucune ambiguïté qui, pour déterminer le sens de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, nous obligerait à nous reporter à la preuve relative au point de vue des parties quant à l'effet de la convention. Comparer avec l'arrêt *Fullerton c. M.R.N.* [1939] R.C.É. 13.