

T-4028-73

T-4028-73

**Wolf W. Gruber (Plaintiff)**

v.

**The Queen in right of Canada, as represented by the President of the Treasury Board (Defendant)**

Trial Division, Walsh J.—Ottawa, May 17, July 5, 1974.

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

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

*Held*, the claim for inclusion of the settlement bonus is dismissed. In the definition of "salary" laid down in section 2(1) of the *Public Service Superannuation Act*, the wide meaning of the word "compensation", considered by itself, was limited by the further words, "for the performance of the regular duties of a position or office." This excluded special pay resulting from special situations which have arisen in the course of the employment.

*Chisholm v. Chisholm* (1915) 24 D.L.R. 679; *Waterloo Motors Ltd. v. Flood* [1931] 1 D.L.R. 762 and *Canadian Lift Truck Co. Ltd. v. D.M.N.R. for Customs and Excise* (1956) 1 D.L.R. (2d) 497, applied.

ACTION.

COUNSEL:

*M. Wright, Q.C.*, and *L. Gilbert* for plaintiff.  
*R. Vincent* and *R. Côté* for defendant.

**Wolf W. Gruber (Demandeur)**

c.

a

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le président du conseil du Trésor (Défenderesse)**

b Division de première instance, le juge Walsh—Ottawa, les 17 mai et 5 juillet 1974.

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

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

*Arrêt*: la demande visant à inclure cette indemnité de règlement est rejetée. Dans la définition du mot «traitement» donnée à l'article 2(1) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, la large acception du mot «rémunération», considéré en lui-même, se trouvait restreinte par les autres mots «pour l'exercice des fonctions régulières d'un poste ou d'une charge». Cela exclut toute rétribution spéciale résultant de situations particulières survenues au cours de l'emploi.

h

Arrêts appliqués: *Chisholm c. Chisholm* (1915) 24 D.L.R. 679; *Waterloo Motors Ltd. c. Flood* [1931] 1 D.L.R. 762 et *Canadian Lift Truck Co. Ltd. c. Le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise* (1956) 1 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 497.

i

ACTION.

AVOCATS:

*M. Wright, c.r.*, et *L. Gilbert* pour le demandeur.  
*R. Vincent* et *R. Côté* pour la défenderesse.

## SOLICITORS:

Soloway, Wright & Co., Ottawa, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant. a

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

WALSH J.: Plaintiff in the present proceedings is a retired public servant, having worked from June 1938 to October 1941 and again from June 1950 until his 65th birthday on June 7, 1972, as an engineer employed in the Engineering and Land Survey Group, Scientific and Professional Category. On March 19, 1969 the Public Service Staff Relations Board, pursuant to the *Public Service Staff Relations Act*<sup>1</sup>, certified the Professional Institute of the Public Service of Canada as the bargaining agent for the said group of employees, and on November 4, 1969 a collective agreement was entered into between the Treasury Board of Canada and the said Institute, although negotiations leading to the said agreement had commenced as far back as 1967, before the said Institute had been certified as the bargaining unit. d

The present litigation arises out of two clauses in the said agreement, both of which were applicable to plaintiff. Article 20.02 provided as follows:

20.02. An employee shall be granted a settlement bonus of seven per cent (7%) of his rate or rates of pay during the period July 1, 1967 to June 30, 1968 and fourteen and forty-nine one hundredths per cent (14.49%) of his rate or rates of pay during the period July 1, 1968 to June 30, 1969 for each pay period during any time he was allocated to the Group in the period July 1, 1967 to June 30, 1969, provided that during any such pay period he received at least ten (10) days' pay. For this purpose the rate of pay shall be the rate in effect as of the first day of each pay period concerned. A pay period is one month up to March 31, 1969 after which it is twenty-eight (28) days and the settlement bonus for the period June 23, 1969 to June 30, 1969 will be pro-rated according to the number of working days in the pay period. e

## PROCUREURS:

Soloway, Wright & Cie, Ottawa, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE WALSH: Le demandeur en l'espèce est un fonctionnaire en retraite, qui a occupé les fonctions d'ingénieur au sein du groupe du génie et de l'arpentage de la catégorie scientifique et professionnelle, de juin 1938 jusqu'en octobre 1941 et, à nouveau, de juin 1950 jusqu'au 7 juin 1972, date de son 65<sup>e</sup> anniversaire. Le 19 mars 1969, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*<sup>1</sup>, a accredité l'Institut professionnel du service public du Canada en qualité d'agent négociateur pour ledit groupe d'employés et, le 4 novembre 1969, a été conclue une convention collective entre le conseil du Trésor du Canada et ledit Institut, bien que les négociations aboutissant à ladite convention aient été entreprises dès 1967, avant l'accréditation dudit Institut à titre d'unité de négociation. c

Le litige en l'espèce porte sur deux clauses de ladite convention, toutes deux applicables au demandeur. L'article 20.02 dispose comme suit: d

20.02. Tout employé bénéficie d'une indemnité de règlement égale à sept pour cent (7%) du ou des taux de rémunération qu'il a touchés au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 1967 et le 30 juin 1968 et à quatorze et quarante-neuf centièmes pour cent (14.49%) du ou des taux de rémunération qu'il a touchés au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 1968 et le 30 juin 1969 pour chaque période de paye comprise dans toute période pendant laquelle il était affecté au Groupe dans la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 1967 et le 30 juin 1969, à la condition qu'il ait reçu pour l'une ou l'autre de ces périodes de paye au moins dix (10) jours de rémunération. A cette fin, le taux de rémunération est celui qui est en vigueur le premier jour de chacune des périodes de paye en question. La durée de la période de paye est d'un mois jusqu'au 31 mars 1969 et de vingt-huit (28) jours après cette date et l'indemnité de règlement applicable à la période comprise entre le 23 juin 1969 et le 30 juin 1969 est calculée d'une façon proportionnelle au e

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. P-35.

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. P-35.

As a result of this, plaintiff became entitled to an amount of \$3,231.08 which amount was paid to him on or about January 15, 1970. Article 20.08(a) provided:

When as a result of conversion on July 1, 1969 an employee is paid in a holding scale of rates and continues to be paid in that holding scale of rates for the period ending June 30, 1970, he shall be paid in a lump sum an amount equal to two and three-quarter per cent (2¾%) of the rate he was receiving on July 1, 1969.

Plaintiff was in a holding scale (red circled) since, up to June 30, 1969, he had been classified as Eng. 6 and was receiving the highest rate of pay applicable to that category as of July 1, 1967 amounting to \$15,005 per annum which was the basis used for the calculation of the settlement bonus provided in Article 20.02, whereas following July 1, 1969 he was reclassified as Eng. 4 for which the maximum rate of pay for the purpose of converting employees to the new classification structure as of July 1, 1969 was \$14,076 increasing to \$14,850 following conversion on July 1, 1969. As his salary was already higher than that applicable under his new classification, he was in a holding scale and by the application of Article 20.08(a) was entitled to a further sum of \$412.64 which he received on or about August 13, 1970. When these two amounts were paid to him, deductions were made for income tax and other deductions normally applicable to salary payments except that no deduction was made for any contribution to the superannuation account as defendant did not consider that these two amounts should be taken into consideration for superannuation purposes.

When plaintiff retired he became entitled under the provisions of the *Public Service Superannuation Act*<sup>2</sup> to an annuity based upon the average salary received by him during any six year period of pensionable service selected

<sup>2</sup> R.S.C. 1970, c. P-36.

nombre de jours de travail compris dans cette période de paye.

En conséquence, le demandeur était fondé à obtenir une somme de \$3,231.08 qui lui fut versée le 15 janvier 1970 ou aux environs de cette date. L'article 20.08a) dispose également:

Lorsque, par suite de la conversion effectuée le 1<sup>er</sup> juillet 1969, un employé est rémunéré selon une échelle de taux de retenue et continue de l'être selon cette échelle de taux de retenue au cours de la période se terminant le 30 juin 1970, il lui sera versé une somme payée en une seule fois égale à deux et trois quarts pour cent (2¾%) du taux qu'il touchait le 1<sup>er</sup> juillet 1969.

Le demandeur était rémunéré selon une échelle de retenue (salaire bloqué) puisque, jusqu'au 30 juin 1969, il avait été classé dans la catégorie génie 6 et touchait le plus fort taux de rémunération applicable à cette catégorie au 1<sup>er</sup> juillet 1967, soit une somme de \$15,005 par an qui a servi de base pour le calcul de l'indemnité de règlement prévue à l'article 20.02, alors que, postérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 1969, il a été reclassifié dans la catégorie génie 4 où, aux fins de la conversion des employés au nouveau système de classification au 1<sup>er</sup> juillet 1969, le taux maximum de rémunération était de \$14,076 pour passer à \$14,850 après la conversion du 1<sup>er</sup> juillet 1969. Comme son salaire était déjà plus élevé que celui qui était applicable aux termes de cette nouvelle classification, le demandeur était rémunéré selon une échelle de retenue et, en application de l'article 20.08a), il avait droit à une somme complémentaire de \$412.64 qu'il a touchée le 13 août 1970 ou aux environs de cette date. Lorsqu'on lui versa ces deux sommes, on opéra des déductions au titre de l'impôt sur le revenu ainsi que d'autres déductions normalement applicables aux traitements; par contre, on ne fit aucune déduction pour les cotisations au titre de la pension de retraite puisque la défenderesse n'avait pas cru bon de prendre en considération ces deux sommes aux fins de la pension de retraite.

En prenant sa retraite, le demandeur avait droit, d'après les dispositions de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*<sup>2</sup>, à une pension calculée sur le traitement annuel moyen qu'il avait touché au cours de toute période de six

<sup>2</sup> S.R.C. 1970, c. P-36.

by him. The period he chose was the six year period prior to his retirement on June 7, 1972 and included the time period covered by the said collective agreement. The inclusion of the said sums of \$3,231.08 and \$412.64 as salary would have increased his total salary during the six year period by some \$3,600 or an average of slightly in excess of \$600 per annum, and as his pension is over fifty per cent he loses some \$300 a year pension benefits in addition to increases for cost of living applicable to pension payments on this additional amount, as a result of not including these sums and his action asks that they be included and for an accounting to give effect to this. Defendant contends that the said payments do not constitute salary within the meaning of the *Public Service Superannuation Act* and that they therefore do not affect the rate of pay on which the pension is based.

“Salary” is defined in section 2(1) of the *Public Service Superannuation Act* as follows:

2. (1) In this Part

“salary”, as applied to the Public Service, means the compensation received by the person in respect of whom the expression is being applied for the performance of the regular duties of a position or office, . . .

The collective agreement in question was filed as an exhibit. Plaintiff’s counsel objected to the introduction of parole evidence which defendant wished to introduce to assist in the interpretation of the agreement and to aid in the determination of what the intention of the parties was with respect to the settlement bonuses which defendant contends were paid not as compensation but as an inducement to settle the conflict between the parties and obtain the signing of the agreement. The term “settlement bonus” used in Article 20.02 of the agreement is not defined therein nor in the *Public Service Staff Relations Act* nor in the *Interpretation Act* to which reference is made in Article 2.02 of the agreement for the definition of expressions used in it, and is certainly somewhat ambiguous. I was referred by counsel for defendant to the

années de service ouvrant droit à une pension choisie par lui. Il choisit la période des six années précédant le début de sa retraite le 7 juin 1972 et inclut la période couverte par ladite convention collective. Si on avait fait figurer lesdites sommes de \$3,231.08 et \$412.64 dans le calcul de son traitement, cela aurait augmenté son traitement global au cours de cette période de six ans de quelque \$3,600, soit une moyenne légèrement supérieure à \$600 par an et, comme sa pension dépasse les cinquante pour cent, en n’incluant pas ces sommes dans le calcul, il perd quelque \$300 par an au titre de prestations de pension en plus du rajustement au coût de la vie applicable aux versements de pension sur ce montant complémentaire et, par la présente action, il demande que ces sommes soient incluses et traduites en termes comptables. La défenderesse prétend que les paiements en cause ne constituent pas un traitement au sens de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* et qu’en conséquence ils n’affectent pas le taux de rémunération sur lequel est basée la pension.

Voici la définition du mot «traitement» donnée par l’article 2(1) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*:

2. (1) Dans la présente Partie

«traitement», relativement à la Fonction publique, désigne la rémunération reçue par la personne que vise l’expression pour l’exercice des fonctions régulières d’un poste ou d’une charge, . . .

La convention collective en question a été déposée comme pièce. L’avocat du demandeur s’opposa à l’audition de témoignages que la défenderesse désirait présenter afin d’apporter une contribution à l’interprétation de la convention et aider à déterminer quelle était l’intention des parties relativement aux indemnités de règlement qui, selon les allégations de la défenderesse, n’ont pas été versées en tant que rémunération mais à titre d’incitation visant à régler le conflit entre les parties et obtenir la signature de la convention. L’expression «indemnité de règlement» figurant à l’article 20.02 ne fait l’objet d’aucune définition aussi bien dans la convention que dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* ou encore dans la *Loi sur l’interprétation* dont on fait mention à l’article 2.02 de la convention pour la

cases of *Chisholm v. Chisholm*<sup>3</sup>, *Waterloo Motors Ltd. v. Flood*<sup>4</sup> and *Canadian Lift Truck Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*<sup>5</sup> in all of which parole evidence was admitted. After examining these and other authorities I am satisfied that the evidence of Gary Brooks, a professional engineer who was, on November 4, 1969, a supervisor in the Department of Communications and helped negotiate the agreement, and Donald Reid, civil engineer, who was at the time of the agreement Chief of the Civil Engineering Division of the Department of Public Works and one of the signatories of the agreement, should be admitted as well as a letter written by Mr. J. T. Carpenter, Section Manager, Department of Supply and Services, on September 11, 1972 to plaintiff in reference to the latter's telephone call, a letter dated December 4, 1972 by J. B. Dillon, Legal Officer of the Professional Institute of the Public Service of Canada to W. M. James, Director of the Superannuation Division, Compensation Services Branch, a letter dated January 16, 1973 from J. S. Lamont, Chief of Policy Development, Advisory and Information Services of the Compensation Services Branch replying to Mr. Dillon, a memorandum signed by Mr. Brooks dated September 4, 1969 addressed to all Institute members in the Engineering and Land Survey Bargaining Unit reporting in detail on the progress of negotiations and enclosing a ratification ballot for the acceptance or rejection of the proposed contract terms, and a series of extracts from the Authorities Manual of defendant defining what constitutes rate of salary for contribution purposes, allowances and extra pay which form part of salary, allowances and extra pay which do not form part of salary, and rate of salary for benefit purposes. It should be stressed, however, that the fact this evidence is admitted does not mean that it is binding on the Court in the determination of the issue. The interpretation to be given to the *Public Service Superannuation Act* and its application to the collective agree-

définition des expressions qu'elle utilise, aussi est-elle assurément quelque peu ambiguë. L'avocat de la défenderesse m'a cité les arrêts *Chisholm c. Chisholm*<sup>3</sup>, *Waterloo Motors Ltd. c. Flood*<sup>4</sup> et *Canadian Lift Truck Co. Ltd. c. Le sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise*<sup>5</sup>, dans lesquels on a admis la preuve orale. Après avoir examiné ces arrêts et d'autres jugements, je suis convaincu qu'on devrait autoriser le témoignage de Gary Brooks, ingénieur professionnel qui, le 4 novembre 1969, remplissait les fonctions de contrôleur au ministère des Communications et participait à la négociation de la convention, ainsi que celui de Donald Reid, ingénieur civil qui, à cette époque, occupait le poste de chef de division du génie civil au ministère des Travaux publics et fut l'un des signataires de la convention. Je suis convaincu également qu'on devrait permettre le dépôt d'une lettre du 11 septembre 1972 écrite par J. T. Carpenter, directeur de section, ministère des Approvisionnement et Services, adressée au demandeur comme suite à l'appel téléphonique de ce dernier; une lettre du 4 décembre 1972 écrite par J. B. Dillon, conseiller juridique de l'Institut professionnel du service public du Canada, adressée à W. M. James, directeur de la division des pensions, direction des services de rémunération; une lettre du 16 janvier 1973 écrite par J. S. Lamont, chef de la politique de développement, services de consultation et d'information de la direction des services de rémunération, en réponse à Dillon; un mémoire signé par Brooks en date du 4 septembre 1969 et adressé à tous les membres de l'Institut faisant partie de l'unité de négociation du génie et de l'arpentage, établissant un rapport détaillé du progrès des négociations et auquel était joint un bulletin de vote pour l'acceptation ou le rejet du projet de contrat; et une série d'extraits tirés du guide des autorisations de la défenderesse définissant ce qui constitue les taux de rémunération aux fins de cotisations, les allocations et la rémunération supplémentaire qui font partie du traitement, les allocations et la

<sup>3</sup> (1915) 24 D.L.R. 679 at 683.

<sup>4</sup> [1931] 1 D.L.R. 762 at 769.

<sup>5</sup> (1956) 1 D.L.R. (2d) 497.

<sup>3</sup> (1915) 24 D.L.R. 679, à la p. 683.

<sup>4</sup> [1931] 1 D.L.R. 762, à la p. 769.

<sup>5</sup> (1956) 1 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 497.

ment in question cannot be conclusively determined by the interpretation given by the Treasury Board in its Authorities Manual, by the negotiators taking part in the negotiations leading to the agreement, nor by the opinions given to the parties by their legal advisers, but must be interpreted by the Court itself after giving appropriate weight to all admissible evidence.

There appears to be little doubt that not only the Treasury Board but also the negotiators of the agreement considered that the settlement bonuses would not be included as part of the employees' compensation for superannuation purposes. Both Mr. Brooks and Mr. Reid testified that this was not the main point in issue during the negotiations, most of which related to the effective date of conversion and whether the employees should get a large retroactive payment or a bonus. Mr. Brooks testified that the employee representatives contended that their salaries should have been adjusted but that the Treasury Board refused to accept this so instead they received a settlement bonus equivalent to what would have been earned, as an incentive for them to sign. Many of them would have been red circled and would have received very little retroactive pay had it been calculated on this basis so they accepted the conversion offer with a settlement bonus in lieu of retroactive pay. It was not his understanding that it was received as compensation for the performance of regular duties but rather as a bonus to enable the two parties to agree on a settlement. He conceded, however, that what the Professional Institute was trying to negotiate on behalf of the employees in the group in question was retroactive pay and that the bonus was only payable in each pay period in which the employee had received at least ten days' pay. Had they been certified at the start of the

rémunération supplémentaire qui ne font pas partie du traitement et les taux de rémunération aux fins de prestations. Toutefois, il faudrait souligner que l'admission de ces témoignages et documents ne signifie pas que la Cour doive s'y tenir pour trancher le litige. L'interprétation qu'on doit donner de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* ainsi que son application à la convention collective en question ne peuvent être établies de façon concluante par l'interprétation donnée par le conseil du Trésor dans son guide des autorisations, par les négociateurs qui ont pris part aux négociations aboutissant à la convention ni par les consultations données aux parties par leurs conseillers juridiques; elles doivent au contraire être appréciées par la Cour elle-même après avoir dûment soupesé toutes les preuves admissibles.

Il semble faire peu de doute que non seulement le conseil du Trésor mais aussi les négociateurs de la convention ont considéré que les indemnités de règlement ne devaient pas faire partie de la rémunération des employés aux fins de la pension de retraite. Brooks et Reid ont tous deux témoigné que ce n'était pas le principal point en litige au cours des négociations dont la majeure partie a porté sur la date d'entrée en vigueur de la conversion et sur le point de savoir si les employés pourraient bénéficier d'un paiement avec effet rétroactif important ou d'une indemnité. Brooks a témoigné que les représentants des employés prétendaient que leurs traitements auraient dû faire l'objet d'un rajustement mais que le conseil du Trésor avait refusé de sorte que, pour les inciter à signer ils touchèrent plutôt une indemnité de règlement équivalente à ce qu'ils auraient gagné. Bon nombre d'entre eux dont le salaire aurait été bloqué auraient reçu une très faible rémunération avec effet rétroactif si on l'avait calculée sur cette base, c'est pourquoi ils ont accepté l'offre de conversion proposant une indemnité de règlement au lieu d'une rémunération avec effet rétroactif. D'après lui, il ne s'agissait pas d'une rémunération perçue à titre de compensation pour l'exercice de fonctions régulières mais plutôt d'une indemnité permettant aux deux parties de parvenir à un accord. Toutefois, il admit que l'objet des négociations menées par l'Institut professionnel pour le compte des employés

negotiations in 1967 rather than only on March 19, 1969, they would have been negotiating for prospective pay rather than retroactive pay. Mr. Reid, who was a member of the Treasury Board's bargaining team, stated that most of the discussion was directed to the conversion and the time of same and that the payment was designed to secure the signing of the collective agreement, the question of whether it was for compensation for regular duties never having been raised. The payment was made in the form of a settlement bonus rather than being included in regular rates of pay as it had to do with the conversion which, had it taken place in 1967, would have been at a lower salary level so that many of the engineers would have received little or no back pay.

In the report issued by Mr. Brooks as Chairman of the Engineering Land Survey Group to all the Institute members in that bargaining unit, together with the ratification ballot (Exhibit D-7) it is specifically stated with respect to the settlement bonus referred to in Article 20.02, "such lump sum payment will not alter the employee's rates of pay, neither will it add to his superannuation, nor will it be paid in respect of any period beyond June 30, 1969".

The position of the Treasury Board in refusing to consider these payments for superannuation purposes is set out in the letter from Mr. Lamont to Mr. Dillon (Exhibit P-6) in which he states:

As many payments received by contributors under the Public Service Superannuation Act are clearly not compensation for the performance of regular, continuing duties, the Treasury Board has established guidelines indicating the types of allowances and extra pay which can be considered to form part of salary for superannuation purposes. Payments that are identifiable as compensation for overtime,

du groupe en question portait sur une rémunération avec effet rétroactif et que l'indemnité n'était payable que pour chaque période de paye dans laquelle l'employé avait touché au moins dix jours de rémunération. S'ils avaient été accrédités au début des négociations en 1967 plutôt que le 19 mars 1969, ils auraient négocié les rémunérations futures plutôt que les rémunérations avec effet rétroactif. Reid qui était membre de l'équipe de négociation du conseil du Trésor indiqua que la discussion avait principalement porté sur la conversion et sur sa date d'entrée en vigueur et que le paiement était destiné à obtenir la signature de la convention collective, la question de savoir s'il représentait une rémunération pour l'exercice de fonctions régulières n'ayant jamais été soulevée. Le paiement fut versé sous forme d'indemnité de règlement plutôt qu'inclus dans des taux fixes de rémunération car il était relié à la convention qui, si elle avait eu lieu en 1967, se serait effectuée à un niveau de rémunération plus bas, de sorte que de nombreux ingénieurs auraient touché un rappel de traitement minime ou n'en auraient pas touché du tout.

Dans le rapport établi par Brooks en sa qualité de président du groupe du génie et de l'arpentage adressé à tous les membres de l'Institut relevant de cette unité de négociation, ainsi que dans le bulletin de ratification (pièce D-7) il est expressément indiqué relativement à l'indemnité de règlement dont il est fait mention dans l'article 20.02 que [TRADUCTION] «cette somme payée en une seule fois ne modifiera pas les taux de rémunération des employés ni n'augmentera leur pension de retraite, ni ne sera payée pour aucune période postérieure au 30 juin 1969».

La position du conseil du Trésor consistant à ne pas considérer ces paiements à des fins de pension de retraite, est exposée dans une lettre de Lamont adressée à Dillon (pièce P-6) dans laquelle il déclare:

[TRADUCTION] Comme de nombreux paiements touchés par les contributeurs en vertu de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* ne constituent certainement pas une rémunération pour l'exercice de fonctions régulières et continues, le conseil du Trésor a établi des directives indiquant les catégories d'allocations et de rémunération supplémentaire qu'on peut considérer comme faisant partie du traite-

unusual working conditions, isolated locations, travelling time and so on are not considered to be related to the performance of regular duties and, in accordance with Section 2(1) of the Public Service Superannuation Act, are excluded from salary for superannuation purposes and neither contributions nor benefits are based on such amounts.

The "guidelines" referred to are those set out in the Authorities Manual (Exhibit P-8) which states at 09.2.1:

On the other hand, the Treasury Board is of the view that payments authorized on account of living conditions and other circumstances not relating to duties or responsibilities such as lump sum payments authorized for employees in holding ranges or scales of rates, wage differentials paid along the Northwest Staging Route, transportation, isolation, cost of living, and local allowances being paid to prevailing rate employees, should not be considered as salary for the purposes of the Public Service Superannuation Act.

At 09.2.3.1, dealing with cash payments or allowances not forming part of salary, we find the following:

Lump sum to employees in a holding scale of rates

*(Red Circle Bonus)*

Settlement Bonus or Pay

*if unrelated to duties or to hours worked*

Plaintiff's counsel argued that the settlement bonus in the present case could not be said to be unrelated to duties or to hours worked since the agreement specifically provides that to qualify for same in any given pay period between June 1, 1967 and June 30, 1969, the employee must have received at least ten days' pay. I believe it is significant, however, that the words "received at least ten days' pay" are used rather than the words "worked at least ten days". If we were dealing with employees paid by the hour or by the day and the latter term had been used it might perhaps be said that the settlement bonus or pay was related to the duties or hours worked but it does not appear to me that it could be held that the settlement bonus or pay is related to the duties or to the hours worked merely because

ment à des fins de pension de retraite. Les versements qu'on peut assimiler à une rémunération au titre d'heures supplémentaires, de conditions de travail inhabituelles, de l'isolement, du temps de voyage etc. ne sont pas considérés avoir un lien avec l'exercice de fonctions régulières et, en conformité de l'article 2(1) de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, ils sont exclus du traitement aux fins de pension de retraite et ni les cotisations ni les prestations ne sont fondées sur de telles sommes.

Les «directives» dont il est fait mention sont celles qui sont énoncées dans le guide des autorisations (pièce P-8) où il est indiqué à la référence 09.2.1:

Par contre, le Conseil du Trésor est d'avis que les paiements autorisés en raison des conditions de vie et autres circonstances qui ne se rapportent pas aux fonctions ou obligations,—par exemple les sommes globales autorisées à l'intention des employés placés dans des échelles ou barèmes de retenue, les sursalaires versés le long de la «Staging Route» du Nord-Ouest, les allocations relatives au transport, à l'isolement, au coût de la vie et aux conditions locales versées aux employés à taux régissant,—ne devraient pas être considérés comme rémunération aux fins de la Loi sur la pension du service public.

A la référence 09.2.3.1, où l'on traite des versements ou allocations en espèces ne faisant pas partie du traitement nous trouvons les indications suivantes:

Versement d'une somme forfaitaire aux employés à échelle de traitement retenue provisoirement

*(Prime de poste encerclé de rouge)*

Prime ou indemnité de règlement

*S'il n'a pas trait aux fonction ou à l'horaire.*

L'avocat du demandeur a fait valoir qu'on ne pouvait affirmer que l'indemnité de règlement en l'espèce n'avait pas de lien avec l'exercice des fonctions ou les heures de travail puisque la convention stipule expressément que pour y avoir droit dans toute période de paye donnée comprise entre le 1<sup>er</sup> juin 1967 et le 30 juin 1969, l'employé doit avoir touché au moins dix jours de rémunération. Selon moi, il est significatif toutefois qu'on utilise les mots «touché au moins dix jours de rémunération» plutôt que les mots «travaillé au moins dix jours». S'il s'agissait d'employés payés à l'heure ou à la journée et si on avait utilisé cette dernière expression, on pourrait peut-être affirmer que l'indemnité ou rémunération de règlement se rapporte à l'exercice des fonctions ou aux heures de tra-



an employee has to have received ten days' pay in any given month during the period in question in order to qualify for it for that month.

As already indicated, however, the interpretations given by the Treasury Board in its Authorities Manual and the interpretations given by the negotiators to the agreement are not binding on the Court if they do not conform to the interpretation which should be given to the collective agreement and the *Public Service Superannuation Act* based on the well defined rules of interpretation of contracts and of statutes among which is the rule that, unless an agreement cannot be interpreted without reference to the intention of the parties, it must actually be interpreted on the basis of what it actually says rather than on the basis of what the parties intended that it should say.

Plaintiff produced the stubs of the two cheques issued for the bonus payments directing attention to the fact that both of them are headed "Statement of Your Earnings". In addition to income tax deductions from both, the settlement bonus cheque had a further deduction made for the Canada Pension Plan. It was explained that no similar deduction was made from the other cheque because, by the time it was issued in August, plaintiff's maximum annual deductions for Canada Pension Plan contributions would already have been made. I do not attribute any great significance to the form used which is that adopted by the Department of Supply and Services for all salary and similar cheques, nor to the fact that a deduction was made from one of the cheques for Canada Pension Plan contributions. Certainly, the settlement bonuses represented a form of remuneration which would necessitate tax and Canada Pension Plan deductions, but it does not follow from this that of necessity deductions should also have been made for pension contributions within the meaning of the *Public Service Superannuation Act*. Plaintiff also contended that he

vail, mais il ne me semble pas qu'on puisse déclarer que l'indemnité ou rémunération de règlement est reliée à l'exercice des fonctions ou aux heures de travail simplement parce qu'un employé doit avoir touché dix jours de rémunération dans tout mois donné au cours de la période en question pour pouvoir recevoir l'indemnité ou rémunération de règlement correspondant à ce mois.

Comme je l'ai déjà indiqué, cependant, les interprétations données à la convention par le conseil du Trésor dans son guide des autorisations et par les négociateurs ne lient aucunement la Cour si elles ne se conforment pas à l'interprétation qu'on devrait donner à la convention collective et à la *Loi sur la pension de la Fonction publique* fondée sur des règles bien définies d'interprétation des contrats et des lois parmi lesquelles se trouve la règle selon laquelle, à moins qu'on ne puisse interpréter une convention sans référence à l'intention des parties, elle doit être en fait interprétée à la lettre et non selon l'intention des parties.

Le demandeur a présenté les talons des deux chèques émis pour les paiements des indemnités en signalant que tous les deux portent la mention «état de votre rémunération». En sus des déductions de l'impôt sur le revenu sur les deux versements, le chèque d'indemnité de règlement subissait une déduction additionnelle au titre du régime de pensions du Canada. On a expliqué qu'on n'avait effectué aucune déduction analogue sur l'autre chèque car, lorsqu'il avait été émis en août, on avait déjà atteint le maximum des déductions annuelles du demandeur pour les cotisations au régime de pensions du Canada. Je n'accorde pas une grande importance à la formule utilisée telle que l'a adoptée le ministère des Approvisionnements et Services pour tous les chèques de traitement et les chèques analogues, ni au fait que l'un des chèques a subi une déduction au titre des cotisations au régime de pensions du Canada. A coup sûr, les indemnités de règlement représentaient une forme de rémunération qui doit faire l'objet de déductions au titre de l'impôt et du régime de pensions du Canada, mais il ne s'ensuit pas que ces déductions auraient nécessairement dû être effectuées

himself had voted against the ratification of the collective agreement, but this is irrelevant since section 58 of the *Public Service Staff Relations Act* clearly states that a collective agreement is binding on the employees in the bargaining unit in respect of which the bargaining agent has been certified. Plaintiff also testified that he received severance pay on his retirement in accordance with Article 27 of the agreement and now feels that this also should have been included in the calculation of his superannuation. This is another item which is specifically excluded by section 09.2.3.1 of the Authorities Manual of defendant and, in any event, was not claimed by plaintiff in the present proceedings so this question is also irrelevant. It is of some interest to note, however, that the said severance pay results from a calculation based on the "weekly rate of pay on termination of employment" in accordance with Article 27.05 of the collective agreement, and Article 20.08 (*supra*) provides in subsection (c) that payments "made as a result of this clause shall not change the holding scale of rates to which an employee is entitled". It is clearly spelled out, therefore, that the bonus paid by virtue of Article 20.08 cannot affect the rate of pay on which the severance pay is calculated.

While conceding that the word "compensation" is a broad one and could, in one interpretation, include any source of remuneration received by an employee for services rendered, counsel for defendant nevertheless contended that the settlement bonuses provided for in the present agreement did not constitute compensation within the meaning of the *Public Service Superannuation Act* "for the performance of regular duties". Counsel for plaintiff for his part insisted that a distinction be made between "rate of pay" and "salary", contending that bonuses paid by an employer to an employee such as, for example, Christmas bonuses paid in a law office, may be considered as an induce-

au titre de cotisations de pension au sens de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*. Le demandeur a prétendu également qu'il s'était lui-même prononcé contre la ratification de la convention collective, mais ce fait n'est pas pertinent puisque l'article 58 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* stipule clairement qu'une convention collective lie les employés de l'unité de négociation pour laquelle l'agent négociateur a été accrédité. Le demandeur a ajouté qu'à sa retraite il a touché une indemnité de cessation d'emploi en conformité de l'article 27 de la convention et il estime maintenant que cette indemnité aurait également dû être comprise dans le calcul de sa pension de retraite. Il s'agit d'un autre élément qui est expressément exclu par l'article 09.2.3.1 du guide des autorisations de la défenderesse et qui, de toute façon, n'a pas fait l'objet d'une réclamation par le demandeur en l'espèce, de sorte que cette question manque également de pertinence. Par contre, il est intéressant de remarquer que ladite indemnité de cessation d'emploi résulte d'un calcul fondé sur «la rémunération hebdomadaire à la fin de son emploi» en conformité de l'article 27.05 de la convention collective et l'article 20.08 (précité) dispose au paragraphe c) que les paiements «versés en application de la présente clause ne modifient pas l'échelle de taux de retenue dont l'employé bénéficie de droit». Par conséquent, il en ressort clairement que l'indemnité versée en vertu de l'article 20.08 ne peut affecter le taux de rémunération sur lequel est calculée l'indemnité de cessation d'emploi.

Tout en admettant que le mot «rémunération» a un sens large et pourrait s'interpréter comme englobant toute source de rémunération touchée par un employé pour services rendus, l'avocat de la défense a néanmoins prétendu que les indemnités de règlement prévues dans la présente convention ne constituaient pas une rémunération au sens de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* «pour l'exercice des fonctions régulières». Pour sa part, l'avocat du demandeur a insisté pour qu'on établisse une distinction entre «taux de rémunération» et «traitement», en soutenant que les indemnités payées par un employeur à un employé, comme par exemple les indemnités de Noël payées dans

ment by the employer to retain the employee's services and may not form part of the employee's rate of pay but that they are nevertheless part of his salary, and are compensation for the performance of regular duties even if paid retroactively. It must be noted that section 10 of the *Public Service Superannuation Act* dealing with the computing of the annuity bases it in subsection (1)(b) on "the average annual salary received by the contributor during any six year period of pensionable service selected by or on behalf of the contributor" and makes no mention of "rate of pay". The definition of "salary" in the Act brings into play the notion of "compensation"<sup>6</sup>, with its wide connotation.

It is common ground that during the period in question plaintiff performed his regular duties and during each pay period received "at least ten days' pay" and plaintiff contends that had the agreement been reached earlier, then the payments would not have been made retroactively, and there would have been no question about them having been made as compensation for the performance of the regular duties of his position.

There is no doubt that in one sense of the word any monetary payment made to an employee or, as in the present case, to a group of employees by way of compensation for services they have performed or will be performing, is a form of incentive to retain their services and goodwill. On the other hand, from the point of view of the employee, any such monetary payment which he receives, whatever it may be called, will be looked on by him as part of the compensation which he is receiving for these services. To give this latter interpretation

<sup>6</sup> It is of interest to note that the French text uses the word "rémunération".

un cabinet d'avocat, peuvent être considérées comme une incitation de l'employeur afin de se conserver les services de l'employé et peuvent ne pas faire partie du taux de rémunération de l'employé, mais elles font néanmoins partie de son traitement et constituent une rémunération pour l'exercice de fonctions régulières même si elles sont versées avec effet rétroactif. Il convient de remarquer que l'article 10 de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* relatif au calcul de la pension, prévoit, au paragraphe (1)(b), que ce calcul se fait à partir du «traitement annuel moyen reçu par le contributeur au cours de toute période de six ans de service ouvrant droit à pension choisie par le contributeur» et ne fait aucunement référence au «taux de rémunération». La définition du «traitement» dans la Loi met en jeu la notion de «rémunération»<sup>6</sup>, dans une acception large.

On s'accorde pour dire qu'au cours de la période en cause le demandeur a exercé ses fonctions régulières et que, pendant chaque période de paye, il a touché «au moins dix jours de salaire» et le demandeur soutient que si la convention avait été signée plus tôt, les paiements n'auraient pas été effectués rétroactivement et indiscutablement, ils n'auraient pas été versés en tant que rémunération pour l'exercice des fonctions régulières de son poste.

Il ne fait aucun doute que dans une certaine acception du mot tout paiement versé à un employé ou, comme dans la présente affaire, à un groupe d'employés, sous forme de rémunération pour les fonctions qu'ils ont exercées ou qu'ils exerceront, constitue une forme d'encouragement afin de se conserver leurs services et leurs bons offices. D'un autre côté, tout paiement reçu par lui, quelle que soit son appellation, sera considéré par lui comme faisant partie de la rémunération qu'il touche pour ses fonctions. Appliquer cette dernière interprétation au

<sup>6</sup> Il est intéressant de remarquer que le mot «compensation» correspond, dans le texte français, au mot «rémunération».

to the word "compensation" as used in the definition of the word "salary" in the *Public Service Superannuation Act* would have the effect of including for superannuation purposes amounts received for overtime pay, transportation, isolation, cost of living allowances, night school compensation, and other similar special allowances, which I do not consider to be a proper interpretation of the Act as the word "compensation" is limited to that received "for the performance of the regular duties of a position or office". The collective agreement must be read in the light of this interpretation of the provisions of the *Public Service Superannuation Act*, and quite apart from the evidence of Messrs. Brooks and Reid, the correspondence between the legal advisers of the parties, the memorandum by Mr. Brooks reporting on the negotiations, and the Authorities Manual of defendant, I do not find that the collective agreement read as a whole permits the interpretation sought by plaintiff. Article 1 entitled "Purpose of Agreement" sets out that it is:

... to set forth certain terms and conditions of employment relating to remuneration, hours of work, employee benefits and general working conditions affecting employees covered by this Agreement.

Article 20 is entitled "Pay". Article 20.02 (*supra*) refers to the manner in which the "settlement bonus" is to be calculated, and Article 20.08(a) (*supra*) provides for an additional "lump sum" payment for an employee in a holding scale of rates for the period between July 1, 1969 and June 30, 1970. Article 20.04 reads as follows:

20.04 Effective July 1, 1969, the rates of pay set forth in Appendix "A1" will become effective and shall be applied in accordance with the Retroactive Remuneration Regulations. [Italics mine.]

Article 20.03 again refers to Appendix "A1" to determine the pay which "an employee is entitled to be paid for services rendered". Although, as already stated, in one sense of the word all payments received by the employees might be considered as "compensation" for services rendered, it appears clear that the various subsections of Article 20 make a clear distinc-

mot «rémunération» tel qu'il est utilisé dans la définition du mot «traitement» dans la *Loi sur la pension de la Fonction publique*, aurait pour effet, aux fins de la pension de retraite, d'inclure les sommes touchées pour les heures supplémentaires, les frais de transport, les indemnités d'éloignement, les indemnités de vie chère, les indemnités pour études à temps partiel et autres allocations particulières analogues; à mon sens, cela n'est pas une interprétation correcte de la Loi car le mot «rémunération» est limité à ce qui est reçu «pour l'exercice des fonctions régulières d'un poste ou d'une charge». On doit lire la convention collective à la lumière de cette interprétation des dispositions de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* et, indépendamment des témoignages de Brooks et Reid, de la correspondance entre les conseillers juridiques des parties, du rapport présenté par Brooks ayant trait aux négociations et du guide des autorisations de la défenderesse, je ne considère pas que la convention collective prise dans son ensemble permette l'interprétation que veut lui donner le demandeur. L'article intitulé «Objet de la convention» montre que celle-ci a pour objet:

... d'énoncer certaines conditions et modalités d'emploi concernant la rémunération, les heures de travail, les avantages complémentaires et les conditions générales de travail des employés assujettis à la présente convention.

L'article 20 s'intitule «rémunération». L'article 20.02 (précité) mentionne la façon dont «l'indemnité de règlement» doit être calculée et l'article 20.08a (précité) vise une somme complémentaire «payée en une seule fois» à l'employé rémunéré selon une échelle de taux de retenue pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 1969 et le 30 juin 1970. L'article 20.04 se lit comme suit:

20.04 Les taux de rémunération de l'Appendice «A1» entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1969 et leur application sera conforme au Règlement sur la rémunération avec effet rétroactif. [Les italiques sont de moi.]

L'article 20.03 se reporte à nouveau à l'appendice «A1» pour déterminer le tarif auquel «tout employé a droit d'être rémunéré, pour les services qu'il rend». Comme on l'a dit précédemment, bien que dans une certaine acception du mot tous les paiements reçus par les employés puissent être considérés comme une «rémunération» pour services rendus, il apparaît claire-

tion between "pay" and "rates of pay" referred to in 20.03 and 20.04 and the "settlement bonus" and "lump sum" for an employee in a holding scale of rates referred to in 20.02 and 20.08 respectively and, as already pointed out, Article 20.08(c) specifically states that "payments made as a result of this clause shall not change the holding scale of rates to which an employee is entitled".

It appears to me that the "compensation" referred to in the definition of "salary" in the *Public Service Superannuation Act* for the performance of "regular duties" must be limited to normal pay for a normal period of work and exclude special pay resulting from special situations which have arisen in the course of the employment, even though this pay may result from the performance of work. The collective agreement before the Court in the present case resulted from the first bargaining between the Professional Institute of the Public Service of Canada, representing the Engineering and Land Survey Group, and the Treasury Board and, in addition to establishing regular rates of pay which were established after negotiation in Appendix "A1", also dealt with the problem resulting from the "red circling" of certain employees. The problem was compounded by the lengthy delays before the agreement was reached and signed resulting in retroactive payments for two years under Article 20.02 and partially retroactive payments for the year commencing July 1, 1969 under Article 20.08. Reading the agreement as a whole it appears that, while the special payments may have been at one and the same time incentives offered by the defendant to obtain the signing of the agreement and extra remuneration received by the plaintiff and other members of the employee group resulting from services, most of which had already been rendered, they were clearly distinguishable and kept separate and apart in the agreement from the rates of pay set out in Appendix "A1". They were a once in a lifetime payment and did not represent a change in regular salary from the rates set out in the schedule

ment que les différents paragraphes de l'article 20 établissent une nette distinction entre «rémunération» et «taux de rémunération» dont il est fait mention aux articles 20.03 et 20.04 et «l'indemnité de règlement» et «la somme payée en une seule fois» pour un employé rémunéré selon une échelle de taux de retenue visée respectivement aux articles 20.02 et 20.08 et, comme je l'ai déjà souligné, l'article 20.08c) dispose expressément que «les paiements versés en application de la présente clause ne modifient pas l'échelle de taux de retenue dont l'employé bénéficie de droit».

Il me semble que la «rémunération» dont il est fait mention dans la définition du «traitement» dans la *Loi sur la pension de la Fonction publique* pour l'exercice des «fonctions régulières», doit se limiter à une rétribution normale pour une période de travail normale et exclure toute rétribution spéciale résultant de situations spéciales qui se sont produites dans le cours de l'emploi, même si cette rétribution peut provenir de l'accomplissement du travail. La convention collective soumise à la Cour en l'espèce est issue d'une première négociation entre l'Institut professionnel du service public du Canada, représentant le groupe du génie et de l'arpentage, et le conseil du Trésor et, en plus d'établir des taux de rémunération fixes qui ont été précisés après la négociation dans l'appendice «A1» elle réglait le problème du «salaire bloqué» de certains employés. Le problème s'est trouvé compliqué par le temps considérable qui s'est écoulé avant la conclusion de la convention et sa signature, ce qui a entraîné, en vertu de l'article 20.02, des paiements avec effet rétroactif pour deux années et, en vertu de l'article 20.08, des paiements avec effet partiellement rétroactif pour l'année commençant le 1<sup>er</sup> juillet 1969. En considérant la convention dans son ensemble, il appert que, tout en ayant pu constituer à la fois et au même moment des stimulants offerts par la défenderesse pour obtenir la signature de la convention et une rémunération supplémentaire touchée par le demandeur et les autres membres du groupe d'employés en raison de leurs services, qui pour la plupart avaient déjà été rendus, on pouvait, dans la convention, distinguer très nettement, séparer et détacher ces paiements spéciaux des taux de rémunéra-

and, hence, I have concluded that they do not come within the definition of the word "salary" as used in the *Public Service Superannuation Act*.

Plaintiff's action is accordingly dismissed, with costs.

tion exposés à l'appendice «A1». Ils constituaient un paiement unique et ne représentaient pas, au regard de la rémunération ordinaire, un changement des taux exposés à l'annexe et, de ce fait, j'ai conclu qu'ils ne relevaient pas de la définition du mot «traitement» tel qu'il est utilisé dans la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.

En conséquence, l'action du demandeur est rejetée avec dépens.