

T-2670-84

T-2670-84

Harle Benson Long (Plaintiff)

v.

The Queen in Right of Canada as represented by the Treasury Board (Defendant)

INDEXED AS: LONG v. CANADA (TREASURY BOARD) (T.D.)

Trial Division, McNair J.—Ottawa, February 13 and May 29, 1989.

Public service — Plaintiff member of Group Surgical-Medical Insurance Plan — Subsequent to commencing psychotherapy, benefits relating thereto reduced — Plaintiff notified but continuing treatment — Claiming damages for breach of implied term of employment relationship in amount would have received but for change — Employment relationship not dependent on contract of employment, but governed by legislation — No implied contractual term arising out of employment relationship that no reduction of GSMIP or other fringe benefits without employee's express consent, or without affording plaintiff reasonable opportunity to make representations prior to changes to benefits.

Insurance — Plaintiff member of group medical insurance plan — Subsequent to commencing psychotherapy, benefits relating thereto reduced — Deciding to continue treatment — Lives insured, as third party beneficiaries, having no rights except those given to them under contract made by sponsor — Authority to select and alter coverage lying wholly with insurer and employer.

Estoppel — Promissory estoppel — Plaintiff, public servant, member of group medical insurance plan — Subsequent to commencing psychotherapy, benefits relating to same reduced — Deciding to continue therapy — Arguing changed position to detriment by entering long-term psychotherapy in reliance upon GSMIP booklet explaining benefits — No unambiguous representation as to immutability of GSMIP benefit — Policy expressly permitting changes at any time without consent of lives insured — Plaintiff aware of change and financial consequences of continuing treatment — No inducement to continue by defendant.

This was an action for damages for the breach of certain implied terms arising out of the employment relationship. The plaintiff, a public servant, belongs to the Group Surgical-Medi-

Harle Benson Long (demandeur)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor (défenderesse)RÉPERTORIÉ: LONG c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge McNair—Ottawa, 13 février et 29 mai 1989.

Fonction publique — Le demandeur souscrit au Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale — Après qu'il eut commencé un traitement de psychothérapie, le plafond des prestations y relatives a été abaissé — Le demandeur en a été informé mais a poursuivi le traitement — Il réclame pour non-respect d'une condition implicite découlant de sa relation de travail avec la défenderesse des dommages-intérêts pour un montant égal à celui qu'il aurait reçu si ce n'avait été du changement — La relation de travail ne dépendait pas seulement du contrat d'emploi mais était régie par des dispositions législatives — Il n'y avait pas de condition implicite de nature contractuelle découlant de la relation de travail selon laquelle il ne pouvait y avoir de baisse du plafond des prestations versées en vertu du RACCM ou d'autres prestations quelconques sans le consentement exprès de l'employé, ou sans que le demandeur ait une occasion raisonnable de faire valoir son point de vue avant que des modifications soient apportées aux prestations.

Assurance — Le demandeur souscrit à un régime d'assurance collective médicale — Après qu'il eut commencé un traitement de psychothérapie, le plafond des prestations y relatives a été abaissé — Il a décidé de poursuivre le traitement — Les assurés, qui sont des tiers bénéficiaires, n'ont aucun droit, à l'exception de ceux qui sont prévus dans le contrat conclu avec le parrain — Ce sont l'assureur et l'employeur qui ont l'entière responsabilité de choisir et de modifier la garantie.

Fin de non-recevoir — Fin de non-recevoir fondée sur une promesse — Le demandeur, qui est fonctionnaire, souscrit à un régime d'assurance collective médicale — Après qu'il eut commencé un traitement de psychothérapie, le plafond des prestations y relatives a été abaissé — Il a décidé de poursuivre la thérapie — Il a soutenu que cela changeait la situation à son détriment car il s'était engagé dans une psychothérapie à long terme en se fiant à la brochure du RACCM qui donnait des explications sur les prestations — Il n'y a pas eu de déclaration sans équivoque de l'immuabilité des prestations relatives au RACCM — La police permettait expressément que des modifications soient apportées en tout temps sans le consentement des assurés — Le demandeur était au courant des modifications et connaissait les conséquences financières de la poursuite du traitement — La défenderesse n'a aucunement influencé sa décision.

Il s'agit d'une action en dommages-intérêts pour non-respect de certaines conditions implicites découlant de la relation de travail existant entre le demandeur et la défenderesse. Le

cal Insurance Plan (GSMIP). In 1981, he and his children began to undergo psychotherapy. In 1983, the eligible expenses for psychologists' services were reduced. Upon notice of the proposed changes, the plaintiff decided it was necessary to continue the psychotherapy. He now claims the amount he would have received had the changes not been made. The master policy authorized changes to the GSMIP and the insured benefits. The plaintiff argued that it was an implied term arising out of the employment relationship that there would be no reduction of benefits without the plaintiff's consent, or without giving him an opportunity to make representations, or that no alteration of GSMIP benefits would be implemented so as to prejudice employees who had commenced treatment in reliance on existing benefits. He argued that paragraph 5(1)(e) of the *Financial Administration Act* gives Treasury Board the power to determine the terms and conditions of employment of public servants, but once it has done so, the particular employment changes from statutory employment to a contractual one. In other words "terms and conditions of employment" in paragraph 5(1)(e) import an implied contractual term of employment. He also argued that the doctrine of promissory estoppel applied, as in the context of a legal relationship, the GSMIP booklet constituted a representation as to the existence of a particular benefit on which he had relied to his detriment, by entering long-term psychotherapy. The issue was whether there was an implied term arising out of the employment relationship.

Held, the action should be dismissed.

The employment relationship was not dependent on a contract of employment, but was governed by the *Public Service Employment Act* and the *Financial Administration Act*. Section 24 of the former codifies the common law rule that the tenure of office is during the pleasure of Her Majesty, subject only to such protection and redress as are formally and expressly granted by that Act or any other statutory enactment pertaining to public service employment. There was no implied term as argued by the plaintiff. The statutes and case law refute the assertion that the GSMIP benefit relating to psychologists' services as it stood prior to the plan amendments constituted an enforceable contractual obligation.

The general proposition in employment law, that a fringe benefit provided to an employee becomes an obligation of the employer under the contract of employment, does not apply to public servants. In any event, employers usually include a statement in explanatory pamphlets that the fringe benefit plan is of no contractual effect. Such a statement negatives any intention to create legal relations. The GSMIP booklet notifying participants of the proposed changes had a similar effect.

Under the law of insurance, the lives insured, as third party beneficiaries have no rights except those given to them under the contract made by the "sponsor". The authority to select and

demandeur, qui est fonctionnaire, souscrit au Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (RACCM). En 1981, lui et ses enfants ont commencé un traitement psychothérapeutique. En 1983, le plafond des dépenses admissibles a été abaissé pour les services de psychologues. Après avoir été informé des modifications projetées, le demandeur a décidé qu'il était nécessaire de poursuivre le traitement de psychothérapie. Il réclame maintenant le montant qu'il aurait reçu si les modifications n'avaient pas été apportées au régime. La police-cadre permettait que des modifications soient apportées au RACCM et aux prestations assurées. Le demandeur a soutenu qu'il découlait implicitement de la relation de travail qu'il n'y aurait aucune diminution des prestations sans son consentement ou sans qu'on lui ait donné l'occasion de faire valoir son point de vue, ou qu'on ne pouvait modifier les prestations du RACCM au détriment des employés qui avaient commencé un traitement en comptant sur les prestations en vigueur. Il a prétendu que l'alinéa 5(1)e) de la *Loi sur l'administration financière* confère au Conseil du Trésor le pouvoir de fixer les conditions d'emploi des fonctionnaires, mais que, cela fait, chaque emploi cesse d'être régi par des dispositions législatives et prend un caractère contractuel. En d'autres termes, les mots «conditions d'emploi» qui figurent à l'alinéa 5(1)e) désignent des conditions d'emploi implicites de nature contractuelle. Il a également fait valoir que la doctrine de la fin de non-recevoir fondée sur une promesse s'appliquait, car, dans le cadre d'un lien juridique, la brochure décrivant le RACCM constituait une déclaration attestant qu'étaient versées des prestations particulières sur lesquelles il avait compté à son détriment en commençant une psychothérapie à long terme. La question était de savoir si une condition implicite découlait de la relation de travail.

Jugement: l'action doit être rejetée.

La relation de travail entre le demandeur et la défenderesse ne dépendait pas d'un contrat d'emploi mais était régie par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et de la *Loi sur l'administration financière*. L'article 24 de la première Loi codifie la règle de la *common law* selon laquelle un employé occupe sa charge durant le bon plaisir de Sa Majesté, sous réserve des mesures de protection et de réparation expressément prévues dans cette Loi et de toute autre disposition législative relative à l'emploi dans la fonction publique. Il n'y avait aucune condition implicite comme le prétendait le demandeur. Toutes les lois et décisions réfutent l'affirmation voulant que les prestations versées par le RACCM relativement aux services de psychologues, telles qu'elles existaient avant les modifications apportées au régime, constituaient une obligation contractuelle qui devait être respectée.

La prétention générale en droit du travail selon laquelle les prestations quelconques accordées à un employé deviennent une obligation pour l'employeur en vertu du contrat d'emploi ne s'applique pas aux fonctionnaires. De toute façon, les employeurs précisent habituellement dans des brochures explicatives que les prestations quelconques versées dans le cadre d'un régime d'assurance n'ont aucune valeur contractuelle. Cette mention nie toute intention de créer des relations juridiques. La brochure du RACCM qui informait les adhérents au régime des modifications projetées avait un effet similaire.

En vertu du droit des assurances, les assurés, qui sont des tiers bénéficiaires, n'ont aucun droit, à l'exception de ceux qui sont prévus dans le contrat conclu par le «parrain». Ce sont

alter the type and the terms of the coverage lies wholly between the insurer and the employer. The plaintiff participated in the GSMIP knowing that the plan and the insured benefits could be changed periodically without his consent.

Nor could the argument based on promissory estoppel avail plaintiff. There had been no unambiguous representation as to the immutability of the GSMIP psychological benefit. It was an express term of the group insurance policy that changes, including the right to make changes to the GSMIP benefits, could be made at any time without the consent of the persons insured. The plaintiff knew of the proposed change when he decided to continue the psychotherapy regimen. He knew of the financial consequences of his decision. The choice was not prompted by any inducement by the defendant.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 324, 337(2)(b).

Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 5(1)(e).

Petition of Right Act, R.S.C. 1970, c. P-12 (rep. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 64).

Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 24.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Phillips v. The Queen, [1977] 1 F.C. 756 (T.D.); *Hale v. American Home Assur. Co.*, 461 S.W. 2d 384 (1970).

DISTINGUISHED:

Brown v. Waterloo Regional Board of Commissioners of Police (1982), 37 O.R. (2d) 277 (H.C.).

CONSIDERED:

Re Tudale Explorations Ltd. and Bruce et al. (1978), 20 O.R. (2d) 593 (Div. Ct.).

REFERRED TO:

deMercado v. The Queen, T-2588-83, Cattanach J., judgment dated 19/3/84, F.C.T.D., not reported; *Evans v. Canada (Government of)* (1986), 4 F.T.R. 247 (F.C.T.D.); *Evans v. The Queen*, T-1414-86, Dubé J., order dated 13/4/87, F.C.T.D., not reported; affd (1989), 93 N.R. 252 (F.C.A.); *Malone v. Ontario* (1983), 3 C.C.E.L. 61 (Ont. H.C.).

AUTHORS CITED

Baer, M.G. and Rendall, J.A. *Cases on the Canadian Law of Insurance*, 4th ed. Toronto: Carswell, 1988.

Christie, I. *Employment Law in Canada*, Toronto: Butterworths, 1980.

l'assureur et l'employeur qui ont l'entière responsabilité de choisir le type de garantie et les conditions dont elle est assortie et de les modifier. Le demandeur a adhéré au RACCM en sachant que ce régime et les prestations qui s'y rattachent pouvaient être modifiées à l'occasion sans son consentement.

^a Le demandeur ne pouvait pas non plus invoquer l'argument relatif à la fin de non-recevoir fondée sur une promesse. Il n'y avait pas eu de déclaration sans équivoque de l'immutabilité des prestations du RACCM relatives aux services des psychologues. Il était spécifiquement prévu dans la police d'assurance collective que le RACCM pouvait être modifié en tout temps sans le consentement des assurés, et cela comprenait le droit de modifier les prestations de ce régime. Le demandeur était au courant du changement projeté quand il a décidé de poursuivre le traitement de psychothérapie. Il connaissait les conséquences financières de sa décision. La défenderesse n'a aucunement incité le demandeur à faire ce choix.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 5(1)e).

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 24.

Loi sur les pétitions de droit, S.R.C. 1970, chap. P-12 (abrogé par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 64).

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 324, 337(2)b).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Phillips c. La Reine, [1977] 1 C.F. 756 (1^{re} inst.); *Hale v. American Home Assur. Co.*, 461 S.W. 2d 384 (1970).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Brown v. Waterloo Regional Board of Commissioners of Police (1982), 37 O.R. (2d) 277 (H.C.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Re Tudale Explorations Ltd. and Bruce et al. (1978), 20 O.R. (2d) 593 (C. Div.).

DÉCISIONS CITÉES:

deMercado c. La Reine, T-2588-83, juge Cattanach, jugement en date du 19-3-84, C.F. 1^{re} inst., non publié; *Evans c. Canada (Gouvernement du)* (1986), 4 F.T.R. 247 (C.F. 1^{re} inst., *Evans c. La Reine*, T-1414-86, juge Dubé, ordonnance en date du 13-4-87, C.F. 1^{re} inst., non publié; conf. par (1989), 93 N.R. 252 (C.A.F.); *Malone v. Ontario* (1983), 3 C.C.E.L. 61 (H.C. Ont.).

DOCTRINE

Baer, M.G. et Rendall, J.A. *Cases on the Canadian Law of Insurance*, 4^e éd., Toronto: Carswell, 1988.

Christie, I. *Employment Law in Canada*, Toronto: Butterworths, 1980.

COUNSEL:

Steven C. McDonell for plaintiff.
Peter Engelmann for defendant.

SOLICITORS:

Binks, Simpson, Ottawa, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MCNAIR J.:

The Nature of the Case

This is an action for damages by the plaintiff for the alleged breach of certain implied terms arising out of his employment relationship with the defendant. The plaintiff is presently employed by the defendant as a senior manager in the public service. He has been a public servant since 1959 and a member of the Public Service Group Surgical-Medical Insurance Plan (GSMIP) since 1980. The GSMIP is a private health insurance plan sponsored by the Government of Canada to supplement the benefits provided by provincial health insurance programs, which is available to public servants who wish to participate in it. It is an indemnity-type plan, the basic principle of which is that the policy terms will apply as they read at the time an insured person actually incurs a particular expense. The parties to the GSMIP group insurance policy are The Mutual Life Assurance Company of Canada, as insurer, and Her Majesty the Queen in right of Canada as represented by the President of the Treasury Board, as policyholder.

In 1981 the plaintiff and his older son and his older daughter became committed to a regimen of psychotherapy counselling with a professional psychologist, to whom they had been referred by a child psychiatrist. At that time, the GSMIP supplementary coverage for major medical expense benefit provided for reimbursement to members of the plan of eighty percent of "eligible expenses", which term was defined as meaning "reasonable

AVOCATS:

Steven C. McDonell pour le demandeur.
Peter Engelmann pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Binks, Simpson, Ottawa, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE MCNAIR:

Nature de l'affaire

La Cour est saisie d'une action en dommages-intérêts intentée par le demandeur pour le motif que certaines conditions implicites découlant de sa relation de travail avec la défenderesse n'auraient pas été respectées. Le demandeur travaille actuellement pour la défenderesse comme haut fonctionnaire dans la fonction publique. Il est fonctionnaire depuis 1959 et souscrit au Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (RACCM) de la fonction publique depuis 1960. Le RACCM est un régime d'assurance-maladie privé, parrainé par le gouvernement du Canada, dont les prestations sont un complément à la garantie offerte par les régimes provinciaux d'assurance-maladie; tous les fonctionnaires qui le désirent peuvent y participer. Comme c'est un régime indemnitaire, les dispositions du contrat s'appliquent telles qu'elles sont libellées au moment où un adhérent engage une dépense en particulier. Les parties au contrat d'assurance collective du RACCM sont La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie, à titre d'assureur, et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le président du Conseil du Trésor, à titre de titulaire de la police.

En 1981, le demandeur, ainsi que son fils et sa fille aînés, ont commencé un traitement psychothérapique avec un psychologue professionnel que leur avait recommandé un psychiatre de l'enfance. À cette époque, la garantie complémentaire offerte par le RACCM à l'égard des principales dépenses médicales prévoyait le remboursement aux membres participants de 80 pour cent des «dépenses admissibles», c'est-à-dire les «frais habituels et rai-

and customary charges" for certain prescribed items and services. Among these were:

- (g) psychotherapy services rendered by a registered psychologist, if the patient is referred by a psychiatrist or pediatrician;

The plan imposed a maximum lifetime ceiling or cap of \$30,000 for each person insured thereunder.

On April 1, 1983 a number of benefit changes were made to the GSMIP, one of which was to impose a limit of \$600 per calendar year on eligible expenses for psychologists' services. The plaintiff complains that the changes regarding eligibility for psychologists' services were particularly detrimental to him and, in consequence, could not be changed without his consent. The gist of the plaintiff's case is set out in paragraph 9 of his statement of claim as follows:

9. The plaintiff pleads that it was an implied term arising out of his employment relationship with the Defendant that there would be no reduction of GSMIP or other fringe benefits enjoyed by him, as an employee, without his express consent or, in the alternative, without notice to him and a reasonable opportunity to make representations, and that it was a further implied term arising out of the Plaintiff's employment relationship with the Defendant that no alteration of GSMIP benefits would be implemented so as to prejudice employees who had commenced treatment in reliance on existing benefits, or, in the alternative without notice and a reasonable opportunity to make representations by employees, such as the Defendant, who would be adversely affected by the proposed alterations to the GSMIP. By reason of the facts set out in paragraphs 7 and 8 hereof, the Plaintiff pleads that the Defendant has breached the said implied obligations arising out of his employment relationship with the Defendant. [Underlining omitted.]

The plaintiff claims to have expended \$6,550 or more for psychologists' services since the date of the reduction of the GSMIP benefits, by reason whereof he claims a loss of \$5,676 for the eligible expenses he would have received from GSMIP had the changes not been made. The plaintiff claims this latter amount as damages sustained by him, together with interest at the prime rate to the date of payment and his costs of the action.

Some Factual Background

The plaintiff is a resident of the City of Gloucester in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, and at all material times was employed as a

sonnables» engagés pour obtenir certains articles et services assurables, notamment:

[TRADUCTION]

- (g) des services de psychothérapie fournis par un psychologue agréé, si le patient est envoyé par un psychiatre ou un pédiatre;

Le plafond des frais admissibles était de 30 000 \$ la vie durant de chaque personne assurée.

Le 1^{er} avril 1983, certaines modifications ont été apportées aux prestations du RACCM, notamment l'abaissement à 600 \$ par année civile du plafond des frais admissibles pour les services de psychologues. Le demandeur prétend que la modification relative au remboursement des dépenses engagées pour obtenir ces services lui a été particulièrement préjudiciable et ne pouvait, par conséquent, être apportée sans son consentement. Le principal argument du demandeur est énoncé au paragraphe 9 de sa déclaration:

[TRADUCTION] 9. Le demandeur plaide qu'il découlait implicitement de sa relation de travail avec la défenderesse qu'il n'y aurait aucune diminution des prestations versées par le RACCM ou d'autres prestations dont il bénéficiait à titre d'employé sans son consentement exprès, ou encore sans qu'on l'en ait informé et qu'on lui ait donné l'occasion de faire valoir son point de vue, et qu'il découlait aussi implicitement de sa relation de travail avec la défenderesse qu'aucune modification de ces prestations n'entrerait en vigueur de manière à préjudicier aux employés ayant commencé un traitement en se fondant sur les prestations existantes, ou encore sans que l'on ait avisé et donné à des employés comme le demandeur, que les modifications proposées défavoriseraient, l'occasion de faire valoir leur point de vue. En raison des faits exposés aux paragraphes 7 et 8, le demandeur soutient que la défenderesse n'a pas respecté lesdites obligations implicites découlant de sa relation de travail avec elle. [Soulignement omis.]

Le demandeur affirme avoir dépensé au moins 6 550 \$ pour des services de psychologues après que les prestations versées par le RACCM eurent été réduites, et avoir de ce fait subi une perte de 5 676 \$ au titre des frais admissibles qui lui auraient été remboursés par le RACCM si le plafond n'avait pas été abaissé. Le demandeur réclame donc des dommages-intérêts totalisant 5 676 \$, ainsi que l'intérêt, calculé au taux préférentiel, couru depuis qu'il a déboursé cette somme et les dépens.

Exposé des faits

Le demandeur est un résident de la ville de Gloucester, située dans la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, et il a occupé pendant toute la

senior manager in the public service. He is presently serving in the capacity of Director of Program Evaluation with the Department of National Health and Welfare. The plaintiff embarked on his public service career in or about the year 1959 and his employment with the defendant has been governed at all material times by the provisions of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, and the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10.

In June of 1981, Mr. Long and his older son and daughter were confronted by the realization that they were suffering from psychological problems of such magnitude that they required professional help. The plaintiff consulted a child psychiatrist, Dr. R. G. Mouldy, who recommended that they undergo psychotherapy with Dr. M. H. Wiener, a registered psychologist, who later assumed the name of Dov Vinograd (hereinafter referred to as "Dr. Vinograd"). The problems confronting the plaintiff's son and daughter created certain marital tensions and other attendant difficulties with the result that all members of the family embarked on a regimen of psychotherapy counselling with Dr. Vinograd. The plaintiff's daughter Christina, who was then sixteen years of age, was suffering from anorexia nervosa and accompanying loss of weight which necessitated a fairly long-term course of psychotherapy in her case. At the time the plaintiff engaged the professional services of Dr. Vinograd, there was no question that eighty percent of the latter's fees would be covered by GSMIP because the pre-April 1983 benefit structure still subsisted.

The original group policy No. GD1500 underwriting the GSMIP was issued on July 1, 1960. The parties thereto have made amendments to the underwritten GSMIP from time to time in accordance with the express provisions of the policy. The consistent practice has been that such amendments are only made after the National Joint Council of the Public Service of Canada makes recommendations to the defendant regarding any proposed amendments. The National Joint Council is composed of management representatives of the public service, whose function is to represent the employer's interests, and bargaining agent representatives, who represent the interests of the unionized

période pertinente un poste de haut fonctionnaire dans la fonction publique. Il est actuellement directeur de l'évaluation des programmes au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il a commencé sa carrière dans la fonction publique en 1959, et son emploi avec la défenderesse est régi par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32, et de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10.

En juin 1981, M. Long, de même que son fils et sa fille aînés, se sont rendus compte qu'ils souffraient de troubles psychologiques d'une ampleur telle qu'ils ont dû recourir aux services de professionnels. Le demandeur a consulté un psychiatre de l'enfance, le docteur R. G. Mouldy, qui lui a recommandé d'entreprendre un traitement psychothérapique avec le docteur M. H. Wiener, psychologue agréé qui a par la suite pris le nom de Dov Vinograd (ci-après appelé «Dr Vinograd»). Les difficultés auxquelles se heurtaient le fils et la fille du demandeur ont provoqué des tensions conjugales et d'autres troubles, et c'est pourquoi tous les membres de la famille ont commencé à rencontrer le docteur Vinograd dans le cadre d'une psychothérapie. La fille du demandeur, Christina, qui était alors âgée de seize ans, souffrait d'anorexie nerveuse accompagnée d'une perte de poids et, dans son cas, la psychothérapie s'est poursuivie pendant une assez longue période. À l'époque où le demandeur a retenu les services du docteur Vinograd, il était clair que les honoraires de ce dernier seraient remboursés jusqu'à concurrence de 80 pour cent par le RACCM, car les prestations antérieures à avril 1983 s'appliquaient encore.

La police d'assurance collective n° GD1500 constituant le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale, a été établie le 1^{er} juillet 1960. Elle comporte des dispositions autorisant les parties à modifier le régime; celles-ci s'en sont prévaluées à quelques reprises. La pratique a toujours consisté à apporter de telles modifications seulement après que le Conseil national mixte de la fonction publique du Canada eut fait des recommandations à la défenderesse à ce sujet. Le Conseil national mixte est composé de gestionnaires de la fonction publique, qui représentent la partie patronale, et d'agents négociateurs, qui représentent les employés syndiqués de la fonction publi-

public service employees. The recommendations of the National Joint Council regarding changes to GSMIP benefits are made only after a thorough investigation and discussion, but without any direct input or consent on the part of the plaintiff or his management peers employed in the public service.

A report of the National Joint Council Standing Committee on Health Insurance Programs, dated September, 1982, made a number of recommendations for revisions to the GSMIP. The specific recommendation with respect to psychotherapy services reads as follows:

The Committee recommends that the referral requirements be relaxed to also permit referral by physicians, but that in order to retain a reasonable control on expenditures, a monetary limit be placed on the amount of benefits which may be considered eligible in respect of psychotherapy services. The specific annual monetary limit proposed is \$600, which compares favourably to other employer-sponsored extended health-care plans surveyed.

In March, 1983, the defendant caused a notice to be circularized among GSMIP members advising of the benefit changes, which were to become effective on April 1, 1983. As a result of this, the plaintiff consulted Dr. Vinograd regarding the advisability of engaging the services of a psychiatrist in view of the eligible expense limitation on psychologists' services. Based on the latter's advice, he decided that it would be harmful to effect any change in the psychotherapy regimen at that juncture.

The Issues

The crux of the plaintiff's case, as it seems to me, rests on the proposition that the GSMIP benefit with respect to psychologists' services in effect prior to April 1, 1983 was an implied contractual term of his employment relationship with the defendant which could not be altered to his detriment, save by consent or after having been afforded an opportunity to make representations. The case is also made that it was a further implied term of the employment relationship that there would be no alteration of GSMIP benefit to the prejudice of those subscribers who had commenced treatment in reliance on existing benefits without at least giving notice and affording them an opportunity to make representations.

que. Les recommandations que formule le Conseil national mixte au sujet des prestations du RACCM sont toujours précédées de longues discussions et d'un examen approfondi, mais le demandeur ou ses collègues de la catégorie de la gestion ne sont pas invités à faire valoir leur point de vue ou à donner leur consentement.

Dans un rapport déposé en septembre 1982, le Comité permanent des programmes d'assurance-maladie du Conseil national mixte a fait plusieurs recommandations visant la modification du RACCM. La recommandation qui portait sur les services de psychothérapie était la suivante:

[TRADUCTION] Le Comité recommande d'assouplir les dispositions du régime pour permettre aux médecins d'envoyer un patient chez un psychologue, mais de plafonner le montant des prestations qui peuvent être versées pour des frais jugés admissibles relativement à des services de psychothérapie, afin d'exercer un contrôle raisonnable sur ces dépenses. Le plafond proposé est de 600 \$ par an, ce qui est comparable à d'autres régimes d'assurance-maladie complémentaires parrainés par un employeur que le Comité a étudiés.

En mars 1983, la défenderesse a fait distribuer aux adhérents au RACCM un avis les informant que les modifications en question entreraient en vigueur le 1^{er} avril 1983. Le demandeur a alors demandé au Dr Vinograd s'il ne devrait pas plutôt retenir les services d'un psychiatre vu la limitation des frais admissibles pour des services de psychologues. S'appuyant sur les conseils de ce dernier, il a conclu que toute modification apportée au traitement de psychothérapie serait alors préjudiciable.

g Questions en litige

L'action du demandeur repose essentiellement, me semble-t-il, sur l'argument voulant que les prestations versées par le RACCM pour les services de psychologues avant le 1^{er} avril 1983 étaient une condition implicite de sa relation de travail avec la défenderesse, et qu'on ne pouvait les modifier à son détriment sans avoir obtenu son consentement ou lui avoir donné l'occasion de faire valoir son point de vue. Le demandeur prétend aussi qu'il découlait implicitement de cette relation de travail qu'il n'y aurait aucune modification des prestations qui pourrait être préjudiciable aux adhérents ayant entrepris un traitement en se fondant sur les prestations existantes sans qu'ils en aient été avisés ou qu'on leur ait donné l'occasion de faire valoir leur point de vue.

Relevant Statutory Provisions

The statutory provisions particularly relevant to the disposition of the case are section 24 of the *Public Service Employment Act* and paragraph 5(1)(e) of the *Financial Administration Act* which, for convenience of reference, are reproduced hereunder:

Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32:

24. The tenure of office of an employee is during the pleasure of Her Majesty, subject to this and any other Act and the Regulations thereunder and, unless some other period of employment is specified, for an indeterminate period.

Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10:

5. (1) The Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

(e) personnel management in the public service, including the determination of terms and conditions of employment of persons employed therein; . . .

The Respective Arguments

Counsel for the plaintiff submits that his client, as a senior management employee of the Crown, had an absolute right by virtue of the employment relationship to the fringe benefit afforded by GSMIP in respect of psychologists' services as matters stood before the changes of April, 1983. He contends that the plaintiff was not represented by either the employer's side or the union's side during the deliberations of the National Joint Council Standing Committee which led to these changes, and that the plaintiff was entirely excluded from the decision-making process. Plaintiff's counsel makes the further point that the abolition of the *Petition of Right Act* [R.S.C. 1970, c. P-12 (rep. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 64)] resulted in the removal of any limitation on the right of every person to sue the Crown in contract. It follows, in his submission, that the plaintiff, like every other citizen of Canada, may sue the Crown in contract.

Having thus laid the groundwork, plaintiff's counsel then points to the existing employment relationship between the plaintiff and the defendant and what he says are terms and conditions engrafted thereon. He submits that paragraph 5(1)(e) of the *Financial Administration Act* con-

Dispositions législatives applicables

Les dispositions législatives qui s'appliquent en l'espèce sont l'article 24 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et l'alinéa 5(1)e) de la *Loi sur l'administration financière*. Elles sont reproduites ci-dessous par souci de commodité:

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32:

24. Un employé occupe sa charge durant le bon plaisir de Sa Majesté sous réserve de la présente loi et de toute autre loi ainsi que des règlements établis sous leur régime et, à moins qu'une autre période ne soit spécifiée, pendant une période indéterminée.

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap F-10:

5. (1) Le conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toute question concernant

e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d'emploi des personnes qui y sont employées; . . .

Arguments des parties

Le procureur du demandeur fait valoir que son client, en sa qualité de haut fonctionnaire de l'État, a le droit absolu de bénéficier, du fait de sa relation de travail, des prestations qui étaient en vigueur avant le mois d'avril 1983 pour les services de psychologues. Il prétend que ni la partie patronale ni la partie syndicale n'ont représenté le demandeur durant les délibérations du Comité permanent du Conseil national mixte qui ont abouti à ces modifications, et que le demandeur a été complètement tenu à l'écart du processus décisionnel. Le procureur du demandeur fait également valoir que depuis l'abrogation de la *Loi sur les pétitions de droit* [S.R.C., 1970, chap. P-12 (abrogé par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 64)], le droit d'intenter une poursuite en matière contractuelle contre la Couronne n'est plus frappé d'aucune restriction. Par conséquent, ajoute-t-il, le demandeur peut, à l'instar de tout autre citoyen canadien, intenter une poursuite en matière contractuelle contre la Couronne.

Après ce bref exposé de la situation, le procureur du demandeur fait état de la relation de travail qui existe entre le demandeur et la défenderesse et de ce qu'il considère comme les conditions qui s'y greffent. Il prétend que l'alinéa 5(1)e) de la *Loi sur l'administration financière* confère au

fers on the Treasury Board the statutory power to determine the terms and conditions of employment of persons employed in the public service. It follows, in his submission, that GSMIP is one of the terms and conditions of the employment relationship between the plaintiff and the defendant, and that it is one that exists as a right. This major premise provides the contractual underpinning for the present lawsuit. Essentially, the position is that once the Treasury Board has determined the terms and conditions of employment of a particular category of employee and a person accepts public service employment in reliance thereon, then from that time henceforth those terms and conditions cannot be changed without negotiating any proposed changes with the employee in question. If the Treasury Board chooses to make changes that may breach the established contractual relationship then they must be prepared to suffer the consequences thereof.

He distinguishes the present case from the scenario of an action for wrongful dismissal, conceding that section 24 of the *Public Service Employment Act* precludes any cause of action against the Crown sounding in the wrongful dismissal of a public servant. However, he says that this circumscription does not apply to the implied term arising out of the employment relationship with respect to the fringe benefit of GSMIP. In his submission, this is what created the obligation owed by the government to the plaintiff and the existence of a group insurance plan is irrelevant to the question whether the government has properly discharged that obligation.

Plaintiff's counsel concedes that his client has nothing to do with any amendments to the group insurance policy which the government has chosen as a means of underwriting its obligations to its employees; the right to change that policy rests exclusively with the insurer and the policyholder as provided by clause 17(2) in the general provisions of the group insurance policy relating to the contract. Nonetheless, he contends that it is the employer and not the insurance company who owes the obligation to provide the fringe benefit of GSMIP to the plaintiff or be accountable in damages for its failure to discharge that obligation. In support of this, plaintiff's counsel cites the case of

Conseil du Trésor le pouvoir de fixer les conditions d'emploi des personnes qui travaillent dans la fonction publique. Il s'ensuit, ajoute-t-il, que le RACCM est l'une des conditions de la relation de travail entre le demandeur et la défenderesse, et ce, en tant que droit. Cette importante prémisse constitue l'assise contractuelle de la présente poursuite. En gros, le procureur du demandeur soutient qu'une fois que le Conseil du Trésor a établi les conditions d'emploi d'une catégorie particulière d'employés et qu'une personne a accepté un poste dans la fonction publique en se fondant sur ces conditions, les modifications qui peuvent y être apportées subseqüemment doivent d'abord faire l'objet de négociations avec l'employé concerné. Si le Conseil du Trésor décide d'apporter des changements qui peuvent constituer un manquement à la relation contractuelle existante, il doit être prêt à en subir les conséquences.

L'avocat en question fait la distinction entre le cas en l'espèce et l'éventualité d'une poursuite pour congédiement injustifié, mais concède que l'article 24 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ne permet pas de fonder une poursuite contre la Couronne sur le congédiement injustifié d'un fonctionnaire. Il déclare toutefois que cette restriction ne s'applique pas à la condition implicite qui résulte de la relation de travail lorsqu'il s'agit des prestations versées par le RACCM. À son avis, c'est de là que découle l'obligation du gouvernement envers le demandeur, et il n'y a pas lieu de tenir compte de l'existence d'un régime d'assurance collective pour déterminer si le gouvernement s'est correctement acquitté de cette obligation.

Le procureur du demandeur admet que son client n'a rien à voir avec les modifications de la police d'assurance collective à laquelle le gouvernement a choisi de souscrire au profit de ses employés; le droit de modifier cette police appartient exclusivement à l'assureur et au titulaire de la police, comme le prévoit la clause 17(2) des dispositions générales de la police d'assurance collective relative au contrat. Quoi qu'il en soit, il prétend que ce n'est pas à la compagnie d'assurance, mais à l'employeur qu'il incombe de fournir les prestations en question au demandeur, à défaut de quoi il est passible de dommages-intérêts. À ce propos, il s'appuie sur l'arrêt *Brown v. Waterloo*

Brown v. Waterloo Regional Board of Commissioners of Police (1982), 37 O.R. (2d) 277 (H.C.). Although the *Brown* case is one relating to damages for breach of a contract of employment of a police chief, plaintiff's counsel contends that it is authority for the proposition that an obligation with respect to the payment of fringe benefits, in the absence of a disclaimer to the contrary, rests ultimately with the employer rather than the insurance company.

Counsel for the plaintiff also relies on the doctrine of promissory estoppel as advancing his client's cause of action, citing *Re Tudale Explorations Ltd. and Bruce et al.* (1978), 20 O.R. (2d) 593 (Div. Ct.). He submits that this case stands for the proposition that where there is a legal relationship and a representation as a result of which a person changes his position to his detriment then the doctrine of promissory estoppel applies. I had some doubts initially whether he ought to have been heard on this point because of the well-established rule that a party relying on estoppel must expressly plead it. However, paragraph 5 of the plaintiff's statement of claim can be seen as raising the scintilla of a plea of promissory estoppel by the allegation of what the plaintiff and his daughter did in the way of commencing psychotherapy in reliance upon the GSMIP benefits. Moreover, defendant's counsel took no objection as to any insufficiency of pleading in this regard and indeed argued the point of estoppel.

Plaintiff's counsel argues that a legal relationship existed by virtue of the employment relationship between the plaintiff and the defendant; that the GSMIP booklet constituted a representation as to the existence of the particular psychotherapy benefit; and that, notwithstanding the notification of change in the GSMIP he received in March of 1983, the plaintiff clearly relied on that representation to his detriment. Counsel for the plaintiff puts his case as follows:

As a result of that representation, he entered into a long-term course of therapy with a psychologist on the understanding it would be paid. And in midstream, in the middle of the course of psychotherapy, the representation, as a result of the change made by the government, was no longer true.

Regional Board of Commissioners of Police (1982), 37 O.R. (2d) 277 (H.C.). Bien que l'arrêt *Brown* porte sur la réclamation de dommages-intérêts à la suite de l'inexécution du contrat d'emploi d'un chef de police, le procureur du demandeur soutient qu'il sert de fondement à l'argument voulant qu'il incombe, en définitive, à l'employeur plutôt qu'à la compagnie d'assurance de verser les prestations en question, en l'absence de toute dénégation de responsabilité.

Le procureur du demandeur fait aussi reposer le droit de son client sur la doctrine de la fin de non-recevoir fondée sur une promesse («*promissory estoppel*»), et cite à cet égard l'arrêt *Re Tudale Explorations Ltd. and Bruce et al.* (1978), 20 O.R. (2d) 593 (C. div.). Selon lui, cet arrêt appuie la prétention selon laquelle la doctrine de la fin de non-recevoir fondée sur une promesse s'applique dès qu'il existe un lien juridique et une déclaration en raison de laquelle une personne modifie sa position à son détriment. J'ai d'abord eu des doutes sur l'opportunité d'entendre le procureur sur ce point, car il y a une règle bien établie selon laquelle celui qui invoque la fin de non-recevoir doit l'alléguer expressément. On peut toutefois considérer que cette allégation est sous-entendue à l'alinéa 5 de la déclaration du demandeur puisque celui-ci et sa fille ont commencé un traitement psychothérapeutique parce qu'ils savaient qu'ils pourraient bénéficier des prestations du RACCM. D'autre part, le procureur de la défenderesse n'a soulevé aucune objection au sujet de l'insuffisance de cette allégation et il a même invoqué la question de la fin de non-recevoir.

Le procureur du demandeur fait valoir qu'il y a un lien juridique à cause de l'existence de la relation de travail entre le demandeur et la défenderesse, que la brochure décrivant le RACCM constitue une déclaration attestant que des prestations sont versées pour des services de psychothérapie, et que nonobstant l'avis qu'il a reçu en mars 1983 au sujet de la modification du RACCM, le demandeur s'est clairement fondé sur cette déclaration à son détriment. Le procureur du demandeur soumet l'argument suivant:

[TRADUCTION] À cause de cette déclaration, il a entrepris une thérapie à long terme avec un psychologue en pensant que les frais engagés lui seraient remboursés. Et en cours de route, au milieu de la psychothérapie, cette déclaration a cessé d'être vraie, à la suite de la modification apportée par le gouvernement.

And accordingly, it's my submission that the doctrine or the elements of the doctrine are satisfied, and that the cause of action can be founded upon the notion of promissory estoppel.

As to the traditional view that promissory estoppel can only be used as a shield and not as a sword, plaintiff's counsel argues that the statement of Grange J. in the *Tudale* case represents the culmination of judicial thinking in rejecting the notion that promissory estoppel was unavailable to the plaintiff "because of its being used as a sword and not a shield".

Finally, plaintiff's counsel touches briefly on the question of mitigation, pointing out that there is an obligation on the person damaged by a breach of contract to take reasonable steps to mitigate the loss.

If I apprehend the matter correctly, the upshot of the plaintiff's case is simply that paragraph 5(1)(e) of the *Financial Administration Act* gives the Treasury Board power to determine the terms and conditions of employment of persons employed in the public service, but, once having done so, the particular employment becomes transposed from a statutory employment into a contractual one. In other words, the words "terms and conditions of employment" in paragraph 5(1)(e) of the Act import an implied contractual term of employment.

Needless to say, counsel for the defendant rejects this ingenious proposition out of hand as having no basis in law. He relies heavily on the aforementioned statutory provisions and cites a number of authorities upholding the position that the rights of redress of a public servant are limited to the specific remedies prescribed by the statutes governing his employment status.

Defendant's counsel also rejects the plaintiff's argument that the changes wrought by the Treasury Board with respect to GSMIP benefits required prior consultation and consent. He also takes exception to the submission that the existence of the group insurance plan is irrelevant. He submits

Par conséquent, je prétends que cette doctrine ou les conditions d'existence de cette doctrine sont remplies et que l'action du demandeur peut s'appuyer sur la notion de fin de non-recevoir fondée sur une promesse.

a Quant au point de vue traditionnel voulant que la fin de non-recevoir fondée sur une promesse puisse servir de moyen de défense seulement, et non de moyen d'attaque, le procureur du demandeur soumet que les remarques du juge Grange dans b l'arrêt *Tudale* représentent le point culminant de la pensée judiciaire pour ce qui est de réfuter l'affirmation voulant que le demandeur ne puisse invoquer cette doctrine [TRADUCTION] «parce qu'il s'en sert non pas comme moyen de défense, c mais comme moyen d'attaque».

En dernier lieu, le procureur du demandeur parle brièvement de la question de la limitation du préjudice, et fait remarquer que la personne victime de l'inexécution d'une obligation contractuelle doit prendre des mesures raisonnables pour limiter sa perte.

Si je saisis bien la situation, le demandeur prétend en fin de compte que l'alinéa 5(1)e) de la *Loi sur l'administration financière* confère au Conseil du Trésor le pouvoir de fixer les conditions d'emploi des personnes qui travaillent dans la fonction publique mais que cela fait, chaque emploi cesse d'être régi par des dispositions législatives et prend un caractère contractuel. En d'autres termes, les mots «conditions d'emploi» qui figurent à l'alinéa 5(1)e) de la Loi désignent des conditions d'emploi implicites de nature contractuelle.

Il va sans dire que le procureur de la défenderesse rejette catégoriquement cette prétention astucieuse parce qu'elle n'a aucun fondement en droit. Il invoque avec force les dispositions législatives précitées et cite plusieurs arrêts dans lesquels on a confirmé que les droits d'un fonctionnaire à un redressement se limitent aux remèdes spécifiquement prévus dans les lois qui régissent son statut.

Le procureur de la défenderesse rejette aussi l'argument du demandeur selon lequel les modifications que le Conseil du Trésor a apportées au RACCM devaient d'abord faire l'objet d'une consultation et être approuvées par les intéressés. Il conteste également l'argument selon lequel l'exis-

that the plaintiff's reliance on *Brown v. Waterloo Regional Board of Commissioners of Police, supra*, is unwarranted because in the *Brown* case the court held there was an illegal breach of a contract of employment and proceeded to assess the damages consequent thereon. I agree with counsel's submission that *Brown* is readily distinguishable on that basis from the present case.

With respect to the plaintiff's promissory estoppel submission, counsel for the defendant voices no disagreement with the rationale that the doctrine can be used as a sword as well as a shield, but he rejects its application to the case at bar. In support of this, he points to the following statement from the judgment of Grange J. in *Re Tudale, supra*, at page 596:

The essential features are an unambiguous representation which was intended to be acted upon and indeed was acted upon.

In order for this to apply in the present case, he argues that there would have to be something enshrined and written in stone either in the GSMIP itself or in some contract of employment to the effect that the psychological benefit would not be changed to the plaintiff's detriment. Instead, he submits the situation is the exact converse; the Treasury Board can change the terms and conditions of employment and the parties to the group insurance policy can make changes thereto without the consent of the persons insured thereunder.

The main thrust of the defence is that there never was any contract of employment between the plaintiff and the defendant with the result that his rights and remedies, if any, are only those he has by statute. Defendant's counsel urges strongly that the plaintiff does not have the right to bring this action in contract. Alternatively, he argues that the plaintiff, as third party beneficiary under the group insurance policy, only has the rights given to him under the policy.

tence du régime d'assurance collective n'est pas pertinente. Selon lui, le demandeur n'a pas raison d'invoquer l'arrêt *Brown v. Waterloo Regional Board of Commissioners of Police*, précité, parce que le tribunal a conclu dans cet arrêt qu'il s'agissait de l'inexécution illégale d'un contrat d'emploi et a ensuite évalué les dommages subis par la victime. Tout comme le procureur de la défenderesse, je suis d'avis qu'il y a une nette distinction sur ce point entre l'arrêt *Brown* et la présente affaire.

En ce qui concerne la prétention du demandeur au sujet de la fin de non-recevoir fondée sur une promesse, le procureur de la défenderesse ne conteste pas la justesse du raisonnement selon lequel cette doctrine peut servir à la fois comme moyen d'attaque et comme moyen de défense, mais il en rejette l'application dans le cas en litige. Il rappelle à ce propos les paroles suivantes du juge Grange dans l'arrêt *Re Tudale*, précité, à la page 596:

[TRADUCTION] Les caractéristiques essentielles [de cette doctrine] sont une déclaration non équivoque à laquelle on envisageait de donner suite et à laquelle on a effectivement donné suite.

Selon lui, pour que cette doctrine s'applique en l'espèce, il aurait fallu qu'il soit écrit dans le RACCM ou dans un quelconque contrat d'emploi que les prestations versées pour des services de psychologues ne seraient pas modifiées au détriment du demandeur. Il fait plutôt valoir que c'est l'inverse qui se produit: le Conseil du Trésor peut modifier les conditions d'emploi et les parties à la police d'assurance collective peuvent y apporter des modifications sans obtenir le consentement des adhérents.

Le principal argument de la défense est qu'il n'y a jamais eu de contrat d'emploi entre le demandeur et la défenderesse, de sorte que les droits et les remèdes que le demandeur peut avoir se limitent à ceux que lui donne la loi. Le procureur de la défenderesse soumet avec force que le demandeur n'a pas le droit d'intenter la présente action en matière contractuelle. Par ailleurs, ajoute-t-il, le demandeur, qui est un tiers bénéficiaire de la police d'assurance collective, ne jouit que des droits que lui confère cette police.

The Law and Its Application

The law relating to the employment status of a public servant such as the plaintiff is governed primarily by the statutory provisions contained in the *Public Service Employment Act* and the *Financial Administration Act* and any regulations enacted thereunder. In particular, section 24 of the *Public Service Employment Act* codifies the common law rule that the tenure of office of such an employee "is during the pleasure of Her Majesty", subject only to such protection and redress as are formally and expressly granted by that Act or any other statutory enactment pertaining to public service employment: see *Phillips v. The Queen*, [1977] 1 F.C. 756 (T.D.); *deMercado v. The Queen*, T-2588-83, Cattanach J., judgment dated 19/3/84, F.C.T.D., not reported; *Evans v. Canada (Government of)* (1986), 4 F.T.R. 247 (F.C.T.D.); *Evans v. The Queen*, T-1414-86, Dubé J., order dated 13/4/87, F.C.T.D., not reported; affd [(1989), 93 N.R. 252 (F.C.A.)]; and *Malone v. Ontario* (1983), 3 C.C.E.L. 61 (Ont. H.C.).

Mr. Justice Dubé gave an excellent exposition of the principle in *Phillips v. The Queen*, *supra*, at page 758:

At common law, all public servants held their appointments at the pleasure of the Crown, and all, in general, were subject to dismissal at any time without cause assigned and without any right of action (*Vide* 7 Halsbury's *Laws of England* (3rd ed.) 340, paragraph 732). So their right of redress, if any, is conferred by statute and in accordance with the provisions of that statute. A privilege of any kind created by statute must be enforced in the way that statute provides (*Vide* *Union Bank of Canada v. Boulter Waugh Ltd.* (1919) 58 S.C.R. 385).

Section 24 of the *Public Service Employment Act* defines the tenure of office of an employee as follows:

24. The tenure of office of an employee is during the pleasure of Her Majesty, subject to this and any other Act and the regulations thereunder and, unless some other period of employment is specified, for an indeterminate period.

When a statute prescribes a specific remedy, the general rule is that no remedy can be taken but that particular remedy prescribed by the statute.

In my opinion, the statutes and case law above referred all go to refute the plaintiff's assertion that the GSMIP benefit relating to psychologists' services as it stood prior to the plan amendments

Le droit et son application

Le droit relatif au statut d'un fonctionnaire comme le demandeur est principalement régi par les dispositions qui figurent dans la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et dans la *Loi sur l'administration financière*, ainsi que dans les règlements adoptés sous le régime de ces lois. En particulier, l'article 24 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* codifie la règle de *common law* selon laquelle un employé occupe sa charge «durant le bon plaisir de Sa Majesté», sous réserve des mesures de protection et de réparation expressément prévues dans cette loi et de toute autre disposition législative relative à l'emploi dans la fonction publique: voir *Phillips c. La Reine*, [1977] 1 C.F. 756 (1^{re} inst.); *deMercado c. La Reine*, T-2588-83, juge Cattanach, jugement en date du 19-3-84, C.F. 1^{re} inst., non publié; *Evans c. Canada* (1986), 4 F.T.R. 247 (C.F. 1^{re} inst.); *Evans c. La Reine*, T-1414-86, juge Dubé, ordonnance en date du 13-4-87, C.F. 1^{re} inst., non publié; confirmé par (1989), 93 N.R. 252 (C.A.F.); et *Malone v. Ontario* (1983), 3 C.C.E.L. 61 (H.C. Ont.).

M. le juge Dubé a fort bien exposé ce principe dans l'arrêt *Phillips c. La Reine*, précité, à la page 758:

En *common law*, les nominations de tous les fonctionnaires étaient soumises au pouvoir discrétionnaire de la Couronne et, en général, ils pouvaient être congédiés à tout moment sans motif et sans recours (Voir 7 Halsbury's *Laws of England* (3^e édition) 340, paragraphe 732). Ainsi leur droit à un redressement, le cas échéant, est conféré par la loi et doit être exercé conformément aux dispositions de cette loi. Tous les privilèges créés par la Loi doivent être appliqués comme le prévoit cette loi (Voir *Union Bank of Canada c. Boulter Waugh Ltd.* (1919) 58 R.C.S. 385).

L'article 24 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* définit de la façon suivante la charge occupée par l'employé:

24. Un employé occupe sa charge durant le bon plaisir de Sa Majesté sous réserve de la présente loi et de toute autre loi ainsi que des règlements établis sous leur régime et, à moins qu'une autre période ne soit spécifiée, pendant une période indéterminée.

Lorsqu'une loi prévoit un recours particulier, la seule voie de recours ouverte est, en règle générale, celle que la loi prévoit.

À mon avis, toutes les lois et décisions précitées viennent réfuter l'affirmation du demandeur voulant que les prestations versées par le RACCM relativement aux services de psychologues, telles

of April 1, 1983 constituted an enforceable contractual obligation on the part of the defendant.

Plaintiff's counsel submitted during the course of argument that where an employer provides a fringe benefit to an employee it becomes an obligation of the employer under the contract of employment and the manner of discharging it by way of insurance is irrelevant. He cites in support of this proposition a statement from Christie, I. *Employment Law in Canada*, Toronto: Butterworths, 1980 at pages 231-232. With respect, I am of the view that the particular passage from *Employment Law in Canada* does not go nearly as far as plaintiff's counsel would have it go. If anything, it seems to me that it indicates just the converse. The learned author was careful to point out that employers providing fringe benefit plans usually circularize explanatory pamphlets among the employees carrying a statement "that it is of no contractual effect and such a statement would appear to effectively negative any presumed intention to create legal relations". Professor Christie also made it abundantly clear that the law relating to public employees was beyond the scope of his text.

The opening paragraphs of the March 1983 notice to the GSMIP members read as follows:

The purpose of this Notice is to advise all members of the GSMIP (Group Surgical-Medical Insurance Plan) of changes to certain of the GSMIP benefits, which will be effective on April 1, 1983. The GSMIP is underwritten by the Mutual Life Assurance Company of Canada.

A new GSMIP employee information booklet is being produced, which will describe the coverage provided under the Plan. However, the booklet is not expected to be available to Departments for distribution to members of the Plan for several months. Therefore, since the changes to the benefits described in this Notice will become effective for all eligible expenses incurred on or after April 1, 1983, this advance notification and description of the benefit changes is being provided to ensure that all members of the GSMIP are made aware of the changes prior to the date they become effective.

These benefit changes result from a review of the GSMIP by management and union representatives in the National Joint Council of the Public Service of Canada, to determine where changes to the GSMIP benefits might be warranted, in order to make the Plan more meaningful to the entire membership by permitting a more equitable and balanced access to the benefits. As a result of this review, the Council recommended, and the Treasury Board of Canada approved, a number of changes and additions to the existing benefits. . . . [My emphasis.]

qu'elles existaient avant les modifications du 1^{er} avril 1983, constituaient une obligation contractuelle que la défenderesse se devait de respecter.

Le procureur du demandeur a prétendu durant sa plaidoirie que lorsque l'employeur accorde des prestations quelconques à un employé, celles-ci deviennent une obligation pour lui en vertu du contrat d'emploi, et que le fait de les verser dans le cadre d'un régime d'assurance n'est pas pertinent. Il cite à l'appui de cette prétention un extrait de Christie, I. *Employment Law in Canada*, Toronto: Butterworths, 1980, aux pages 231 et 232. À mon sens, cet extrait n'a pas tout à fait le sens que le procureur du demandeur voudrait lui donner. En fait, il me semble qu'on y dit plutôt le contraire. L'auteur prend soin de préciser que les employeurs qui accordent de telles prestations distribuent généralement à leurs employés des brochures explicatives dans lesquelles il est mentionné [TRADUCTION] «que celles-ci n'ont aucune valeur contractuelle et que cette mention semblerait nier effectivement toute intention présumée de créer des relations juridiques». Le professeur Christie dit aussi très clairement que le droit relatif aux fonctionnaires déborde le cadre de son ouvrage.

Les premiers paragraphes de l'avis que les adhérents au régime ont reçu en mars 1983 sont ainsi libellés:

[TRADUCTION] Le présent avis a pour but d'informer tous les adhérents au RACCM (régime d'assurance collective chirurgicale et médicale) des modifications apportées à certaines dispositions du régime, qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 1983. L'assureur du régime est La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie.

Une nouvelle brochure à l'intention des employés qui souscrivent au régime est en cours de préparation et décrira la garantie qui est offerte dans le cadre du régime. Toutefois, cette brochure ne pourra pas être envoyée aux ministères, pour fins de distribution aux adhérents, avant plusieurs mois. Par conséquent, comme les modifications décrites dans le présent avis deviendront exécutoires pour toutes les dépenses admissibles qui auront été engagées à compter du 1^{er} avril 1983, cette notification et cette description anticipées des modifications visent à informer tous les adhérents au régime des modifications avant qu'elles n'entrent en vigueur.

Ces modifications résultent de l'examen du RACCM que les représentants patronaux et syndicaux du Conseil national mixte de la fonction publique du Canada ont effectué pour déterminer quels changements il conviendrait d'apporter pour que le régime réponde mieux aux besoins de tous les adhérents en leur assurant un accès plus équitable et plus équilibré aux prestations. À l'issue de cet examen, le Conseil a recommandé au Conseil du Trésor du Canada certaines modifications et certains ajouts, que celui-ci a approuvés. . . . [C'est moi qui souligne.]

The GSMIP information booklet referred to in the above notice was eventually distributed to the participants in the plan. The one proffered by plaintiff's counsel at the trial, and marked Exhibit P-1, is dated August 1984. The foreword to this booklet describing the benefits available to participants in the GSMIP reads in part as follows:

As a participant in the GSMIP you are encouraged to read the contents of this booklet carefully. However, you should keep in mind that periodic changes are made to the plan, including changes to the benefits and to the monthly premium rates. . . .

This booklet is intended for information purposes only, and describes the provisions of the plan in general terms. The complete terms and conditions of the plan are set out in a contract of insurance entered into between the Government of Canada and the principal underwriter of the plan, the Mutual Life Assurance Company of Canada, herein referred to as the Insurer.

IN CASE OF CONFLICT BETWEEN THIS BOOKLET AND THE INSURANCE CONTRACT, THE TERMS OF THE CONTRACT SHALL PREVAIL. [My emphasis.]

The contractual authorization for changes to the GSMIP and the insured benefits is contained in clause 17(2) of the master policy between Mutual Life and the defendant, which reads as follows:

17. (2) This policy may be amended, or terminated as herein provided, at any time without the consent of the persons insured under it, but any amendment or termination shall be without prejudice to any claim for an expense incurred prior to the date of the amendment or termination.

Incidentally, this particular wording was changed slightly in subsequent reissued policies, but without changing the essential substance thereof.

As to group insurance policy changes, the following statement from Baer and Rendall, *Cases on the Canadian Law of Insurance*, 4th ed. Toronto: Carswell, 1988 at page 48 is quite instructive:

An increasing portion of personal insurance (life, health and accident insurance) is in the form of group insurance, which is designed to insure classes of persons rather than specific individuals. The lives insured are not named or otherwise identified as individuals. The controlling or "master" contract is between the insurer and the "sponsor" of the lives insured—usually their employer. The lives insured, as third party beneficiaries, have no rights except those given to them under the contract made by the "sponsor".

La brochure du RACCM dont il était question dans l'avis précité a finalement été distribuée aux adhérents au régime. L'exemplaire que le procureur du demandeur a produit lors de l'instruction (Pièce P-1) est daté du mois d'août 1984. Dans l'avant-propos de cette brochure, les prestations qui sont offertes aux adhérents au régime sont décrites en partie de la façon suivante:

Nous vous prions de la lire attentivement tout en vous rappelant que les dispositions du régime, y compris les prestations et les primes mensuelles, font périodiquement l'objet de modifications . . .

Publiée uniquement à titre d'information, celle-ci [la brochure] ne décrit que les dispositions générales du régime. Les dispositions particulières détaillées sont décrites dans le contrat d'assurance passé entre le gouvernement du Canada et l'assureur principal, La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie désignée ci-après par le nom d'assureur.

EN CAS DE CONTRADICTION ENTRE CETTE BROCHURE ET LE CONTRAT D'ASSURANCE, CE SONT LES DISPOSITIONS ÉNONCÉES DANS LE CONTRAT QUI PRÉVAUDRONT. [C'est moi qui souligne.]

C'est la clause 17(2) du contrat-cadre entre La Mutuelle et la défenderesse qui autorise la modification du régime et des prestations versées aux adhérents. Elle est ainsi libellée:

[TRADUCTION] 17. (2) La police peut être modifiée ou annulée en tout temps, selon les modalités qui y sont prévues, sans le consentement des personnes assurées, mais une modification ou annulation ne peut empêcher une demande de remboursement au titre des dépenses engagées avant la date à laquelle la modification ou l'annulation prend effet.

Soit dit en passant, ce libellé a été modifié légèrement dans les polices qui ont été établies par la suite, mais il est demeuré inchangé quant au fond.

En ce qui concerne la modification des polices d'assurance collective, l'extrait suivant de l'ouvrage de Baer et Rendall, *Cases on the Canadian Law of Insurance*, 4^e éd. Toronto: Carswell, 1988, qui figure à la page 48, est très instructif:

[TRADUCTION] Une proportion grandissante de l'assurance de personnes (assurance sur la vie, assurance-maladie et assurance-accidents) est souscrite sous forme d'assurance collective, ce qui vise à assurer des catégories de personnes plutôt que des personnes. Les personnes assurées ne sont pas identifiées par leur nom ni autrement. Le contrat-cadre est conclu entre l'assureur et le «parrain» des assurés, généralement l'employeur. Les assurés, qui sont des tiers bénéficiaires, n'ont aucun droit, à l'exception de ceux qui sont prévus dans le contrat conclu par le «parrain».

In *Hale v. American Home Assur. Co.*, 461 S.W. 2d 384 (1970), Creson J., *per curiam*, said, at page 386:

... it is well to note the nature and purpose of group insurance and the status of the parties thereto. The Courts are virtually unanimous in the view as to where the authority to select the type and the terms of the coverage lies. That is, that such authority rests wholly between the insurer and the employer as the primary insured to select its terms and alter same.

Applying these legal principles to the facts of the case, I find that the plaintiff must be taken to have become a participant in the GSMIP with full cognizance that the plan and the insured benefits could be changed from time to time without his consent. In my judgment, any other conclusion would be erroneous and contrary to the evidence.

For the same reasons, I consider that the argument based on promissory estoppel must also fail. Membership in the GSMIP is strictly voluntary. I can find no evidence of anything resembling an unambiguous representation as to the immutability of the GSMIP psychological benefit in the context of something "which was intended to be acted upon and indeed was acted upon" to the plaintiff's detriment. Clearly, it was always an express term of the group insurance policy underwriting the GSMIP that changes could be made to the policy "at any time without the consent of the persons insured under it". In my view, this encompasses as well the right to make changes to the GSMIP benefits insured thereunder. The evidence is also clear that the plaintiff received notice of the change of benefit about which he now complains. The plaintiff was fully aware of the GSMIP benefit change limiting the maximum eligible expenses for psychologists' services to \$600 per year when he made the decision to continue the psychotherapy regimen with Dr. Vinograd. He knew, and must be presumed to have weighed, the financial consequences of his decision. The choice was his alone and was not prompted by any inducement on the part of the defendant.

Conclusion

In my opinion, the evidence establishes conclusively that the employment relationship between

Dans l'arrêt *Hale v. American Home Assur. Co.*, 461 S.W. 2d 384 (1970), le juge Creson, qui a prononcé les motifs au nom de la Cour, a dit, à la page 386:

[TRADUCTION] ... il convient de prendre note de la nature et de l'objet de l'assurance collective et de la qualité des parties au contrat. Les tribunaux sont presque tous du même avis lorsqu'il s'agit de savoir qui détient le pouvoir de choisir le type de garantie et les conditions dont elle est assortie. Ce sont l'assureur et l'employeur, en tant que principal assuré, qui ont l'entière responsabilité d'en choisir les conditions et de les modifier.

Si j'applique ces principes juridiques aux faits en litige, je dois en déduire que le demandeur est devenu un adhérent au régime en sachant parfaitement que ce régime et les prestations qui s'y rattachent pouvaient être modifiés à l'occasion sans son consentement. À mon avis, il serait erroné et contraire à la preuve soumise de tirer une autre conclusion.

Pour les mêmes raisons, j'estime qu'il faut rejeter l'argument relatif à la fin de non-recevoir fondée sur une promesse. Chacun est libre de souscrire au RACCM. Il n'y a rien dans la preuve qui ressemble à une déclaration sans équivoque de l'immutabilité des prestations relatives aux services de psychologues [TRADUCTION] «à laquelle on envisageait de donner suite et à laquelle on a effectivement donné suite», au détriment du demandeur. De toute évidence, il a toujours été spécifiquement prévu dans la police d'assurance collective que le RACCM pouvait être modifié [TRADUCTION] «en tout temps sans le consentement des assurés». À mon avis, cela comprend aussi le droit de modifier les prestations de ce régime. La preuve révèle également que le demandeur a été avisé du changement dont il se plaint maintenant. Lorsqu'il a pris la décision de poursuivre le traitement de psychothérapie qu'il avait entrepris avec le Dr Vinograd, il savait très bien que le régime avait été modifié et que le plafond des dépenses admissibles au titre des services de psychologues avait été abaissé à 600 \$ par an. Il connaissait les conséquences financières de sa décision et on doit présumer qu'il en a tenu compte. Le choix qu'il a fait était le sien, et la défenderesse n'a aucunement influencé ce choix.

Conclusion

À mon avis, la preuve établit clairement que la relation de travail entre le demandeur et la défen-

the plaintiff and the defendant was not dependent on any contract of employment, but rather was governed by the provisions of the *Public Service Employment Act* and the *Financial Administration Act*. Specifically, I find on the evidence that there was no implied contractual term arising out of the subsisting employment relationship to the effect that there would be no reduction of GSMIP or other fringe benefits enjoyed by the plaintiff as an employee without his express consent. Nor can it be implied from such employment relationship that the plaintiff should have been afforded a reasonable opportunity to make representations to the National Joint Council about the changes to GSMIP benefits. Moreover, I am of the opinion that there was nothing arising out of this employment relationship that raised anything in the nature of a promissory estoppel operating in the plaintiff's favour with respect to the limitation on eligible expenses for psychologists' services.

For the foregoing reasons, the plaintiff's action is dismissed but with the costs reserved to the motion for judgment, as requested by counsel. Counsel for the defendant may submit a draft of an appropriate judgment implementing my decision and move for judgment accordingly under Rule 337(2)(b) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663]. The motion for judgment can be made in writing under Rule 324 unless counsel are insistent that the matter should be addressed orally in which case it will be necessary to fix a date, time and place for an oral hearing. As indicated, the matter of costs will be settled on the motion for judgment.

deresse ne dépendait pas d'un contrat d'emploi, mais était régie par les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et de la *Loi sur l'administration financière*. Je note en particulier a que la preuve ne permet pas de conclure à l'existence d'une condition implicite découlant de la relation de travail, selon laquelle il ne devait y avoir aucune diminution des prestations versées au demandeur en tant qu'employé sans son consentement exprès. Il n'est également pas possible de b déduire de cette relation de travail qu'il aurait fallu donner au demandeur la possibilité de faire valoir son point de vue auprès du Conseil national mixte au sujet de la modification des prestations. c Qui plus est, je suis d'avis qu'il n'y a rien dans cette relation de travail qui permette de croire à l'existence d'une fin de non-recevoir fondée sur une promesse qui aurait été favorable au demandeur en ce qui concerne la limitation des dépenses d admissibles au titre des services de psychologues.

Pour les motifs précités, l'action du demandeur est rejetée, mais les dépens sont réservés jusqu'à la présentation d'une requête en jugement, comme e l'ont demandé les procureurs. Le procureur de la défenderesse peut préparer un projet de jugement approprié pour donner effet à ma décision et demander que ce jugement soit prononcé conformément à la Règle 337(2)(b) des *Règles de la Cour f fédérale* [C.R.C., chap. 663]. La requête peut être présentée par écrit selon la Règle 324, à moins que les procureurs n'insistent pour qu'elle soit soumise verbalement, auquel cas il sera nécessaire de fixer la date, le temps et le lieu de l'audience. Comme je g l'ai précisé, la question des dépens sera réglée au moment de l'audition de la requête en jugement.