

A-685-79

A-685-79

P. R. Andrews (Appellant)

v.

G. Gail Brent, Public Service Staff Relations Board and Attorney General of Canada (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Urie and Ryan JJ.—Ottawa, May 16 and 28, 1980.

Public Service — Labour relations — Appeal from Trial Division decision granting prohibition to prevent Adjudicator from hearing matter — Appellant involved in an accident resulting in damages to a Crown vehicle — Investigation determined that appellant's negligence was sole cause of accident, and a portion of damages was demanded from appellant pursuant to statute — Treasury Board recommended set-off against appellant's salary, whereupon appellant filed a grievance without success, and then referred matter to adjudication — Adjudicator found that she had jurisdiction, but Trial Judge held that she did not — Whether employer's action to recover portion of loss was disciplinary action resulting in a financial penalty within the meaning of s. 91(1)(b) of the Public Service Staff Relations Act — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 90, 91(1)(b) — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 6, 95(1) — National Defence Claims Order, 1970, SOR/70-427, ss. 11, 12, 13, 15, 16(3), 17(1)(b),(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

A motor vehicle owned by the Crown and operated by appellant in the course of employment was involved in an accident resulting in damage to the vehicle. Following the accident, an investigation conducted in the absence of appellant, determined that appellant's negligence constituted sole cause of accident. Appellant was served with a demand for reimbursement and to show cause why the amount claimed should not be deducted from his salary pursuant to the *National Defence Claims Order, 1970*. Upon appellant's refusal to make the restitution, the Deputy Attorney General found that appellant was indebted to the Crown within the meaning of subsection 95(1) of the *Financial Administration Act*, and Treasury Board recommended that the amount owing be set off against appellant's salary. Appellant thereafter presented a grievance without success, and then referred the grievance to adjudication. The Adjudicator held that the action complained of fell within section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, and that she had jurisdiction to hear the matter. The Trial Judge found that the Adjudicator did not have jurisdiction, and granted a writ of prohibition prohibiting her from considering the matter. The question is whether the action complained of resulted in a financial penalty.

Held, the appeal is dismissed. The case is one in which the Crown has invoked a statutory administrative procedure for the assertion of a civil claim for an amount for which Crown

P. R. Andrews (Appellant)

c.

G. Gail Brent, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et le procureur général du Canada (Intimés)

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, les juges Urie et Ryan—Ottawa, 16 et 28 mai 1980.

Fonction publique — Relations de travail — Appel de la décision par laquelle la Division de première instance a accordé un bref de prohibition interdisant à l'arbitre d'instruire l'affaire — L'appellant a été impliqué dans un accident qui a causé des dommages à un véhicule appartenant à la Couronne — L'enquête a établi que l'accident était imputable à la seule négligence de l'appellant, et une partie de la perte a été réclamée à ce dernier conformément à la Loi — Le conseil du Trésor a recommandé un prélèvement sur le salaire de l'appellant; ce dernier a alors déposé un grief qui a échoué; il a renvoyé par la suite l'affaire à l'arbitrage — L'arbitre s'est déclarée compétente, mais le juge de première instance en a jugé autrement — La question est de savoir si la mesure de recouvrement, de la part de l'employeur, d'une partie de la perte constituait une mesure disciplinaire entraînant une peine pécuniaire au sens de l'art. 91(1)(b) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 90, 91(1)(b) — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, art. 6, 95(1) — Décret sur les réclamations relatives à la Défense nationale, 1970, DORS/70-427, art. 11, 12, 13, 15, 16(3), 17(1)(b),(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18.

Un véhicule appartenant à la Couronne et conduit par l'appellant dans l'exercice de ses fonctions fut endommagé dans un accident. Par la suite, une enquête à laquelle l'appellant ne fut ni entendu ni appelé permit d'établir que l'accident était uniquement dû à la négligence de l'appellant. Une demande de remboursement fut signifiée à l'appellant et celui-ci fut invité à donner les raisons pour lesquelles la somme réclamée ne devrait pas, en application du *Décret sur les réclamations relatives à la Défense nationale, 1970*, être déduite de son salaire. L'appellant ayant refusé de s'exécuter, le sous-procureur général conclut qu'il était débiteur envers la Couronne, au sens du paragraphe 95(1) de la *Loi sur l'administration financière*, et le conseil du Trésor ordonna que la somme due soit déduite du salaire de l'appellant. Ce dernier déposa alors un grief qui échoua et qu'il soumit par la suite à l'arbitrage. L'arbitre jugea que la mesure attaquée tombait sous le coup de l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et qu'elle avait compétence pour connaître de l'affaire. Le juge de première instance conclut le contraire et accorda un bref de prohibition lui interdisant d'instruire l'affaire. La question est de savoir si la mesure attaquée entraînait une peine pécuniaire.

Arrêt: l'appel est rejeté. Il s'agit d'un cas où la Couronne a recouru à la mesure administrative prévue par la loi en vue de recouvrer une dette civile dont, aux yeux de la Couronne, un

officials consider that an employee, as a result of his negligence, has become liable to the Crown at law and for recovery of such claim by deduction from the employee's pay. Such an amount when ascertained in accordance with the procedure, is not a penalty. It is not a punishment. It is simply an amount which the Crown claims is owing. The appellant's ultimate liability for the amount is still in contention. It will be determined only when it has been determined by a Court of competent jurisdiction either in an action brought by the Crown to recover its loss or in an action by appellant to recover his pay. Such action does not result in a financial penalty or in a penalty of any sort. Counsel for the appellant stressed the nature and purpose of the statute and invited the Court to interpret it broadly so as to afford the appellant the right to have the disputed subject matter heard by the Adjudicator. The kind of case that falls under paragraph 91(1)(b) is one of punitive action in respect of infractions of the rules governing the work of the employee. In enacting section 91 Parliament has not committed the decision of disputes as to such liabilities to adjudicators under the Act but has left them for determination by the regular courts of law having jurisdiction in such matters.

United Electrical, Radio & Machine Workers, Local 524, re Canadian General Electric Co., Ltd. 5 Lab. Arb. Cas. 1939, referred to. *Attorney General of Canada v. Grégoire* [1978] 2 F.C. 11, referred to.

APPEAL.

COUNSEL:

M. W. Wright, Q.C. for appellant.
B. R. Evernden for respondents.

SOLICITORS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: The issue in this appeal is whether the action taken on behalf of the Crown to recover a portion of a loss sustained by reason of the appellant's negligence in the performance of duties of his employment as a servant of the Crown was "disciplinary action resulting in . . . a financial penalty" within the meaning of paragraph 91(1)(b) of the *Public Service Staff Rela-*

employé s'est rendu débiteur envers elle du fait de sa négligence et de recouvrer cette dette par voie de prélèvement sur le salaire de l'intéressé. Le montant de la dette une fois établi conformément à la procédure ne constitue pas une peine. Il n'a nullement le caractère d'une sanction. Il s'agit simplement d'une somme exigible que la Couronne revendique. La responsabilité définitive de l'appellant quant au montant en cause n'est encore qu'une prétention. L'obligation de l'appellant n'existera que lorsqu'elle aura été établie par un tribunal compétent soit dans une action en recouvrement de la perte subie par la Couronne, soit dans une action en recouvrement de salaire intentée par l'appellant. Cette mesure n'entraîne pas une peine pécuniaire ou une peine quelconque. L'avocat de l'appellant a insisté sur la nature et l'objet de la Loi et sollicité la Cour de l'interpréter largement, de façon à accorder à l'appellant le droit de saisir l'arbitre de la question en litige. Dans les cas visés à l'alinéa 91(1)b), il s'agit de mesures punitives pour les infractions aux règles régissant le travail de l'employé. En adoptant l'article 91, le Parlement n'a pas conféré le pouvoir de trancher les litiges portant sur cette responsabilité aux arbitres nommés en vertu de la Loi, mais aux tribunaux de droit commun compétents en la matière.

Arrêts mentionnés: *United Electrical, Radio & Machine Workers, Local 524, re Canadian General Electric Co., Ltd.* 5 Lab. Arb. Cas. 1939; *Le procureur général du Canada c. Grégoire* [1978] 2 C.F. 11.

e APPEL.

AVOCATS:

M. W. Wright, c.r. pour l'appellant.
B. R. Evernden pour les intimés.

f PROCUREURS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

h

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

i LE JUGE EN CHEF THURLOW: Le litige dans le présent appel porte sur la question de savoir si la mesure prise pour le compte de la Couronne en vue du recouvrement d'une partie de la perte que l'appellant, un fonctionnaire de la Couronne, a causée du fait de sa négligence dans l'exercice de ses fonctions, constitue une «mesure disciplinaire entraînant . . . une peine pécuniaire» au sens de

tions Act, R.S.C. 1970, c. P-35.¹ If so, it was open to the appellant to refer his grievance in respect of such action to adjudication.² The Adjudicator held that the action was disciplinary action resulting in a financial penalty and upheld her jurisdiction but on an application under section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 the Trial Division held otherwise and granted prohibition.³ The present proceeding is an appeal from that judgment.

The action in question taken by the employer arose out of an incident in which a motor vehicle owned by the Crown and operated by the appellant, in the course of his employment in the Department of National Defence, was involved in an accident resulting in damage to the vehicle estimated at \$1,357.29.

At the material time there was in effect a *National Defence Claims Order, 1970*,⁴ made by the Treasury Board under section 6 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10. The Order provided a procedure for dealing administratively with claims for damages against the Crown and claims by the Crown against officers and men of the armed services and against public servants employed in the Department of National Defence both when such claims arose outside and when they arose within their employment. In the case of claims by the Crown the procedure leads to a demand for reimbursement of the whole or some portion of the loss sustained. The order included the following:

¹ 91. (1) Where an employee has presented a grievance up to and including the final level in the grievance process with respect to

(a) the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

(b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty,

and his grievance has not been dealt with to his satisfaction, he may refer the grievance to adjudication.

² A contention raised in the appellant's memorandum that the Adjudicator had jurisdiction under paragraph 91(1)(a) was abandoned at the hearing.

³ [1980] 1 F.C. 833.

⁴ SOR/70-427.

l'alinéa 91(1)b) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.¹ Dans l'affirmative, l'appellant pouvait renvoyer son grief à l'arbitrage.² L'arbitre a décidé qu'il s'agissait d'une mesure disciplinaire entraînant une peine pécuniaire et conclu à sa compétence. Toutefois, sur une requête introduite en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, la Division de première instance en a jugé autrement et a accordé un bref de prohibition.³ Ce jugement fait l'objet du présent appel.

L'employeur prit la mesure en question à la suite d'un accident d'automobile dans lequel fut impliqué l'appellant alors qu'il conduisait un véhicule appartenant à la Couronne et qu'il était au service du ministère de la Défense nationale. Cet accident causa pour \$1,357.29 de dommages au véhicule.

A l'époque en cause était en vigueur le *Décret sur les réclamations relatives à la Défense nationale, 1970*,⁴ pris par le conseil du Trésor en application de l'article 6 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c. F-10. Le décret prévoyait une procédure administrative relative aux réclamations contre la Couronne et à celles que la Couronne peut avoir contre des officiers, des militaires et des fonctionnaires au service du ministère de la Défense nationale, que ces réclamations soient nées ou non à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En cas de réclamation par la Couronne, la procédure aboutit à une demande de remboursement de la totalité ou d'une partie de la perte subie. Le décret contenait les dispositions suivantes:

¹ 91. (1) Lorsqu'un employé a présenté un grief jusqu'au dernier palier de la procédure applicable aux griefs inclusive-ment, au sujet

a) de l'interprétation ou de l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, ou

b) d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire,

et que son grief n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante pour lui, il peut renvoyer le grief à l'arbitrage.

² A l'audience, l'appellant s'est désisté de la prétention, contenue dans son mémoire, selon laquelle l'arbitre avait compétence en application de l'alinéa 91(1)a).

³ [1980] 1 C.F. 833.

⁴ DORS/70-427.

CLAIMS AGAINST PUBLIC SERVANTS AND OFFICERS AND MEN
WITHIN EMPLOYMENT

15. Where an opinion is given by an authority referred to in section 12 that

(a) the Crown has a claim against a public servant or an officer or man resulting from

(i) the death of or injury to a public servant or an officer or man, or

(ii) in the case of a public servant, the loss of or damage to public property under the control or administration of the Department,

(b) the claim arose by reason of an incident involving negligence on the part of the public servant or the officer or man while acting within the scope of his duties or employment, and

(c) his negligence was not of a minor character,

a demand for payment shall be made and enforced on the public servant or the officer or man in the same manner, the same ratio and to the same extent, having regard to the amount involved, as a demand for reimbursement under Part V.

With respect to the opinion and demand referred to, sections 11, 12 and 13 provided:

Opinion

11. An opinion shall be obtained in respect of any claim by the Crown referred to in subsection 10(2), as to

(a) whether there is a legal claim by the Crown;

(b) whether the Crown is legally entitled to recover the full amount of damages suffered by it; and

(c) where the opinion obtained in respect of paragraph (b) is in the negative, the amount of damages to which the Crown is legally entitled, having regard to the amount claimed and the apportionment of fault, if any, on the part of any person who may have been involved.

Authority to Give Opinion

12. An opinion referred to in section 11 shall be given

(a) by a local authority

(i) where the amount of damages involved does not exceed one thousand dollars, or

(ii) where more than one claim arises out of the same incident and the amount of damages involved does not exceed two thousand dollars;

(b) by the Judge Advocate General,

(i) where the amount of damages involved does not exceed five thousand dollars, or

(ii) where more than one claim arises out of the same incident and the amount of damages involved does not exceed eight thousand dollars; or

(c) by the Deputy Attorney General of Canada, where the amount of damages involved exceeds the limits set out in paragraph (b).

RÉCLAMATIONS CONTRE DES FONCTIONNAIRES, DES
OFFICIERS ET DES HOMMES QUI AGISSENT DANS LES LIMITES
DE LEURS FONCTIONS

15. Lorsque l'opinion donnée par une autorité mentionnée à l'article 12 énonce que

a) la Couronne a une réclamation à faire valoir contre un fonctionnaire, un officier ou un homme

(i) à la suite de la mort d'un fonctionnaire, d'un officier ou d'un homme, ou de blessures à un fonctionnaire, un officier ou un homme, ou

(ii) dans le cas d'un fonctionnaire, à la suite de la perte de biens publics ou du dommage à des biens publics qui sont sous le contrôle ou l'administration du Ministère,

b) que la réclamation découle d'un incident impliquant la négligence du fonctionnaire, de l'officier ou de l'homme alors qu'il agissait dans les limites de ses fonctions, et

c) que sa négligence n'était pas une négligence mineure,

une demande de paiement doit être faite au fonctionnaire, à l'officier ou à l'homme sur la même base et dans la même proportion, eu égard au montant en cause, que celles établies à la partie V.

Quant à l'opinion et à la demande de paiement dont il est fait mention dans l'article précédent, les articles 11, 12 et 13 portaient que:

Opinion

11. Une opinion doit être obtenue à l'égard d'une réclamation par la Couronne mentionnée au paragraphe 10(2), à savoir

a) si la Couronne a droit à une réclamation;

b) si la Couronne a légalement droit de recouvrer la totalité des dommages qu'elle a subis; et

c) l'opinion obtenue à l'égard de l'alinéa b) étant négative, quel est le montant de dommages que la Couronne a légalement droit d'exiger, en tenant compte des dommages réclamés et, s'il y a lieu, du partage de la responsabilité avec un fonctionnaire, un officier ou toute personne qui peut être impliqué.

Autorité pour donner les opinions

12. L'opinion mentionnée à l'article 11 est donnée

a) par une autorité locale,

(i) lorsque le montant des dommages en cause ne dépasse pas mille dollars, ou

(ii) lorsque plus d'une réclamation découle du même incident et que le montant global des dommages en cause ne dépasse pas deux mille dollars;

b) par le juge-avocat général,

(i) lorsque le montant des dommages en cause ne dépasse pas cinq mille dollars, ou

(ii) lorsque plus d'une réclamation découle du même incident et que le montant global des dommages en cause ne dépasse pas huit mille dollars;

c) par le sous-procureur général du Canada, lorsque le montant des dommages en cause dépasse les limites établies à l'alinéa b).

Demand for Payment

13. (1) Where an opinion is given that the Crown has a legal claim, a demand for payment shall be made by the Department in an amount that is not less than the amount to which the Crown is legally entitled.

(2) Where a payment referred to in subsection (1) is not made within a reasonable time, the matter shall be referred for further action to the Judge Advocate General, or the Deputy Attorney General of Canada, whichever is appropriate.

Under Part V the provision for reimbursement in the case of damage exceeding \$500 arising from negligence by a public servant in the operation of a motor vehicle was \$125 or one-fifth of the amount involved whichever was greater but not exceeding \$250. Subsection 16(2) then provided that the Treasury Board might prescribe in a particular case that either a reduced amount or no amount be demanded. Subsection 16(3) provided:

16. ...

(3) A demand for reimbursement under this section shall be made and enforced as follows:

(a) a written demand shall be sent to the public servant or the officer or man by the appropriate administrative authority, including, if applicable a statement of the reasons why his negligence is considered not to be of a minor character;

(b) where a public servant fails to arrange for payment within thirty days, the matter shall, unless otherwise ordered by the Minister, be referred to the Deputy Attorney General of Canada for advice as to what steps should be taken to enforce payment;

(c) where the demand is made on an officer or man, the demand shall require him to show cause, within seven days after he receives it, why his pay account should not be subject to a deduction in the amount of the demand;

In Part VI section 17 provided:

17. (1) Where circumstances arise resulting in

(b) loss of or damage to public property under the control or administration of the Department,

the officer in command or in charge of the unit or defence establishment concerned shall cause an immediate investigation to be made.

(2) An investigation referred to in subsection (1) shall be made in such manner as the Judge Advocate General may, by general or specific instructions, direct and may be conducted

Demande de paiement

13. (1) Lorsqu'une opinion énonce que la Couronne a un droit de réclamation, une demande de paiement doit être faite par le Ministère pour un montant qui ne doit pas être inférieur à celui auquel la Couronne a légalement droit.

(2) Lorsque le paiement mentionné au paragraphe (1) n'est pas effectué dans un délai raisonnable, l'affaire doit être soumise au juge-avocat général ou au sous-procureur général du Canada, selon le cas, pour qu'il y soit donné suite.

En vertu de la Partie V, le montant à rembourser dans le cas de dommages excédant \$500 et découlant de la négligence d'un fonctionnaire dans la conduite d'un véhicule motorisé était de \$125 ou le cinquième du montant en cause, en prenant le montant le plus élevé, celui-ci ne pouvant cependant pas dépasser \$250. En application du paragraphe 16(2), le conseil du Trésor pouvait ordonner qu'un montant inférieur au montant prescrit soit exigé ou qu'aucun montant ne soit exigé. Le paragraphe 16(3) prévoyait ceci:

16. ...

(3) Une demande de remboursement en vertu du présent article doit être faite et appuyée de la manière suivante:

a) une demande écrite est adressée au fonctionnaire, à l'officier ou à l'homme par les autorités administratives concernées, comprenant, s'il y a lieu, un énoncé des motifs pour lesquels sa négligence est jugée n'être pas une négligence mineure.

b) lorsqu'un fonctionnaire néglige de prendre des dispositions en vue d'effectuer le paiement dans un délai de trente jours, l'affaire doit, sauf instruction contraire du Ministre, être soumise au sous-procureur général du Canada, afin d'obtenir son avis quant aux mesures à prendre pour assurer le paiement;

c) lorsque la demande est adressée à un officier ou un homme, elle doit exiger qu'il expose, dans un délai de sept jours à compter de sa réception, les raisons pour lesquelles déduction du montant de la demande ne devrait pas être faite sur son compte de solde;

L'article 17 de la Partie VI portait que:

17. (1) Lorsque se produit un fait ayant pour résultat

b) la perte de biens publics ou des dommages à des biens publics qui relèvent du contrôle et de l'administration du Ministère;

le Commandant de l'unité ou de l'établissement de défense concerné doit faire procéder immédiatement à une enquête.

(2) L'enquête mentionnée au paragraphe (1) doit être menée de la façon que le juge-avocat général indique par des directives générales ou spéciales, et peut se poursuivre de concert avec

conjointly with any investigation required by regulations made under the *National Defence Act*.

It is common ground that following the accident a formal investigation, at which the appellant was not present or called upon to give evidence, was conducted by the office of the Director of Law Claims in the Judge Advocate General's office culminating in the report of Lieutenant-Colonel Murphy, Director of Law Claims, who concluded that the conduct of the appellant in the operation of the vehicle amounted to "negligence not of a minor character" and that such negligence constituted the sole cause of the accident. As a result of this opinion, the appellant was served with a demand for reimbursement in the amount of \$250 pursuant to section 16 (*supra*) allegedly for contribution for the damages sustained by Her Majesty as a result of the accident. The demand also called upon the appellant to show cause why the amount claimed should not be deducted from his salary.

The appellant replied to the demand by two letters in which he challenged the findings contained in Lieutenant-Colonel Murphy's report. He also complained that he had not been a party to the investigation conducted by the Judge Advocate General's office and requested that a formal hearing be convened to investigate the whole situation.

Notwithstanding the appellant's reply and request the Director of Law Claims confirmed the findings of the investigation report and requested the appellant to make voluntary restitution in the amount of \$250. As the appellant did not agree to make the restitution, a determination was sought from the Deputy Attorney General as to whether the appellant was indebted within the meaning of subsection 95(1) of the *Financial Administration Act* in the said amount. In due course the Deputy Attorney General expressed the opinion that on the basis of the information submitted to him the appellant was indebted to the Crown in the amount of \$250 within the meaning of subsection 95(1) of the *Financial Administration Act* and the Treasury Board thereupon recommended that the \$250 be set off against the appellant's salary.

The appellant thereafter presented a grievance under section 90 of the *Public Service Staff Relations Act* complaining of "the demand for reimbursement levied against me" and after exhausting

toute enquête exigée par les règlements établis en vertu de la *Loi sur la Défense nationale*.

Les deux parties admettent qu'à la suite de l'accident, il y eut une enquête officielle, à laquelle l'appellant ne fut ni entendu ni appelé. A l'issue de cette enquête, le lieutenant-colonel Murphy, directeur juridique (réclamations) du bureau du juge-avocat général, conclut dans son rapport que l'appellant avait fait preuve, au moment de l'accident, d'une [TRADUCTION] «négligence qui n'est pas mineure» dans la conduite du véhicule concerné et que cette négligence était la seule cause de l'accident. Par la suite, en application de l'article 16 précité, une demande de remboursement de \$250, pour une partie du coût des réparations qu'avait payées Sa Majesté, fut signifiée à l'appellant. Ce dernier y était aussi invité à exposer les raisons pour lesquelles cette somme ne devrait pas être déduite de son salaire.

En réponse à la demande, l'appellant écrivit deux lettres dans lesquelles il contestait les conclusions du rapport du lieutenant-colonel Murphy. Il se plaignait aussi de ce qu'il n'avait pas été entendu ou appelé lors de l'enquête tenue par le bureau du juge-avocat général et sollicitait la tenue d'une audition officielle pour faire toute la lumière sur la situation.

Malgré la réponse et la requête de l'appellant, le directeur juridique (réclamations) confirma les conclusions du rapport de l'enquête et lui demanda de rembourser volontairement \$250. L'appellant refusant de s'exécuter, on sollicita le sous-procureur général de donner son avis sur la question de savoir si l'appellant était débiteur de la Couronne pour cette somme au sens du paragraphe 95(1) de la *Loi sur l'administration financière*. Le sous-procureur général exprima l'avis que, à la lumière des renseignements fournis, l'appellant était débiteur de la Couronne pour la somme de \$250 au sens du paragraphe susmentionné. Suite à quoi le conseil du Trésor ordonna que cette somme soit déduite du salaire de l'appellant.

En vertu de l'article 90 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, l'appellant déposa un grief contestant «la demande de remboursement» dont il faisait l'objet. Après avoir

the grievance procedure without success referred his grievance to adjudication under section 91 of that Act. As phrased, the grievance makes no suggestion that the action complained of was “disciplinary action resulting in . . . a financial penalty” but in a letter which accompanied the reference to adjudication it is stated that: “The present grievance relates to discipline.”⁵ Notice was thereupon given that the employer would object to the jurisdiction of the Adjudicator on the ground that there was no disciplinary action taken against the appellant by the employer and that the grievance was not subject to adjudication under section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*. It was after holding a hearing in respect of that objection that the Adjudicator concluded that the action of the employer fell within the wording of section 91 and that she had jurisdiction.

During the material time there was in existence a National Defence Code of Employee Discipline which defined certain offences, including negligent performance of duty and prescribed limits of punishment therefor including suspension and discharge but not pecuniary penalties as such. It is common ground that in the present instance these provisions, which were made under the authority of the *Financial Administration Act*, were not invoked against the appellant.

The basis of the learned Adjudicator’s decision, as I read it, is her finding (page 44 of the case) that the claim for \$250 to be deducted from the salary of the appellant was a disciplinary action because it was taken in response to some alleged “voluntary malfeasance” on the part of the appellant and that such action resulted in a financial penalty (the assessment of \$250) within the meaning of paragraph 91(1)(b) of the *Public Service Staff Relations Act*.

The learned Trial Judge however in granting prohibition held that the action of the employer was not disciplinary and that such action did not result in a pecuniary penalty but was merely a

⁵ No question was raised in the Trial Division or on the appeal as to whether it was open to the appellant to present the complaint to the Adjudicator as being one in respect of disciplinary action.

épuisé la procédure de règlement des griefs sans succès, il renvoya son grief à l’arbitrage en vertu de l’article 91 de cette Loi. Le grief, tel qu’il est formulé, ne fait nullement état de ce que la mesure prise était «une mesure disciplinaire entraînant . . . une peine pécuniaire», mais, dans une lettre jointe au renvoi à l’arbitrage, il est déclaré que: [TRADUCTION] «Le présent grief s’attaque à une mesure disciplinaire». Les parties furent alors avisées que l’employeur contesterait la compétence de l’arbitre aux motifs que l’employeur n’avait pris aucune mesure disciplinaire contre l’appellant et que, par conséquent, le grief ne pouvait être renvoyé à l’arbitrage en vertu de l’article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. A l’issue d’une audition sur cette contestation, l’arbitre conclut que la mesure prise par l’employeur tombait sous le coup de l’article 91 et se déclara compétente.

A l’époque en cause, il existait un *National Defence Code of Employee Discipline* où étaient prévues certaines infractions, notamment la négligence dans l’exécution de fonctions, et les sanctions de ces infractions, sanctions comprenant notamment la suspension et le congédiement. Toutefois, aucune peine pécuniaire n’y était prévue. Les deux parties admettent qu’en l’espèce, ces dispositions, prises en vertu de la *Loi sur l’administration financière*, n’ont pas été invoquées contre l’appellant.

Si je comprends bien, la décision de l’arbitre repose sur le fait qu’elle estime que (à la page 44 du dossier) la réclamation de \$250 devant être déduite du salaire de l’appellant est une mesure disciplinaire puisqu’elle a été prise à la suite d’un prétendu [TRADUCTION] «agissement coupable» de la part de l’appellant ayant entraîné une peine pécuniaire (de \$250) au sens de l’alinéa 91(1)b) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

En accueillant la demande de prohibition, le juge de première instance a toutefois statué que la mesure prise par l’employeur n’était pas une mesure disciplinaire et n’avait pas entraîné une

⁵ Pas plus en première instance qu’en appel ne fut soulevée la question de savoir si l’appellant avait le droit de présenter son grief à l’arbitre comme portant sur une mesure disciplinaire.

proceeding to recover a debt owed by the appellant.

In my view, the simplest approach to the question is to determine first whether the action complained of resulted in "a financial penalty". The expression "disciplinary action resulting in ... a financial penalty" is plainly narrower than simply "action resulting in a financial penalty" and if the answer to the question posed is negative that is the end of the matter. I place no importance on the fact that procedure under the National Defence Code of Employee Discipline was not initiated or invoked. Had it been invoked and had it resulted in suspension or discharge or some lesser punishment plainly there would be a case of disciplinary action. But I would also look upon it as disciplinary action if what was imposed after the inquiry made in this instance had been a suspension or discharge, however inappropriate such an award as a result of such a procedure might have been.

However, nothing like that has occurred in the present instance. As I see it, the case is one in which the Crown has invoked a statutory administrative procedure for the assertion of a civil claim for an amount for which Crown officials consider that an employee, as a result of his negligence, has become liable to the Crown at law and for recovery of such claim by deduction from the employee's pay. Such an amount when ascertained in accordance with the procedure, in my opinion, is not a penalty. It is in no relevant sense a punishment. It simply is an amount which the Crown claims is owing and which the Crown is about to recover by deduction from the employee's pay in accordance with statutory regulations which must be regarded as forming part of the conditions on which the employee has been employed. From the point of view of the Crown it is a summary way of recovering what the Crown claims the employee is liable to pay but no more summary than what any employee might expect from an employer whose property has been damaged and who has been informed to his own satisfaction that the employee has caused the damage by negligence in the performance of his duties. Here what has occurred is that the employee has been given notice of the claim, of the reasons therefor and the amount

peine pécuniaire, mais qu'il s'agissait simplement d'une procédure de recouvrement d'une dette due par l'appelant.

A mon avis, la façon la plus simple d'aborder la question consiste à déterminer si la mesure prise a entraîné «une peine pécuniaire». L'expression «mesure disciplinaire entraînant ... une peine pécuniaire» a clairement une portée plus restreinte que celle de l'expression «mesure entraînant une peine pécuniaire», et si on répond à la question posée par la négative, le débat est clos. Je n'insiste pas sur le fait que la procédure prévue au *National Defence Code of Employee Discipline* n'a pas été engagée ou invoquée. Si on l'avait invoquée et si elle avait abouti à une suspension, à un congédiement ou à quelque autre sanction de moindre importance, il s'agirait à l'évidence d'une mesure disciplinaire. Je tiendrais cette mesure comme mesure disciplinaire si ce que l'on a imposé à l'issue de l'enquête avait été une suspension ou un congédiement, quand bien même cette décision aurait pu être mal à propos.

Toutefois, rien de tel ne s'est produit en l'espèce. Il s'agit d'un cas où la Couronne a recouru à la mesure administrative prévue par la loi en vue de recouvrer une dette civile dont, aux yeux de la Couronne, un employé s'est rendu débiteur envers elle du fait de sa négligence, et de recouvrer cette dette par voie de prélèvement sur le salaire de l'intéressé. Le montant de la dette une fois établi conformément à la procédure ne constitue pas, à mon avis, une peine. Il n'a nullement le caractère d'une sanction. Il s'agit d'une somme exigible que la Couronne revendique et qu'elle cherche à recouvrer par voie de prélèvement sur le salaire de l'employé, conformément aux règlements applicables, qui doivent être considérés comme faisant partie intégrante des conditions d'engagement de l'employé. Pour la Couronne, il s'agit d'un moyen expéditif de recouvrer ce qu'elle prétend que l'employé doit. Toutefois, ce moyen n'est pas plus expéditif que celui qu'un employé pourrait attendre d'un employeur dont les biens ont subi des dommages et qui est convaincu que ces dommages sont attribuables à la faute commise par l'employé dans l'exercice de ses fonctions. En l'espèce, l'avis de la réclamation, les motifs de celle-ci et le montant demandé ont été signifiés à l'employé. Ce dernier a été invité à exposer, par écrit, les raisons

claimed, and he has been called upon to show cause in writing why the amount should not be deducted from his pay. He was further warned that failing a satisfactory answer steps would be taken to deduct the amount from his pay. The appellant replied challenging the procedure followed but therein raised nothing that would show that he was not responsible for the Crown's loss. The matter was then referred to the Deputy Attorney General for an opinion and subsequently deduction of the amount from the appellant's pay was authorized by the Treasury Board. Nothing in this procedure, as I see it, determines the appellant's ultimate liability for the amount. It is still in contention. And it will still be in contention if and when the amount is deducted. The appellant's liability to pay the amount will be determined, assuming there is never any agreement on it, only when it has been determined by a Court of competent jurisdiction either in an action brought by the Crown to recover its loss or in an action by the appellant to recover his pay. In my view, such action does not result in a financial penalty or in a penalty of any sort.

The distinction between action of this kind and the imposition of a financial penalty was recognized in *United Electrical, Radio & Machine Workers, Local 524, re Canadian General Electric Co., Ltd.*⁶, where Bora Laskin, the Chairman (as he then was) said:

It is important to recognize the difference between discipline involving a sanction which does not represent compensation or recoupment for loss suffered by the Company, and compensatory measures that are designed to offset a loss caused by an employee. In the latter category are decisions of some Boards of Arbitration that have upheld an employer's right to require piece-workers to repair their careless work on their own time. An employee's defaults in connection with his work may, of course, offer an employer the choice of imposing discipline in a non-compensatory sense or requiring the employee to redeem the situation by money damages or reparation. Whether an employer can discipline in a punitive sense and also seek compensation is a question that this Board does not find it necessary to answer in this case.

⁶ 5 Lab. Arb. Cas. 1939, at page 1942.

pour lesquelles le montant en cause ne devrait pas être déduit de son salaire. Il a en outre été prévenu qu'en l'absence de raisons jugées suffisantes, des mesures seraient prises pour déduire ce montant de son salaire. Dans sa réponse, l'appelant a contesté la procédure suivie, mais il n'a rien soulevé qui tende à prouver qu'il n'était pas responsable du dommage causé à la Couronne. L'affaire fut ensuite soumise au sous-procureur général en vue d'obtenir son opinion et, subséquemment, le conseil du Trésor autorisa la déduction du montant en cause du salaire de l'appelant. Jusque-là, je ne vois rien qui établisse définitivement la responsabilité de l'appelant quant au montant en cause. Il s'agit encore d'une prétention. Même si le montant est déduit, rien de définitif n'a été décidé. L'obligation pour l'appelant de verser le montant en cause n'existera que lorsque, à supposer qu'il n'y ait aucun accord là-dessus, sa responsabilité aura été établie par un tribunal compétent soit dans une action en recouvrement de la perte subie par la Couronne, soit dans une action en recouvrement de salaire intentée par l'appelant. A mon avis, cette mesure n'entraîne pas une peine pécuniaire ou une peine quelconque.

La distinction entre une mesure de ce genre et l'imposition d'une peine pécuniaire a été reconnue dans l'affaire *United Electrical, Radio & Machine Workers, Local 524, re Canadian General Electric Co., Ltd.*⁶, où Bora Laskin, le président de la commission d'arbitrage (tel était alors son titre) a déclaré:

[TRADUCTION] Il est important de reconnaître la différence entre une mesure disciplinaire entraînant une sanction qui ne représente pas une réparation ou une indemnisation de la perte subie par la compagnie et une mesure compensatrice visant à contrebalancer une perte causée par un employé. Se rangent dans cette dernière catégorie les décisions de quelques commissions d'arbitrage qui ont reconnu à l'employeur le droit d'exiger que les travailleurs aux pièces refassent leur travail peu soigné en dehors des heures normales de travail. Quant à la négligence dont fait preuve un employé dans son travail, un employeur a, bien entendu, la faculté d'imposer une mesure disciplinaire n'ayant pas de caractère compensateur ou d'exiger que l'employé remédie à la situation au moyen de dommages-intérêts ou de réparation. Qu'un employeur impose à la fois une mesure disciplinaire ayant le caractère d'une peine et une indemnisation est une question à laquelle cette commission estime qu'elle n'a pas à répondre en l'espèce.

⁶ 5 Lab. Arb. Cas. 1939, à la page 1942.

The distinction also appears to be implicit in the reasoning of this Court in *Attorney General of Canada v. Grégoire*⁷ where Jackett C.J. said:

One thing is clear. There is no question of the respondent having failed to account for money or other securities that came into his possession. Furthermore, it does not appear that the levy made on the respondent was based on a claim for alleged negligence in the performance of his duties. Indeed, the facts as found by the Adjudicator would seem to make it unlikely that there could be any such claim.

Counsel for the appellant stressed the nature and purpose of the statute and invited the Court to interpret it broadly so as to afford the appellant the right to have the disputed subject matter heard by the Adjudicator. In a doubtful case that approach or attitude might conceivably lead to a result favourable to a grievor but I do not think that even the desirability (if it is desirable) of a minor dispute such as this being dealt with by an Adjudicator rather than by procedure in a court of competent jurisdiction can be permitted to expand what appear from the wording to be the limits of a grievor's right to refer a dispute to adjudication and of the Adjudicator's jurisdiction to deal with the grievance.

The limits of the right of the employee to refer to adjudication are confined to complaints respecting:

- (a) the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement or an arbitral award; and
- (b) the disciplining of employees for infractions of the rules of their employment where such disciplinary action results in discharge, suspension or a financial penalty.

In cases that fall under (a), what is involved will be the grievor's rights under the collective agreement or arbitral award. Consistently with the objects of the statute as a whole, disputes as to such rights are apt subject matter for the special tribunals provided for by the Act for the resolution of disputes arising on collective agreements and arbitral awards.

The kind of case that falls under (b), in my opinion is one of punitive action in respect of infractions of the rules governing the work of the

Cette distinction semble aussi implicite dans le raisonnement de cette Cour dans l'affaire *Le procureur général du Canada c. Grégoire*⁷, où le juge en chef Jackett a déclaré:

- a Une chose est évidente. On n'a jamais accusé l'intimé pour n'avoir pas rendu compte de l'argent ou d'autres valeurs mobilières confiés à sa possession. En outre, il n'est pas évident que le prélèvement fait sur le salaire de l'intimé soit basé sur une négligence qu'il aurait commise dans l'exécution de ses fonctions. Au contraire, les faits constatés par l'arbitre rendraient
- b invraisemblable une telle allégation.

L'avocat de l'appelant a insisté sur la nature et l'objet de la Loi et sollicité la Cour de l'interpréter largement, de façon à accorder à l'appelant le droit de saisir l'arbitre de la question en litige. Dans un cas douteux, il se peut qu'une telle mesure permette à l'auteur du grief d'obtenir satisfaction, mais je ne pense pas que l'utilité (si utilité il y a) de saisir un arbitre plutôt que le tribunal compétent d'un litige mineur comme celui en l'espèce permette d'étendre ce qui semble, d'après les textes, les limites du droit d'un plaignant de soumettre un litige à l'arbitrage et du pouvoir de l'arbitre de statuer sur le grief.

Le droit d'un employé de renvoyer son grief à l'arbitrage se limite aux plaintes concernant:

- a) l'interprétation ou l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;
- b) et l'imposition par un employeur, pour les infractions aux règles régissant l'employé, d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire.

Dans les cas visés en a), ce sont les droits du plaignant aux termes de la convention collective ou de la décision arbitrale qui sont en cause. Selon la Loi considérée dans son ensemble, les litiges relatifs à ces droits relèvent des tribunaux spéciaux institués par la Loi pour régler toute question litigieuse découlant de conventions collectives et de décisions arbitrales.

Dans les cas visés en b), il s'agit, à mon avis, de mesures punitives pour les infractions aux règles régissant le travail de l'employé. Ces cas relèvent

⁷ [1978] 2 F.C. 11, at page 12.

⁷ [1978] 2 C.F. 11, à la page 12.

employee. Such a case is also apt subject matter for the special tribunals.

Both classes of subject matter are broad in their scope. But broad as they are they do not appear to me to embrace or to be intended to embrace disputes as to a liability of an employee to the Crown alleged to have been incurred by the employee as a result of his actions either in the course of his employment or outside the course of such employment. It appears to me that in enacting section 91 Parliament has not committed the decision of disputes as to such liabilities to adjudicators under the Act but has left them for determination by the regular courts of law having jurisdiction in such matters. The present, in my view, is such a case.

I would dismiss the appeal with costs.

* * *

URIE J.: I concur.

* * *

RYAN J.: I concur.

également des tribunaux spéciaux.

Ces deux catégories de sujets sont vastes. Mais pour vastes qu'elles soient, à mon avis, elles n'englobent pas et ne visent pas à englober les litiges relatifs à la responsabilité qu'aurait encourue un employé envers la Couronne à l'occasion de ses fonctions ou en dehors de celles-ci. Il me semble qu'en adoptant l'article 91, le Parlement n'a pas conféré le pouvoir de trancher les litiges portant sur cette responsabilité aux arbitres nommés en vertu de la Loi, mais aux tribunaux de droit commun compétents en la matière. A mon avis, il s'agit en l'espèce d'un tel litige.

Je rejetterais l'appel avec dépens.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris aux motifs ci-dessus.