

T-8544-82

T-8544-82

Canadian Air Traffic Control Association (Plaintiff)

v.

The Queen as represented by Treasury Board (Defendant)

Trial Division, Collier J.—Ottawa, September 21, 1983 and February 1, 1984; Vancouver, July 3, 1984.

Public service — Action for declaration (1) Treasury Board minute void for contravention of 6 and 5 legislation and (2) affected air traffic controllers entitled to retroactive pay adjustments — New collective agreement introducing separate pay scales for two categories of controllers — Board then realizing literal application of Regulations ss. 65 and 66 to cross-category appointments could yield unsatisfactory results — Board unilaterally regulating situation after plaintiff refusing to consider proposal until bargaining rights restored — Regulations governing situation — No gap in agreement enabling Board to regulate — Board violating legislation by changing compensation plan — Court's power to make declaration as to retroactive adjustments uncertain — Judgment for plaintiff in part — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, ss. 2(1), 4, 6(1), 7 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 7(1)(d),(i) — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 54 — Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32 — Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations, SOR/67-118, ss. 65, 66.

Damages — Exemplary or punitive — Treasury Board unilaterally imposing terms and conditions set out in minute — Changing compensation plan in contravention of the Act — Minute held contrary to law — Claim for punitive damages rejected — Conduct not oppressive, arbitrary or high-handed — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

The plaintiff was the certified bargaining agent for certain air traffic controllers. These were divided into two categories: operating and non-operating. In each category there were different levels, and the higher the level, the greater the pay.

Initially, each level in the operating category entailed the same rate of pay as did the corresponding level in the non-operating category. Then a new collective agreement was signed. Under this new agreement, there was a separate pay scale for each of the categories. The negotiations which had produced the agreement had not included any discussion regarding the rate that would be paid to an employee if he were shifted from one category to the other; however, Treasury

Association canadienne du contrôle du trafic aérien (demanderesse)

c.

La Reine représentée par le Conseil du Trésor (défenderesse)

Division de première instance, juge Collier—Ottawa, 21 septembre 1983 et 1^{er} février 1984; Vancouver, 3 juillet 1984.

Fonction publique — Action visant à obtenir un jugement déclaratoire en vue (1) d'annuler la délibération du Conseil du Trésor parce qu'elle contrevient à la loi du 6 et 5 et (2) de donner droit aux contrôleurs du trafic aérien concernés à des ajustements rétroactifs de salaire — Nouvelle convention collective introduisant des échelles salariales distinctes pour deux catégories de contrôleurs — Le Conseil a ensuite réalisé qu'une application à la lettre des art. 65 et 66 du Règlement aux mutations d'une catégorie à une autre pouvait entraîner des résultats insatisfaisants — Le Conseil a réglementé unilatéralement la situation après que la demanderesse eut refusé d'étudier la proposition jusqu'au rétablissement de son droit de négocier — Le Règlement s'applique à la situation — Il n'y a pas de lacunes dans la convention permettant au Conseil de réglementer — En modifiant le régime de rémunération le Conseil contrevient à la loi — Il n'est pas certain que la Cour puisse prononcer un jugement déclaratoire en ce qui concerne les ajustements rétroactifs — Jugement partiellement en faveur de la demanderesse — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, art. 2(1), 4, 6(1), 7 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 7(1)(d),(i) — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 54 — Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, chap. C-32 — Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique, DORS/67-118, art. 65, 66.

Dommages-intérêts — Exemples ou punitifs — Le Conseil du Trésor a imposé unilatéralement les conditions énoncées dans la délibération — Modification du régime de rémunération en contravention à la Loi — Délibération jugée contraire à la loi — Demande de dommages-intérêts exemplaires rejetée — Conduite non oppressive, arbitraire ou abusive — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

La demanderesse est l'agent négociateur accrédité de certains contrôleurs du trafic aérien. Ces derniers sont divisés en deux catégories: les employés préposés à l'exploitation et les employés non préposés à l'exploitation. Chaque catégorie comporte des niveaux différents, et plus le niveau est élevé plus le salaire l'est également.

Initialement, chaque niveau de la catégorie des employés préposés à l'exploitation donnait droit au même taux de salaire que le niveau correspondant de la catégorie des employés non préposés à l'exploitation. Une nouvelle convention collective a ensuite été signée. Aux termes de cette nouvelle convention, il y a une échelle de salaire distincte pour chacune des catégories. Il n'a pas été question au cours des négociations qui ont abouti à la convention, des taux de salaire qui seraient versés à un

Board officials realized after the signing that with the new, separate pay scales, such cross-category appointments could result in anomalies and inequities if sections 65 and 66 of the Regulations, dealing with the rates payable subsequent to such appointments, were applied literally. The Board placed before the plaintiff a proposal aimed at solving the problem.

The signing of the new agreement had also been followed by the advent of the *Public Sector Compensation Restraint Act* (known as "the 6 and 5 legislation"), which had the effect of extending the agreement. In addition, it forbade the amending of "compensation plans" in collective agreements, and, generally speaking, it proscribed collective bargaining in respect of such plans. The plaintiff refused to consider the Board's proposal until its collective-bargaining rights were restored. The Board then passed a minute whereby it purported unilaterally to impose the terms comprised by the proposal.

In this action, the plaintiff claimed: a declaration that the Board's minute was contrary to law and without effect; a further declaration, that controllers whose pay had been affected by the minute while it was in force were entitled to have their pay rates retroactively adjusted; and punitive damages.

Held, the first declaration is granted; the other relief is denied.

The compensation plan in the new agreement included no specific provision with respect to pay changes on cross-category appointments. Nonetheless, the Regulations governed demotion, promotion and transfer under former agreements, and they governed these matters under the new agreement. Although this incorporation of sections 65 and 66 may lead to questionable and inequitable results—results not originally foreseen by the parties to the agreement—they were not inapplicable to the separate-pay-scales situation. Consequently, there was no gap, in respect of cross-category appointments, in the agreement. There was no gap the existence of which would, it was argued, have enabled the Board to take (unilateral) action, under the *Financial Administration Act*, to regulate the situation.

The 6 and 5 legislation made it unlawful to alter the compensation plan that obtained under the new collective agreement. The Board's minute did effect changes in the plan. It therefore contravened the legislation, and the changes effected cannot be upheld.

It is not clear whether the Court has the power to make the declaration regarding retroactive adjustments to pay rates. There was no evidence identifying either the plaintiff's members, or those particular members whose pay was affected. Distinct arguments may be appropriate in individual cases.

As for punitive damages, there is no basis in this case for an award of that kind. The Board's unilateral imposition of the terms contained in its minute was not conduct of an oppressive,

employé muté d'une catégorie à l'autre; toutefois, après la signature de la convention, les agents du Conseil du Trésor ont réalisé que les mutations d'une catégorie à une autre faisant suite à l'introduction d'échelles de salaire distinctes pourraient entraîner des anomalies et des injustices si les articles 65 et 66 du Règlement relatifs aux taux payables à la suite de ces nominations étaient appliqués à la lettre. Le Conseil a fait une proposition à la demanderesse dans le but de résoudre ce problème.

La signature de la nouvelle convention collective a également été suivie de l'introduction de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* (connue sous le nom de «la loi du 6 et 5»), dont l'effet a été de prolonger la convention. Elle interdisait en outre de modifier «les régimes de rémunération» prévus dans les conventions collectives et proscrivait, en termes généraux, la négociation collective en ce qui concerne ces régimes. La demanderesse a refusé d'examiner la proposition du Conseil tant qu'elle serait privée de son droit à la négociation collective. Le Conseil a ensuite adopté une délibération par laquelle il prétendait imposer unilatéralement les conditions prévues dans la proposition.

En l'espèce, la demanderesse réclame un jugement déclarant que la délibération du Conseil est contraire à la loi et inopérante, et un autre jugement déclarant que les contrôleurs du trafic aérien dont le salaire a été modifié par la délibération pendant qu'elle était en vigueur, ont droit à un réajustement rétroactif de leur échelle de salaire. Elle réclame aussi des dommages-intérêts exemplaires.

Jugement: le premier jugement déclaratoire est accordé; le second est refusé.

Le régime de rémunération prévu dans la nouvelle convention ne comporte aucune disposition explicite en ce qui concerne les modifications de salaire en cas de mutations d'une catégorie à une autre. Le Règlement s'applique néanmoins aux cas de rétrogradation, de promotion et de mutation sous le régime des anciennes conventions et de la nouvelle. Bien que le recours aux articles 65 et 66 puisse entraîner des résultats discutables et injustes que n'avaient pas prévus les parties à la convention, lesdits articles étaient applicables à la situation concernant les échelles de salaire distinctes. En conséquence, la convention ne comportait pas de lacunes en ce qui concerne les mutations d'une catégorie à une autre. On a soutenu qu'il n'existait pas de lacunes autorisant le Conseil à agir (unilatéralement) en vue de régler la situation en vertu de la *Loi sur l'administration financière*.

La loi du 6 et 5 interdisait de modifier le régime de rémunération prévu dans la nouvelle convention collective. La délibération du Conseil a effectivement modifié le régime. Elle contrevenait donc à la loi, et les modifications qu'elle a apportées ne peuvent être confirmées.

Il n'est pas certain que la Cour puisse prononcer un jugement déclaratoire concernant l'ajustement rétroactif des échelles de salaire. On n'a pas identifié les membres de la demanderesse ni lesquels, parmi eux, ont vu leur salaire modifié. Dans chaque cas, on peut présenter des arguments distincts.

Quant aux dommages-intérêts exemplaires, rien ne permet en l'espèce d'accorder une indemnité de ce genre. En imposant de façon unilatérale les conditions énoncées dans la délibération, le

arbitrary or high-handed nature. It was not conduct so outrageous as to warrant punishment by way of exemplary damages.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Rookes v. Barnard, et al., [1964] A.C. 1129 (H.L.).

REFERRED TO:

Cassell & Co. Ltd. v. Broome et al., [1972] A.C. 1027 (H.L.).

COUNSEL:

C. H. MacLean for plaintiff.
R. Cousineau for defendant.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

COLLIER J.: The plaintiff seeks declaratory relief in respect of certain changes alleged to have been made, by the Treasury Board, to a collective agreement. Punitive damages of \$50,000 are, in addition, claimed.

The plaintiff is a company incorporated under the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32. It is the certified bargaining agent for the A-I group air traffic controllers and others, employees of the Treasury Board.

The collective agreement between the plaintiff and the Treasury Board was signed May 28, 1982. I shall refer to it as the "May agreement", or the "new agreement". Its term was January 1, 1981, to December 31, 1982.

Prior to that agreement, air traffic controllers were classified as operating (operational), and non-operating (non-operational). Operational controllers worked in the day-to-day control of live air traffic. Non-operational personnel were in administrative and instructional activities. Transfers, or movements, mainly from non-operational to operational, took place.

Conseil ne s'est pas conduit de façon oppressive, arbitraire ou abusive. Sa conduite n'a pas été outrageante au point de justifier une peine sous forme de dommages-intérêts exemplaires.

a JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Rookes v. Barnard, et al., [1964] A.C. 1129 (H.L.).

DÉCISION CITÉE:

Cassell & Co. Ltd. v. Broome et al., [1972] A.C. 1027 (H.L.).

b

AVOCATS:

C. H. MacLean pour la demanderesse.
R. Cousineau pour la défenderesse.

c

PROCUREURS:

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

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

e

LE JUGE COLLIER: La demanderesse sollicite un jugement déclaratoire concernant certaines modifications que le Conseil du Trésor est censé avoir apportées à une convention collective. Elle réclame en outre des dommages-intérêts exemplaires au montant de 50 000 \$.

f

La demanderesse est une compagnie constituée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, chap. C-32. Elle est l'agent négociateur accrédité du groupe A-I des contrôleurs du trafic aérien et autres, qui sont des employés du Conseil du Trésor.

g

La convention collective conclue entre la demanderesse et le Conseil du Trésor a été signée le 28 mai 1982. Je l'appellerai «convention de mai», ou «nouvelle convention». Elle couvrirait la période du 1^{er} janvier 1981 au 31 décembre 1982.

h

Avant cette convention, les contrôleurs du trafic aérien étaient classés en deux catégories, le groupe des employés préposés à l'exploitation et le groupe des employés non préposés à l'exploitation. Les contrôleurs du premier groupe étaient chargés du contrôle quotidien du trafic aérien. Le personnel du second groupe exerçait des fonctions reliées à l'administration et à la formation. Il y a eu des

i

j

In each category, there were different levels. In the May agreement, operating employees were designated A-I 00 to A-I 5. Non-operating employees were designated A-I 3 to A-I 7. Each higher designated level brought an increase in pay.

The significant fact, prior to the new agreement, was that the rate of pay for operational and non-operational, at each designated level, was the same.

Sections 65 and 66 of the *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations* [SOR/67-118] (*PSTCER*) are complex provisions. They deal with cases where public service employees are promoted, demoted, or transferred. The rates of pay for those promoted or transferred, calculated on their former rate and on rates in their new position, are set out. There were no problems, under the old agreement, if transfers or promotions took place from non-operational to operational, or vice versa. The levels of pay were, as I have said, the same.

I turn now to the negotiations leading to the new agreement.

The plaintiff wanted a premium paid to the operating employees ("operational facility premium"). Treasury Board took the view there should be a separate, higher wage scale for non-operational, if the other premium were insisted upon. The parties eventually agreed to two separate pay scales, and the operational facility premium. There had been no discussion, as to the rates of pay to be paid on transfer, during negotiations.

After the agreement was signed, Treasury Board negotiators realized there could be anomalies and inequities if the Regulations (sections 65 and 66) were literally applied to transfers under the new pay scales. A transfer from operational to

mutations, le plus souvent du groupe des employés non préposés à l'exploitation au groupe des employés préposés à l'exploitation.

^a Chaque catégorie comportait des niveaux différents. Dans la convention de mai, les employés préposés à l'exploitation étaient désignés A-I 00 à A-I 5 et les employés non préposés à l'exploitation A-I 3 à A-I 7. Chaque niveau désigné supérieur entraînait une majoration de salaire.

^b Ce qui importait avant la nouvelle convention, c'était que le taux de salaire des employés préposés à l'exploitation et des employés non préposés à l'exploitation, à chaque niveau désigné, était le même.

^c Les articles 65 et 66 du *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique* [DORS/67-118] (*RCEFP*) sont des dispositions complexes. Ils prévoient les cas où les fonctionnaires sont promus, rétrogradés ou mutés. Ils fixent les taux de salaire des fonctionnaires promus ou mutés, calculés sur la base de leur ancien taux et des taux de leur nouveau poste. Sous le régime de l'ancienne convention, les mutations ou les promotions du groupe des employés non préposés à l'exploitation au groupe des employés préposés à l'exploitation ou vice versa ne posaient aucun problème. Comme je l'ai dit, les niveaux de salaire étaient identiques.

J'aborde maintenant les négociations qui ont donné lieu à la nouvelle convention.

^d La demanderesse a réclamé une prime versée aux employés préposés à l'exploitation («prime d'installation d'exploitation»). Le Conseil du Trésor était d'avis qu'il devrait y avoir une échelle de salaire distincte et plus élevée pour les employés non préposés à l'exploitation, si on insistait pour obtenir l'autre prime. Les parties se sont finalement entendues pour qu'il y ait deux échelles de salaire distinctes, ainsi que la prime d'installation d'exploitation. Il n'a pas été question, au cours des négociations, des taux de salaire à être versés en cas de mutation.

^e Après la signature de la convention, les négociateurs du Conseil du Trésor ont réalisé que l'application à la lettre du Règlement (articles 65 et 66) aux mutations sous le régime des nouvelles échelles de salaire pourrait entraîner des anomalies et des

non-operational at a certain level could, in some circumstances, be considered a promotion, calling for the incremental level set out in section 66. Other transfers, depending on the situation, could result, from a monetary incremental position, in a demotion.

Negotiators for both sides met to discuss the problem, and certain other matters arising out of the new agreement. This was a common practice. If consensus were reached, then a letter of understanding was signed and became part of the collective agreement. In this case letters of understanding, not relevant here, were eventually signed in respect of the other matters referred to (see Exhibits 1B and 1C).

Treasury Board representatives put forward a proposal (Exhibit 3):

... to clarify the intent in respect to the application of pay to certain employees changing from operating to non-operating and vice-versa [sic] . . .

The plaintiff's representative agreed to recommend the proposal to his board of directors.

The board rejected the proposal.

The *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, had been assented to on August 4, 1982. The statute was popularly known as "the 6 and 5 legislation". It became effective June 29, 1982. It provided for ceilings on wage rates in the public sector, and for those ceilings to be included in compensation plans in collective agreements. The legislation [section 7] forbade any other amendments to the "wage rates or other terms and conditions of the compensation plan."

Speaking very generally, the statute took away collective bargaining in respect of compensation plans.

That was the view of the plaintiff's board of directors.

The formal decision, rejecting the Treasury Board proposal, in respect of transfers, was as follows (Exhibit 4):

injustices. Une mutation du groupe des employés préposés à l'exploitation au groupe des employés non préposés à l'exploitation à un certain niveau pouvait, dans certaines circonstances, être considérée comme une promotion, ce qui donnait lieu à l'avancement prévu à l'article 66. D'autres mutations pouvaient, suivant les circonstances, constituer une rétrogradation sur le plan monétaire.

Les négociateurs des deux parties se sont rencontrés pour discuter du problème et de certaines autres questions découlant de la nouvelle convention. C'était là une pratique courante. Si on arrivait à un consensus, on signait alors une lettre d'entente qui devenait partie intégrante de la convention collective. Dans le présent cas, des lettres d'entente, non pertinentes en l'espèce, ont finalement été signées en ce qui concerne les autres questions dont il a été fait mention (voir les pièces 1B et 1C).

Les représentants du Conseil du Trésor ont avancé une proposition (pièce 3) visant:

[TRADUCTION] ... à clarifier l'intention concernant l'application des salaires à certains employés mutés du personnel d'exploitation au personnel de non-exploitation et vice versa . . .

Le représentant de la demanderesse a accepté de recommander la proposition à son conseil d'administration.

Celui-ci a rejeté la proposition.

La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, a été sanctionnée le 4 août 1982. Cette loi était mieux connue sous le nom de «la loi du 6 et du 5». Elle est entrée en vigueur le 29 juin 1982. Elle plafonnait les taux de salaire dans le secteur public, ces plafonds devant s'appliquer aux régimes de rémunération figurant dans les conventions collectives. Cette loi [article 7] interdisait toute autre modification aux «taux de salaire et . . . autres dispositions du régime».

En termes très généraux, la loi supprimait la négociation collective en ce qui concerne les régimes de rémunération.

C'était l'avis du conseil d'administration de la demanderesse.

Voici la décision officielle qui a rejeté la proposition du Conseil du Trésor concernant les mutations (pièce 4):

(c) Conversion from Ops to Non-Ops or Non-Ops to Ops—Treasury Board has since realized that with the new split pay scales for Ops and Non-Ops, the Operating Facility Premium (OFP) is not recognized as a part of the salary for the purposes of selecting the appropriate increment during a move.

The Board agreed that the President should advise Treasury Board that it was not prepared to consider the Letter of Understanding until collective bargaining rights were returned to CATCA.

Approximately a month later, Treasury Board unilaterally passed a minute (784715) setting out the

... terms and conditions governing the application of pay to employees in the Air Traffic Control bargaining unit as authorized by Treasury Board ...

The terms and conditions were identical to those proposed earlier, and rejected by the plaintiff.

The plaintiff says sections 65 and 66 were, in effect, part of the compensation plan in the May agreement. "Compensation plan" is defined in subsection 2(1) of the *Public Sector Compensation Restraint Act* as follows:

2. (1) ...

"compensation plan" means the provisions, however established, for the determination and administration of compensation, and includes such provisions contained in collective agreements or arbitral awards or established bilaterally between an employer and an employee, unilaterally by an employer or by or pursuant to any Act of Parliament;

The plaintiff then goes to subsection 6(1) and section 7 of the same statute. They read as follows:

6. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament except the *Canadian Human Rights Act* but subject to this section and section 7, the terms and conditions of

(a) every compensation plan that is extended under section 4 or 5, and

(b) every collective agreement or arbitral award that includes such a compensation plan,

shall, subject to this Part, continue in force without change for the period for which the compensation plan is extended. [My underlining.]

7. The parties to a collective agreement, or the persons bound by an arbitral award, that includes a compensation plan that is

[TRADUCTION] c) Mutation du groupe des employés préposés à l'exploitation au groupe des employés non préposés à l'exploitation ou vice versa—Le Conseil du Trésor a depuis lors réalisé qu'avec le nouveau fractionnement des échelles de salaire pour le groupe des employés préposés à l'exploitation et le groupe des employés non préposés à l'exploitation, la prime d'installation d'exploitation (PIE) n'est pas reconnue comme faisant partie du salaire lorsqu'il s'agit de choisir l'augmentation appropriée en cas de mutation.

Le conseil a convenu que le président informe le Conseil du Trésor qu'il n'est pas disposé à examiner la lettre d'entente tant que l'ACCTA sera privée de son droit à la négociation collective.

Un mois plus tard, le Conseil du Trésor a adopté unilatéralement une délibération (784715) énonçant les

[TRADUCTION] ... conditions réglant l'application des taux de salaire aux employés faisant partie de l'unité de négociation du contrôle du trafic aérien, autorisées par le Conseil du Trésor ...

Ces conditions étaient identiques à celles qui avaient déjà été proposées et rejetées par la demanderesse.

Celle-ci prétend que les articles 65 et 66 faisaient effectivement partie du régime de rémunération figurant dans la convention de mai. Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* définit le «régime de rémunération» de la façon suivante:

2. (1) ...

«régime de rémunération» Ensemble de dispositions, quel que soit leur mode d'établissement, régissant la détermination et la gestion des rémunérations; constituent notamment des régimes de rémunération les dispositions de cette nature figurant dans les conventions collectives et les décisions arbitrales ou établies soit par accord entre un employeur et un salarié, soit par l'employeur seul, soit conformément à une loi du Parlement.

La demanderesse se réfère ensuite au paragraphe 6(1) et à l'article 7 de la même loi qui sont ainsi rédigés:

6. (1) Par dérogation à toute autre loi du Parlement, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mais sous réserve du présent article et de l'article 7, les dispositions d'un régime de rémunération prorogé en vertu des articles 4 ou 5 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime demeurent en vigueur sans modification, sous réserve de la présente partie, pendant la période de prorogation. [C'est moi qui souligne.]

7. Les parties à une convention collective, ou les personnes visées par une décision arbitrale, qui comporte un régime de

extended under section 4 may, by agreement, amend any terms and conditions of the collective agreement or arbitral award other than wage rates or other terms and conditions of the compensation plan.

The plaintiff contends the Treasury Board minute was unlawful; it contravened the provisions set out above; the Treasury Board provisions for the determination and administration of the compensation amounted to a change in the compensation plan.

I digress, here, to point out the May agreement was, by virtue of section 4, extended for 24 months.

The defence contention runs this way. The compensation plan in the collective agreement did not include any terms, or administrative rules, to deal with the new two-pay-scale situation and inter-unit transfers; sections 65 and 66 of the *PSTCER* were inapplicable to these new separate pay scales; those sections of the Regulations led to ridiculous and inequitable results; because of this hiatus, Treasury Board had the power, unilaterally, to provide the necessary administrative rules. The power, it is said, comes from paragraph 7(1)(d) or (i) of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10. Those paragraphs are as follows:

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

(d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of such persons and any matters related thereto:

(i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service.

I do not agree with the defendant's position. I accept the contentions advanced by the plaintiff.

rémunération prorogé en vertu de l'article 4 peuvent s'entendre pour modifier les dispositions de la convention ou de la décision, à l'exception des taux de salaire et des autres dispositions du régime.

^a La demanderesse soutient que la délibération du Conseil du Trésor est illégale, qu'elle contrevient aux dispositions susmentionnées et que les mesures prises par ce dernier pour déterminer et gérer la rémunération constituent un changement au régime de rémunération.

Soit dit en passant, la convention de mai a été prolongée de vingt-quatre mois en vertu de l'article 4.

^c Voici ce que la défense prétend. Le régime de rémunération figurant dans la convention collective ne comporte aucune condition ou règle administrative applicable à la nouvelle situation concernant la double échelle de salaire et les mutations d'une unité à une autre; les articles 65 et 66 du *RCEFP* ne s'appliquent pas à ces nouvelles échelles de salaire distinctes; ces articles du Règlement produisent des conséquences ridicules et injustes; à cause de ce hiatus, le Conseil du Trésor a le pouvoir d'établir unilatéralement les règles administratives nécessaires. Ce pouvoir, prétend-on, découle des alinéas 7(1)d) ou i) de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, qui prévoient ce qui suit:

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

^h d) déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique en retour des services rendus, la durée du travail et les congés de ces personnes ainsi que les questions connexes;

ⁱ i) régler toutes les autres questions, notamment les conditions de travail non autrement prévues de façon expresse par le présent paragraphe, que le conseil du Trésor estime nécessaires à la direction efficace du personnel de la fonction publique.

^j Je ne souscris pas au point de vue de la défenderesse. Je suis d'accord avec les arguments avancés par la demanderesse.

The compensation plan in the new collective agreement did provide for the determination and administration of compensation in respect of the separate pay scales for non-operating and operating personnel, and the operational facility premium. It did not specifically provide for the pay changes which might occur on transfers between the two categories. The Regulations, under former agreements, covered matters of demotion, promotion and transfer.

I accept the plaintiff's submission that the terms and conditions in the applicable Regulations governed the situation.

Questionable and inequitable results may result: the employees may, in many cases, benefit, where benefit was not originally foreseen. All that, to my mind, does not permit Treasury Board, purportedly proceeding under paragraph 7(1)(d) of the *Financial Administration Act*, to change, unilaterally, the terms and conditions of the frozen compensation plan. That course was, under the *Public Sector Compensation Restraint Act*, forbidden.

During argument, I suggested to counsel for the defendant that section 7 of the *Financial Administration Act* could be interpreted to permit Treasury Board to make any determination it wished, in respect of the pay, working conditions, leave, etc. of its employees. And all regardless of any collective agreements, and their terms, reached pursuant to the powers given in section 54 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. Counsel stated that interpretation was open. But he was not advancing it in this case. I do not intend, therefore, to explore that avenue.

There will be a declaration that Treasury Board Minute 784715 is contrary to law, and the changes effected thereby to the new collective agreement (402/82) are of no effect.

The plaintiff asked for further declaratory relief:

2. A Declaration that all members of the A1 Group whose pay was regulated by Treasury Board Minute 784715 while it was in force are entitled to have their rates of pay retroactively

Le régime de rémunération figurant dans la nouvelle convention collective prévoit la détermination et la gestion de la rémunération concernant les échelles de salaire distinctes pour le personnel non préposé à l'exploitation et le personnel préposé à l'exploitation, ainsi que la prime d'installation d'exploitation. Il ne prévoit pas spécifiquement les changements de salaire pouvant survenir en cas de mutations d'une catégorie à l'autre. Sous le régime des anciennes conventions, le Règlement s'appliquait aux cas de rétrogradation, de promotion et de mutation.

Je souscris à la prétention de la demanderesse selon laquelle les conditions figurant dans le Règlement applicable s'appliquent à la situation.

Cela peut produire des conséquences discutables et injustes. Dans nombre de cas, des employés peuvent tirer un bénéfice alors que cela n'était pas prévu à l'origine. Selon moi, cela ne permet pas au Conseil du Trésor qui prétend se fonder sur l'alinéa 7(1)d) de la *Loi sur l'administration financière* de modifier unilatéralement les conditions du régime de rémunération gelé. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* interdit une telle pratique.

Au cours des plaidoiries, j'ai dit à l'avocat de la défenderesse que l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* peut être interprété de manière à permettre au Conseil du Trésor de déterminer ce qu'il désire, en ce qui concerne le salaire, les conditions de travail, les congés, etc. de ses employés. Et ce, quelles que soient les conventions collectives et leurs conditions adoptées en vertu des pouvoirs conférés par l'article 54 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35. L'avocat a déclaré que cette interprétation était possible. Mais il ne l'a pas avancée en l'espèce. Je n'ai donc pas l'intention d'explorer cette question.

Je déclare que la délibération 784715 du Conseil du Trésor est illégale et que les modifications qu'elle a apportées à la nouvelle convention collective (402/82) sont nulles.

La demanderesse a également sollicité un jugement:

[TRADUCTION] 2. Déclarant que tous les membres du Groupe A1 dont le salaire est réglementé par la délibération 784715 du Conseil du Trésor pendant qu'elle était en vigueur, ont droit à

adjusted in accordance with the provisions governing the application of the Pay rules in effect immediately prior to the issuing of Treasury Board Minute 784715.

I have doubts as to whether the Court has power to make that declaration.

There is no evidence before me as to who are members of the plaintiff; which particular members had their pay affected. There may be separate arguments to be made, one way or the other, in individual cases. It seems to me those are not matters for determination in this particular suit. The consequences which may follow, in individual cases, from the main declaration are, as I see them, to be worked out as the collective agreement and sections 65 and 66 operated, before passing of the Treasury Board minute.

The authority of the Court to make the second declaration was not discussed at trial. If counsel wish to make submissions, I shall withhold the formal pronouncement accordingly.

There remains the claim for punitive damages.

There is no basis here for an award of that kind. Exemplary damages may come into play whenever the conduct of a defendant has been sufficiently outrageous to merit punishment.¹ The English courts have narrowed the situations in which punitive damages can be awarded.² But they have set out certain categories in which an award of exemplary damages might be made:³

The first category is oppressive, arbitrary or unconstitutional action by the servants of the government. I should not extend this category—I say this with particular reference to the facts of this case—to oppressive action by private corporations or individuals. Where one man is more powerful than another, it is inevitable that he will try to use his power to gain his ends; and if his power is much greater than the other's, he might perhaps, be said to be using it oppressively. If he uses his power illegally,

¹ *McGregor on Damages*, 14th edition, 1980, paragraphs 309 et seq.

² See *Rookes v. Barnard, et al.*, [1964] A.C. 1129 (H.L.). See also *Cassell & Co. Ltd. v. Broome et al.*, [1972] A.C. 1027 (H.L.).

³ Per Lord Devlin in the *Rookes* case (*supra*) at page 1226.

ce que leur échelle de salaire soit ajustée rétroactivement conformément aux dispositions régissant l'application des règles de salaire en vigueur immédiatement avant le dépôt de la délibération 784715 du Conseil du Trésor.

Je doute que la Cour ait compétence pour prononcer un tel jugement déclaratoire.

On ne m'a pas indiqué qui sont les membres de la demanderesse et lesquels, parmi eux, ont vu leur salaire modifié. Dans chaque cas, on peut présenter des arguments distincts dans un sens ou dans l'autre. Il me semble que ce ne sont pas là des questions qui doivent être déterminées dans la présente instance. Les conséquences qui peuvent découler, dans chaque cas, du jugement déclaratoire principal doivent, à mon avis, être évaluées en fonction de la convention collective et les articles 65 et 66 tels qu'ils s'appliquaient avant l'adoption de la délibération du Conseil du Trésor.

La compétence de la Cour pour prononcer le second jugement déclaratoire n'a pas été examinée au cours du procès. Si les avocats désirent me soumettre des observations, je surseoirai alors au prononcé de mon jugement.

Il me reste à examiner la demande de dommages-intérêts exemplaires.

Rien ne permet d'accorder une indemnité de ce genre. Les dommages-intérêts exemplaires peuvent entrer en ligne de compte lorsque la conduite d'un défendeur a été suffisamment outrageante pour justifier une peine¹. Les tribunaux britanniques ont précisé les cas où des dommages-intérêts exemplaires peuvent être adjugés². Ils ont cependant établi certaines catégories de cas où ces dommages-intérêts peuvent être adjugés³:

[TRADUCTION] La première catégorie est constituée d'actes oppressifs, arbitraires ou inconstitutionnels accomplis par des fonctionnaires. Je n'inclus pas dans cette catégorie—je dis cela en me référant expressément aux faits en l'espèce—les actes oppressifs accomplis par des compagnies privées ou des particuliers. Lorsqu'un homme est plus puissant qu'un autre, il est inévitable qu'il tente d'utiliser son pouvoir pour parvenir à ses fins; et s'il dispose d'un pouvoir beaucoup plus grand, on

¹ *McGregor on Damages* (14^e édition, 1980, paragraphes 309 et s.).

² Voir *Rookes v. Barnard, et al.*, [1964] A.C. 1129 (H.L.). Voir également *Cassell & Co. Ltd. v. Broome et al.*, [1972] A.C. 1027 (H.L.).

³ Lord Devlin dans l'affaire *Rookes* (précitée) à la page 1226.

he must of course pay for his illegality in the ordinary way; but he is not to be punished simply because he is the more powerful. In the case of the government it is different, for the servants of the government are also the servants of the people and the use of their power must always be subordinate to their duty of service.

The action of Treasury Board, in unilaterally imposing the terms and conditions set out in the impugned minute, cannot, to my mind, be classed as oppressive, arbitrary, or high-handed, warranting punishment by way of exemplary damages.

The plaintiff is entitled to the costs of this action.

* * *

The following are the supplementary reasons for judgment rendered by

COLLIER J.: On page 1063 of my reasons, given February 1, 1984, I expressed doubts as to the power of the Court to make a declaration as sought in paragraph 2 of the claim for relief.

I invited counsel to make written submissions. That has now been done.

After considering the written submissions, I see no reason to change the view I expressed in the second paragraph of my reasons at page 1063.

a pourrait peut-être dire qu'il l'utilise d'une manière oppressive. S'il utilise son pouvoir illégalement, il doit, bien sûr, expier son illégalité de la manière ordinaire; mais il ne doit pas être puni simplement parce qu'il est plus puissant. Lorsqu'il s'agit du gouvernement, la situation est différente car les fonctionnaires sont également les serviteurs du peuple et ils doivent toujours utiliser leurs pouvoirs en tenant compte des exigences de leurs fonctions.

b L'acte du Conseil du Trésor qui a imposé unilatéralement les conditions énoncées dans la délibération contestée ne peut, à mon avis, être considéré comme un acte oppressif, arbitraire ou abusif, donnant lieu à des dommages-intérêts exemplaires.

c La demanderesse a droit aux dépens de la présente action.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs supplémentaires du jugement rendu par

d LE JUGE COLLIER: À la page 1063 de mes motifs, prononcés le 1^{er} février 1984, j'ai exprimé des doutes quant à la compétence de la Cour pour rendre le jugement déclaratoire sollicité au paragraphe 2 de la demande de redressement.

e J'ai invité les avocats à soumettre des observations écrites. C'est chose faite maintenant.

f Après examen de ces observations écrites, il n'y a pas lieu pour moi de modifier le point de vue que j'ai adopté au deuxième paragraphe de mes motifs, à la page 1063.