

T-2555-93

T-2555-93

The Professional Institute of the Public Service of Canada (Applicant)

Institut professionnel de la fonction publique du Canada (requérant)

v.

a c.

The Attorney General of Canada (Respondent)

Procureur général du Canada (intimé)

INDEXED AS: PROFESSIONAL INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVICE OF CANADA v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)

Trial Division, Teitelbaum J.—Ottawa, November 14, 1994 and January 5, 1995.

Section de première instance, juge Teitelbaum—Ottawa, 14 novembre 1994 et 5 janvier 1995.

Judicial review — Order in Council P.C. 1993-1868, made pursuant to Public Sector Compensation Act, adjusting wage rates in master agreement from 3% to 0% for groups opting out of master bargaining — As long as Order in Council within scope of Act, not subject to judicial review unless “egregious” i.e. passed solely in bad faith — Governor in Council acting with dual purpose: (1) implementation of wage restraint policy, and (2) prevention of P.S.S.R.A., s. 99 reference hearings — Application dismissed.

Contrôle judiciaire — Le Décret C.P. 1993-1868, qui a été pris en vertu de la Loi sur la rémunération du secteur public, a ramené de 3 % à 0 % certains taux de salaire prévus par une convention collective cadre pour les groupes qui désiraient se retirer de la négociation cadre — Tant que le Décret relève de la Loi, il n'est pas susceptible de contrôle judiciaire à moins qu'il ne s'agisse d'un cas «flagrant», c.-à-d. à moins qu'il ait été pris uniquement de mauvaise foi — Le gouverneur en conseil visait une double fin: (1) mettre en œuvre sa politique de compression salariale; (2) empêcher l'audition d'un renvoi fondé sur l'art. 99 de la L.R.T.F.P. — La demande est rejetée.

Public Service — Labour relations — Collective Agreements — Order in Council P.C. 1993-1868 made pursuant to Public Sector Compensation Act adjusting wage rates in master agreement from 3% to 0% — Not subject to judicial review as one purpose to implement wage restraint policy although second purpose to forestall P.S.S.R.A., s. 99 reference.

Fonction publique — Relations du travail — Conventions collectives — Le Décret C.P. 1993-1868 pris en vertu de la Loi sur la rémunération du secteur public a ramené de 3 % à 0 % certains taux de salaire prévus par une convention collective cadre — Le Décret n'est pas susceptible de contrôle judiciaire, étant donné qu'un de ses objets était de mettre en œuvre une politique de compression salariale, bien que son second objectif était d'empêcher l'audition d'un renvoi fondé sur l'art. 99 de la L.R.T.F.P.

This was an application for judicial review of Order in Council P.C. 1993-1868, made pursuant to the *Public Sector Compensation Act*, subsection 11(1).

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire du Décret C.P. 1993-1868 pris en vertu du paragraphe 11(1) de la *Loi sur la rémunération du secteur public*.

On September 24, 1991 a master agreement was signed providing for a 3% *pro rata* increase for those bargaining groups opting out of master bargaining, effective October 1, 1993. The *Public Sector Compensation Act* (PSCA) came into force on October 3, 1991. It extended most compensation plans by two or three years. Section 11 provided that the Governor in Council, on the recommendation of Treasury Board, could adjust wage rates under a compensation plan in keeping with the Government's wage policy as announced in its February 26, 1991 budget. Treasury Board did not make a recommendation to adjust the wage rates in the master agreement. On April 2, 1993, the PSCA was amended by the *Government Expenditures Restraint Act, 1993 No. 2*. Agreements such as the master agreement were extended for two years. Treasury Board again did not recommend any adjustment of the wage rates set out in the master agreement. On January 28, 1993 the Institute notified Treasury Board that each of its 18 groups would opt out of master bargaining, and that pursuant to the master agreement

Le 24 septembre 1991, une convention collective cadre a été signée. Elle prévoyait une augmentation proportionnelle de 3 %—qui devait prendre effet le 1^{er} octobre 1993—pour les groupes de négociation qui se retiraient de la négociation cadre. La *Loi sur la rémunération de la fonction publique* (LRFP) est entrée en vigueur le 3 octobre 1991. Elle prorogeait la plupart des régimes de rémunération de deux ou de trois ans. L'article 11 prévoyait que, sur la recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil pouvait, en conformité avec la politique salariale annoncée par le gouvernement dans son budget du 26 février 1991, modifier les taux de salaire prévus par un nouveau régime de rémunération. Le Conseil du Trésor n'a pas recommandé au gouverneur en conseil de modifier les taux de salaire prévus par la convention collective cadre. Le 2 avril 1993, la LRFP a été modifiée par la *Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques*. Des conventions comme la convention collective cadre ont été prorogées de deux ans. Là encore, le Conseil du Trésor n'a pas

each group should receive a 3% increase effective October 1, 1993 for the extended term of the agreement. When Treasury Board advised that it would not implement the 3% prorated increase because the compensation plans were subject to the freeze provisions, the Institute filed a reference under the *Public Service Staff Relations Act*, section 99 challenging Treasury Board's anticipatory refusal to implement the increase. On September 15, the Institute obtained grievance forms so that each of its 10,000 members could file an individual pay grievance. By Order in Council P.C. 1993-1868, dated September 24, 1993 the Governor in Council adjusted the 3% *pro rata* increase to 0%.

Citing *Gingras v. Canada*, [1990] 2 F.C. 68 (T.D.), the applicant submitted that a discretionary decision is reviewable and must be made strictly within the limits of the purpose and spirit of the statute, and that a court should interfere where a public authority has acted for an improper purpose. It alleged that the Treasury Board and the Governor in Council had exercised their discretion to adjust wage rates under the master agreement in bad faith, or for improper or irrelevant reasons, and with discriminatory effect, thereby abusing their power. It submitted that the real reason Treasury Board recommended that the 3% increase should be adjusted to 0% was because it anticipated losing the section 99 reference. The respondent submitted that the power granted the Governor in Council under PSCA, section 11 was in relation to a matter of public convenience and policy and either the Order in Council was not subject to judicial review or, as long as one of the purposes fell within the Governor in Council's mandate, the Order in Council was valid.

The issues were whether the Order in Council was subject to judicial review and whether it resulted from an improper exercise of discretion.

Held, the application should be dismissed.

The Court had to determine the nature of the Governor in Council's function under section 11: whether the Order in Council was a discretionary decision in the nature of policy or legislative action and reviewable on limited grounds, or whether it was made in the exercise of a statutory power and therefore reviewable according to the ordinary principles of administrative law. If the matter is one of public convenience and general policy, it would take an egregious case to strike down the Order in Council.

recommandé que les taux de salaire prévus par la convention collective cadre soient modifiés. Le 28 janvier 1993, l'Institut a avisé le Conseil du Trésor que chacun de ses 18 groupes désirait se retirer de la négociation cadre et que, conformément à la convention collective cadre, chaque groupe devait, à compter du 1^{er} octobre 1993, toucher une augmentation proportionnelle de 3 % pour toute la durée de la période prorogée. Après que le Conseil du Trésor l'eut informé qu'il ne mettrait pas en vigueur l'augmentation proportionnelle de 3 % parce que les régimes de rémunération étaient assujettis aux dispositions de blocage, l'Institut a fait un renvoi en vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* pour contester le refus du Conseil du Trésor de mettre l'augmentation en application. Le 15 septembre, l'Institut a obtenu des formules de griefs pour que chacun de ses 10 000 membres puisse présenter un grief salarial. Par le Décret C.P. 1993-1868 daté du 24 septembre 1993, le gouverneur en conseil a ramené de 3 % à 0 % l'augmentation proportionnelle.

Citant le jugement *Gingras c. Canada*, [1990] 2 C.F. 68 (1^{re} inst.), le requérant maintient que les décisions discrétionnaires peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire et qu'elles doivent respecter strictement les limites de l'objet et de l'esprit de la loi et que les tribunaux devraient intervenir lorsqu'une autorité publique a agi dans un but répréhensible. Il affirme que le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil ont exercé leur pouvoir discrétionnaire de mauvaise foi ou pour des motifs répréhensibles ou non pertinents en modifiant les taux de salaire prévus par la convention collective cadre. Il ajoute que la façon dont ils ont exercé leur pouvoir discrétionnaire a eu un effet discriminatoire et qu'ils ont de ce fait commis un abus de pouvoir. Le requérant affirme que la véritable raison pour laquelle le Conseil du Trésor a recommandé au gouverneur en conseil de ramener l'augmentation de 3 % à 0 % était qu'il prévoyait perdre le renvoi fondé sur l'article 99. L'intimé fait valoir que le pouvoir accordé au gouverneur en conseil par l'article 11 de la LRFP concerne une question de commodité publique et de politique générale. Il ajoute que ou bien le Décret n'est pas susceptible de contrôle judiciaire ou bien il est valide, pour autant que l'un de ses objets cadre avec le mandat du gouverneur en conseil.

Les questions en litige sont celles de savoir si le Décret est susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire et s'il découle de l'exercice irrégulier d'un pouvoir discrétionnaire.

Jugement: la demande doit être rejetée.

La Cour doit déterminer la nature de la fonction qu'exerce le gouverneur en conseil en vertu de l'article 11. En d'autres termes, il lui faut déterminer si le Décret constitue une décision discrétionnaire qui est de la nature d'une politique ou d'une mesure législative et qui donne ouverture au contrôle judiciaire pour des motifs limités ou s'il a été pris dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi et s'il est par conséquent susceptible de contrôle judiciaire selon les principes ordinaires du droit administratif. Si la question en est une de commodité publique et de politique générale, seul un cas flagrant pourrait justifier l'annulation du Décret.

Where statutory discretion is exercised in good faith in accordance with the principles of natural justice and where reliance has not been placed on irrelevant considerations, the courts should not interfere. Rules governing procedural fairness do not apply to a body exercising purely legislative functions. It is not fatal that some irrelevant factors be taken into account; it is only when such a decision is based on predominantly or entirely irrelevant considerations that it is impeachable.

Even if in passing the Order in Council, the Governor in Council considered the fact that Treasury Board anticipated losing the section 99 reference, as long as it was also adjusting wage rates to ensure that the compensation plan was consistent with the Government's wage policy, the Order in Council would not be subject to judicial review. As long as the Order in Council came within the scope of the PSCA, judicial intervention was not warranted, unless it was obviously an "egregious" case. *Gingras* dealt with an administrative act, not an Order in Council dealing with matters of public convenience and policy. The passing of the Order in Council would be egregious if it was done solely in bad faith and not in order to implement a fiscal policy thought at the time to be correct. In passing Order in Council P.C. 1993-1868 the Governor in Council acted with a dual purpose: to implement its wage restraint policy, and to prevent the section 99 reference and 10,000 grievances from proceeding. The latter was therefore not the sole or predominant reason for passing Order in Council P.C. 1993-1868.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19, ss. 5, 8.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).
- Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11.
- Government Expenditures Restraint Act, 1993 No. 2*, S.C. 1993, c. 13, ss. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 26.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 31(3).
- Official Languages Act*, R.S.C., 1985, c. O-3.
- Order in Council P.C. 1993-1868.
- Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, c. 378.
- Public Sector Compensation Act*, S.C. 1991, c. 30, ss. 5 (as am. by S.C. 1993, c. 13, s. 4), 6, 9, 10, 11(1).
- Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 99 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 72).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Canadian Assn. of Regulated Importers v.*

Lorsqu'un pouvoir discrétionnaire est exercé de bonne foi et en conformité avec les principes de justice naturelle et qu'on ne s'est pas fondé sur des considérations non pertinentes, les tribunaux ne devraient pas intervenir. Les principes qui régissent l'équité procédurale ne s'appliquent pas à un organisme qui exerce des fonctions purement législatives. Le fait d'avoir tenu compte de certains facteurs non pertinents ne met pas la décision en péril; c'est seulement lorsque cette décision est fondée entièrement ou principalement sur des facteurs non pertinents qu'elle est contestable.

Même si, en prenant le Décret, le gouverneur en conseil a tenu compte du fait que le Conseil du Trésor prévoyait perdre le renvoi fondé sur l'article 99, le Décret ne pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire tant qu'il modifiait également les taux de salaire pour s'assurer que le régime de rémunération soit compatible avec la politique salariale du gouvernement. Tant que le Décret relève de la LRFP, l'intervention judiciaire n'est pas justifiée, à moins qu'il ne s'agisse de toute évidence d'un cas «flagrant». L'affaire *Gingras* portait sur un acte administratif, et non sur un décret concernant des questions de commodité publique et de politique générale. La prise du décret serait abusive si l'intimé avait agi uniquement de mauvaise foi et non dans le but de mettre en œuvre une politique budgétaire que l'on croyait alors devoir suivre. Le gouverneur en conseil visait une double fin en prenant le Décret C.P. 1993-1868: mettre en œuvre sa politique de compression salariale et empêcher l'audition du renvoi fondé sur l'article 99 et l'audition des 10 000 plaintes. Cette dernière fin ne constituait donc pas l'unique ou le principal motif de la prise du Décret C.P. 1993-1868.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Décret C.P. 1993-1868.
- Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1993, ch. 13, art. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 26.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 31(3).
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).
- Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11.
- Loi sur la rémunération du secteur public*, L.C. 1991, ch. 30, art. 5 (mod. par L.C. 1993, ch. 13, art. 4), 6, 9, 10, 11(1).
- Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. O-3.
- Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 5, 8.
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 99 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 72).
- Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, ch. 378.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat du Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Assoc. canadienne des importateurs*

Canada (Attorney General), [1994] 2 F.C. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121 (C.A.); *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1993] 3 F.C. 199; (1993), 62 F.T.R. 172 (T.D.); *Doctors Hospital and Minister of Health et al., Re* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (Div. Ct.); *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500; (1980), 114 D.L.R. (3d) 634; 42 N.R. 312 (C.A.); affd [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 181 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Gingras v. Canada, [1990] 2 F.C. 68; (1990), 69 D.L.R. (4th) 55 (T.D.).

CONSIDERED:

Reference re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161.

REFERRED TO:

Roncarelli v. Duplessis, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Shawn v. Robertson*, [1964] 2 O.R. 696 (H.C.); *Philco Corp. v. R.C.A. Victor Corp.*, [1967] 1 Ex. C.R. 450; (1966), 50 C.P.R. 282; 33 Fox Pat. C. 120.

AUTHORS CITED

Concise Oxford Dictionary, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1982, "egregious."
House of Commons Debates, Vol. II, 3rd Sess., 34th Parl., June 19, 1991, at pp. 2075-2077.
Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language. Chicago: The English Language Institute of America, 1967, "egregious."
Shorter Oxford English Dictionary. Oxford: Clarendon Press, 1993, "egregious."

APPLICATION for declaration Order in Council P.C. 1993-1868 was invalid. Application dismissed.

COUNSEL:

Catherine H. Maclean for applicant.
John Edmond for respondent.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for applicant.

réglementés c. Canada (Procureur général), [1994] 2 C.F. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121 (C.A.); *Thorne's Hardware Ltd. et autres. c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Canadian Assn. of Regulated Importers c. Canada (Procureur général)*, [1993] 3 C.F. 199; (1993), 62 F.T.R. 172 (1^{re} inst.); *Doctors Hospital and Minister of Health et al., Re* (1976), 12 O.R. (2d) 164; 68 D.L.R. (3d) 220; 1 C.P.C. 232 (C. div.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500; (1980), 114 D.L.R. (3d) 634; 42 N.R. 312 (C.A.); conf. par [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 181 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Gingras c. Canada, [1990] 2 C.F. 68; (1990), 69 D.L.R. (4th) 55 (1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161.

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Roncarelli v. Duplessis, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Shawn v. Robertson*, [1964] 2 O.R. 696 (H.C.); *Philco Corp. v. R.C.A. Victor Corp.*, [1967] 1 R.C.E. 450; (1966), 50 C.P.R. 282; 33 Fox Pat. C. 120.

DOCTRINE

Concise Oxford Dictionary, 7th ed., Oxford: Clarendon Press, 1982, «egregious».
Débats de la Chambre des communes, vol. II, 3^e session, 34^e législature, 19 juin 1991, aux p. 2075 à 2077.
Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language. Chicago: The English Language Institute of America, 1967, «egregious».
Shorter Oxford English Dictionary, Oxford: Clarendon Press, 1993, «egregious».

DEMANDE de jugement déclaratoire invalidant le Décret C.P. 1993-1868. La demande est rejetée.

AVOCATS:

Catherine H. Maclean pour le requérant.
John Edmond pour l'intimé.

PROCUREURS:

Nelligan/Power, Ottawa, pour le requérant.

Deputy General of Canada for respondent.

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

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

TEITELBAUM, J: This is an application by the Professional Institute of the Public Service of Canada (the Institute) for an order in the nature of *certiorari*, pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4, quashing Order in Council P.C. 1993-1868 dated September 24, 1993. The Order in Council was made by the Governor General in Council pursuant to subsection 11(1) of the *Public Sector Compensation Act*, S.C. 1991, c. 30 (the PSCA) and adjusted certain wage rates provided by a master agreement between the Institute and Treasury Board. Specifically, the Order in Council amends the applicable provisions of Article 48 of the Master Agreement between the applicant and Treasury Board to provide for a "0%" *pro rata* wage increase for the bargaining groups who wished to opt out of the Master Agreement bargaining in the next round.

LE JUGE TEITELBAUM: La Cour est saisie d'une demande présentée par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (l'Institut) en vue d'obtenir, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4, une ordonnance de la nature d'un bref de *certiorari* annulant le Décret C.P. 1993-1868 pris le 24 septembre 1993 par le gouverneur général en conseil en vertu du paragraphe 11(1) de la *Loi sur la rémunération du secteur public*, L.C. 1991, ch. 30 (la LRSP). Ce Décret a eu pour effet de modifier certains taux de salaire prévus par une convention collective cadre (convention cadre) conclue entre l'Institut et le Conseil du Trésor. Plus précisément, le Décret modifie les dispositions applicables de l'article 48 de la convention cadre signée par le requérant et le Conseil du Trésor pour prévoir une augmentation salariale proportionnelle de «0 %» pour les groupes de négociation qui désirent se retirer de la négociation cadre lors de la prochaine ronde de négociation de la convention cadre.

At the commencement of the hearing, I was informed that counsel had agreed that the proper style of cause should read The Professional Institute of the Public Service of Canada, applicant and the Attorney General of Canada, respondent. I allowed this amendment.

À l'ouverture de l'audience, on m'a informé que les avocats avaient convenu que l'intitulé de la cause devait être le suivant: Institut professionnel de la fonction publique du Canada, requérant, et Procureur général du Canada, intimé. J'ai autorisé cette modification.

Counsel had also agreed, I was told at the commencement of the hearing, "the appropriate relief in this case . . . bearing in mind the wording of Section 18 of the Federal Court Act . . . would be a request that you (I) declare the Order in Council in question to be invalid."

On m'a également informé, à l'ouverture de l'audience, que les avocats avaient convenu que [TRADUCTION] «compte tenu du libellé de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, la réparation qu'il convient de demander en l'espèce est que le tribunal (I) déclare invalide le Décret en question».

As I have stated, the Order in Council in issue was passed pursuant to subsection 11(1) of the *Public Sector Compensation Act*, as amended.

Ainsi que je l'ai déclaré, le Décret en litige a été pris en application du paragraphe 11(1) de la *Loi sur la rémunération du secteur public*, modifiée.

As well, at the commencement of the hearing, counsel for the applicant submitted a document with the heading "Chronology" in order to, I believe, make it easier for me to follow when and what took place during the relevant time frame.

En outre, à l'ouverture de l'audience, l'avocate du requérant m'a soumis un document intitulé [TRADUCTION] «Chronologie» pour, si j'ai bien compris, m'aider à suivre le déroulement des faits au cours de la période en cause.

I am satisfied that in order to better understand this decision it is necessary to reproduce this document. Both counsel agree as to the dates on the said document. Counsel for respondent did state "the Chronology was, generally speaking, agreed between the parties." Counsel emphasized that he does not dispute the dates but does not necessarily agree with all that is contained in the Chronology document especially as it relates to percentages of increase.

CHRONOLOGY

1991

February 18, 1991 — PIPSC applied for the establishment of a binding Conciliation Board for the 18 groups involved in Master Bargaining.

App. Rec. A.G. Exhibit "B" to Affidavit of Pierce Sutherland—Binding Conciliation Board Report TAB 1 p. 016 at 022

February 26, 1991 — Government announces wage policy for federal public servants in the Federal Budget.

App. Rec. A.G. Excerpt from Hansard TAB 2 p. 084 at 086

June 19, 1991 — The President of the Treasury Board made a statement in the House of Commons indicating a 0%, 3% and 3% wage increase was available to bargaining units in the Public Service.

App. Rec. A.G. Exhibit "A" to Affidavit of Pierce Sutherland TAB 1 p. 004 at 006

June 26, 1991 — Collective Agreement signed between Treasury Board and the Canadian Merchant Service Guild (CMSG) for Ships Officers bargaining unit. It provided for wage increases of:

Je suis convaincu que, pour mieux comprendre la présente décision, il est nécessaire de reproduire ce document. Les deux avocats s'entendent sur les dates figurant sur ce document. L'avocat de l'intimé affirme en effet que [TRADUCTION]: «les parties se sont entendues, de façon générale, sur le déroulement chronologique des faits». L'avocat de l'intimé souligne qu'il ne conteste pas les dates, mais qu'il n'est pas nécessairement d'accord avec tout le contenu de ce document chronologique, particulièrement en ce qui concerne les pourcentages d'augmentation.

CHRONOLOGIE

1991

18 février 1991 — L'Institut demande, pour les 18 groupes visés par la négociation cadre, la constitution d'un bureau de conciliation dont la décision serait exécutoire.

Dossier d'appel P.G. Annexe «B» de l'affidavit de M. Pierce Sutherland—Rapport exécutoire du bureau de conciliation (onglet 1, p. 16 à 22).

26 février 1991 — Le gouvernement annonce dans le budget fédéral sa politique salariale en ce qui concerne les fonctionnaires fédéraux.

Dossier d'appel P.G. Extrait du compte-rendu officiel des débats de la Chambre (onglet 2, p. 84 à 86).

19 juin 1991 — Le président du Conseil du Trésor fait devant la Chambre des communes une déclaration dans laquelle il précise que des augmentations de salaire de 0 %, 3 % et 3 % sont offertes à certaines unités de négociation de la fonction publique.

Dossier d'appel P.G. Annexe «A» de l'affidavit de M. Pierce Sutherland (onglet 1, p. 4 à 6).

26 juin 1991 — Signature d'une convention collective entre le Conseil du Trésor et la Guilde de la marine marchande du Canada (GMMC) pour l'unité de négociation des officiers de navires. La convention prévoyait des augmentations de salaire de:

(a) 6.6% to 12.3% depending on sub-group beginning on September 1, 1990 and ending on March 31, 1992;¹

(b) 3% beginning on April 1, 1992 and ending on March 31, 1993;

(c) 3% beginning on April 1, 1993 and ending on March 31, 1994.

App. Rec. PIPSC Exhibit "B" to Affidavit of Robert McIntosh TAB 2

a) 6,6 % à 12,3 % selon le sous-groupe, pour la période du 1^{er} septembre 1990 au 31 mars 1992¹;

b) 3 %, pour la période du 1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993;

c) 3 %, pour la période du 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994.

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «B» de l'affidavit de M. Robert McIntosh (onglet 2).

August 16, 1991 — Binding Conciliation Board for PIPSC Master Bargaining rendered its decision. It provided for wage increases of:

(a) 4.7% beginning on October 1, 1990 and expiring on September 30, 1992;²

(b) 3.0% beginning on October 1, 1992.³

App. Rec. A.G. Exhibit "B" to Affidavit of Pierce Sutherland TAB 1 p. 016 at 032

16 août 1991 — Le bureau de conciliation rend une décision exécutoire en ce qui concerne la négociation cadre à laquelle participe l'Institut. Cette décision prévoit des augmentations de salaire de:

a) 4,7 %, pour la période du 1^{er} octobre 1990 au 30 septembre 1992²;

b) 3 % à compter du 1^{er} octobre 1992³.

Dossier d'appel P.G. Annexe «B» de l'affidavit de M. Pierce Sutherland (onglet 1, p. 16 à 32).

August 27, 1991 — Arbitral Award issued for the Administrative Support Category bargaining unit of the Medical Research Council ("the Medical Research Council Bargaining Unit") which provided for increases of:

27 août 1991 — Prononcé d'une sentence arbitrale concernant l'unité de négociation de la catégorie du soutien administratif du Conseil de recherches médicales («l'unité de négociation du Conseil de recherches médicales»). Cette décision prévoyait des augmentations de:

¹ The employer's position is that the increases beginning on September 1, 1990 represent a 4.5% economic adjustment with additional money from such things as restructuring within the bargaining unit and changes in numbers of increments.

² These wage rate increases do not include extra steps which were added at every level for the group and which have an impact on compensation.

³ The expiry date of the collective agreement was 30/9/93. Special provisions were made in clause 48.03(b) which provided that when written notice to opt out of master bargaining was given, the expiry dates of the collective agreements for bargaining units which opted out would be as set out in clause 48.04 instead of the date specified in 48.01 (September 30, 1993). The expiry dates in clause 48.04 ranged from December 1993 to July 1994. The rates of pay for groups who opted out were amended by a 3% prorated on the basis of the time period contained in clause 48.04.

¹ La thèse de l'employeur est que les augmentations qui prenaient effet le 1^{er} septembre 1990 représentent un rajustement économique de 4,5 % et que de nouvelles sommes ont été ajoutées en raison notamment de la restructuration de l'unité de négociation et des modifications apportées au nombre d'échelons.

² Ces augmentations de salaire ne tiennent pas compte des échelons supplémentaires qui ont été ajoutés à chaque niveau du groupe et qui ont une incidence sur la rémunération.

³ La date d'expiration de la convention collective était le 30 septembre 1993. Des dispositions spéciales ont été insérées à la clause 48.03b); elles prévoient que lorsqu'un avis écrit de retrait de la négociation cadre est donné, la date d'expiration des conventions collectives des unités de négociation qui veulent se retirer est celle qui est fixée à la clause 48.04 plutôt que celle qui est précisée à la clause 48.01 (le 30 septembre 1993). Les dates d'expiration prévues à la clause 48.04 allaient de décembre 1993 à juillet 1994. Les taux de salaire des groupes qui se retiraient ont été modifiés par une augmentation proportionnelle de 3 % calculée en fonction de la période prévue à la clause 48.04.

App. Rec. A.G. Exhibit "B" to Affidavit of Pierce Sutherland — Binding Conciliation Board Report TAB 1 p. 30.

Doss. appel P.G. Annexe «B» de l'affidavit de M. Pierce Sutherland—Rapport exécutoire du bureau d'arbitrage (onglet 1, p. 30).

(a) 2.9% beginning and ending on February 1, 1991.⁴

(b) 3% beginning on February 2, 1991 and ending on March 31, 1992;

(c) 3% beginning on April 1, 1992 and ending on March 31, 1993.

Arbitral Award PSSRB File No. 185-11-344

September 4, 1991 — Arbitral Award issued for the Law Group bargaining unit for which Treasury Board is the Employer (“the Law Group Arbitral Award”) which provided for increases of;

(a) 4.7% beginning on March 1, 1991 and ending on February 28, 1993.⁵

Arbitral Award PSSRB File No. 185-2-345

September 12, 1991 — Arbitral Award was issued for the Ship Repair—Chargehand bargaining unit for which Treasury Board is the employer (“the Ship Repair Arbitral Award”) which provided the following wage rate increases:

(a) 9.7% beginning on April 1, 1991 and ending on March 31, 1992; (economic adjustment 5.5% addition of 4 new steps to range)

(b) 7.1% beginning on April 1, 1992 and ending on March 31, 1993.

Arbitral Award PSSRB File No. 185-2-346

September 16, 1991 — Bill C-29 introduced (Public Sector Compensation Act—“the PSCA”).

⁴ This percentage increase was calculated by a comparison with the maximum rates for this group contained in their preceding collective agreement. That agreement is not before the Court. It provides an explanation of the fact that there were two rate increases for this group one on February 1, 1991 and a second on February 2nd, 1991.

⁵ These wage rate increases do not include an additional step at the maximum of the LA 1 wage grid and the dropping of certain steps at the minimum of the grid which result in extra money being paid to certain LAs at all levels.

a) 2,9 % prenant effet et se terminant le 1^{er} février 1991⁴;

b) 3 %, pour la période du 2 février 1991 au 31 mars 1992;

c) 3 %, pour la période du 1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993.

Sentence arbitrale de la CRTFP, dossier n^o 185-11-344

^b 4 septembre 1991 — Prononcé d’une sentence arbitrale visant l’unité de négociation du groupe du droit dont le Conseil du Trésor est l’employeur («la sentence arbitrale du groupe du droit»). Cette décision prévoyait des augmentations de:

a) 4,7 %, pour la période du 1^{er} mars 1991 au 28 février 1993⁵.

Sentence arbitrale de la CRTFP, dossier n^o 185-2-345

^d 12 septembre 1991—Prononcé d’une sentence arbitrale concernant l’unité de négociation de la réparation des navires—chefs d’équipe dont le Conseil du Trésor est l’employeur («la sentence arbitrale de la réparation des navires»). Cette sentence prévoyait les augmentations de salaires suivantes:

a) 9,7 %, pour la période du 1^{er} avril 1991 au 31 mars 1992 (ajustement économique: ajout de 5,5 % de 5 nouveaux échelons à l’échelle salariale);

b) 7,1 %, pour la période du 1^{er} avril 1992 au 31 mars 1993.

Sentence arbitrale de la CRTFP, dossier n^o 185-2-346

^e 16 septembre 1991 — Présentation du projet de loi C-29 (Loi sur la rémunération du secteur public («la LRSP»)).

⁴ Cette augmentation de pourcentage a été calculée en établissant une comparaison avec les taux maximum de ce groupe prévus dans sa convention collective précédente. Cette convention n’a pas été portée à la connaissance de la Cour. Elle aurait permis de savoir pourquoi ce groupe a fait l’objet de deux augmentations de taux: la première, le 1^{er} février 1991 et la seconde, le 2 février 1991.

⁵ Ces augmentations de taux salarial ne tiennent pas compte de l’ajout d’un échelon au niveau maximal de la grille salariale des employés classés LA 1 et de la suppression de certains échelons au niveau minimal de la grille, ce qui a permis à certains employés classés LA de recevoir une rémunération supplémentaire, quel que soit leur niveau.

App. Rec. PIPSC Affidavit of Robert McIntosh para 9	Doss. d'appel de l'Inst. Affidavit de M. Robert McIntosh, par. 9.
September 24, 1991 — 1993 Master Agreement between PIPSC and Treasury Board for the 18 bargaining units was signed. It incorporated the terms of the Binding Conciliation Report.	24 septembre 1991 — Signature par l'Institut et le Conseil du Trésor de la convention collective cadre de 1993 pour 18 unités de négociation. Cette convention collective incorpore les modalités du rapport exécutoire de négociation.
App. Rec. PIPSC Exhibit "A" to Affidavit of Robert McIntosh TAB 2—A—p. 198	Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «A» de l'affidavit de M. Robert McIntosh (onglet 2—A—p. 198).
October 2, 1991 — <u>PSCA</u> received Royal Assent (came into effect on Oct. 3, 1991)	2 octobre 1991 — Sanction royale de la <u>LRSP</u> (laquelle est entrée en vigueur le 3 octobre 1991).
App. Rec. PIPSC Affidavit of Robert McIntosh para 9 TAB 2	Doss. d'appel de l'Inst. Affidavit de M. Robert McIntosh (par. 9, onglet 2).
November 28, 1991 — Order in Council P.C. 1991-14/2375 was issued which adjusted the wage rate increases contained in the Medical Research Council Arbitral Award as follows:	28 novembre 1991 — Prise du Décret C.P. 1991-14/2375, qui modifie de la façon suivante les augmentations de taux de salaire contenues dans la sentence arbitrale relative au Conseil de recherches médicales:
(a) 4.2% beginning on February 1, 1991 and ending on January 31, 1992; (b) 0% beginning on February 1, 1992 and ending on January 31, 1993; and (c) 3% beginning on February 1, 1993 and ending on January 31, 1994.	a) 4,2 %, pour la période du 1 ^{er} février 1991 au 31 janvier 1992; b) 0 %, pour la période du 1 ^{er} février 1992 au 31 janvier 1993; c) 3 %, pour la période du 1 ^{er} février 1993 au 31 janvier 1994.
Order in Council P.C. 1991-14/2375	Décret C.P. 1991-14/2375
December 12, 1991 — Order in Council P.C. 1991-9/2535 was issued which adjusted the wage rate increases contained in the Ship Repair Arbitral Award as follows:	12 décembre 1991 — Prise du Décret C.P. 1991-9/2535, qui modifie de la façon suivante les augmentations de taux de salaire contenues dans la sentence arbitrale relative au groupe de la réparation des navires:
(a) 0% for the period beginning on April 1, 1991 and ending on March 31, 1992; and (b) 3% for the period beginning on April 1, 1992 and ending on March 31, 1993.	a) 0 %, pour la période commençant le 1 ^{er} avril 1991 et se terminant le 31 mars 1992; c) 3 %, pour la période commençant le 1 ^{er} avril 1992 et se terminant le 31 mars 1993.
Order in Council P.C. 1991-9/2535	Décret C.P. 1991-9/2535
December 12, 1991 — Order in Council P.C. 1991-10/2535 was issued which adjusted the wage rate increases contained in the Law Group Arbitral Award as follows:	12 décembre 1991 — Prise du Décret C.P. 1991-10/2535, qui modifie de la façon suivante les augmentations de taux de salaire contenues dans la sentence arbitrale relative au groupe du droit:
(a) 0% for the period beginning on March 1, 1991 and ending on February 28, 1992; and (b) 3% for the period beginning on March 1, 1992 and ending on February 28, 1993.	a) 0 % pour la période commençant le 1 ^{er} mars 1991 et se terminant le 28 février 1992; c) 3 % pour la période commençant le 1 ^{er} mars 1992 et se terminant le 28 février 1993.
Order in Council P.C. 1991-10/2535	Décret C.P. 1991-10/2535

1992

December 2, 1992 — Government makes Economic and Fiscal Statement

App. Rec. A.G. Excerpts from Hansard TAB 2 p.095 ^a

December 10, 1992 — Bill C-105 introduced (the Government Expenditures Restraint Act which provided for the amendment of the PSCA) (sections 3 to 8 of Bill C-113 were deemed to have come into force on December 10, 1992) ^b

App. Rec. PIPSC Exhibit "C" to Affidavit of R. McIntosh Tab 2—C ^c

1993

January 28, 1993 — PIPSC provides notice to Treasury Board that each group wishes to opt out of Master Bargaining. It confirms the new expiry date for each bargaining unit and asks for the rates of pay for each to be amended in accordance with sub-paragraph 48.03(b)(ii) of the Master Agreement (3% pro-rata increase until new termination date of the collective agreement for each group). ^d

App. Rec. PIPSC Exhibits "A"—"R" inclusive to Affidavit of Luc Grenier TAB 3 ^e

February 17, 1993 — Bill C-113 Introduced (the Government Expenditures Restraint Act, 1993 No. 2 —replacement for Bill C-105 which contained identical proposed amendments to the PSCA). ^f

App. Rec. PIPSC Affidavit of Robert McIntosh TAB 2—p. 7 and Exhibits "C" & "D" ^g

April 2, 1993 — Bill C-113 received Royal Assent ^h

App. Rec. PIPSC Affidavit of Robert McIntosh TAB 2—p. 7 ⁱ

June 17, 1993 — Treasury Board notifies PIPSC that the 18 groups are "subject to the wage legislation which in effect freezes their compensation plan until September 30, 1995." PIPS is also told that "the wage legislation does not permit the application of the pro- ^j

1992

2 décembre 1992 — Le gouvernement présente son exposé économique et financier.

Dossier d'appel P.G. Extraits du compte-rendu officiel des débats de la Chambre (onglet 2, p. 95).

10 décembre 1992 — Présentation du projet de loi C-105 (la Loi sur la compression des dépenses publiques, qui modifie la LRSP). (Les articles 3 à 8 du projet de loi C-113 étaient réputés être entrés en vigueur le 10 décembre 1992).

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «C» de l'affidavit de M. R. McIntosh (onglet 2—C). ^c

1993

28 janvier 1993 — L'Institut avise le Conseil du Trésor que chaque groupe désire se retirer de la négociation cadre. Il confirme la nouvelle date d'expiration applicable à chaque unité de négociation et demande que les taux de salaire de chacune soient modifiés en conformité avec le sous-alinéa 48.03b)(ii) de la convention collective cadre (augmentation proportionnelle de 3 % jusqu'à la nouvelle date d'expiration de la convention collective pour chaque groupe).

Doss. d'appel de l'Inst. Annexes «A» à «R» inclusivement de l'affidavit de M. Luc Grenier (onglet 3). ^f

17 février 1993 — Présentation du projet de loi C-113 (la Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques, qui remplace le projet de loi C-105, qui contenait des propositions de modifications identiques à celles de la LRSP).

Doss. d'appel de l'Inst. Affidavit de M. Robert McIntosh (onglet 2, p. 7) et annexes «C» et «D». ^h

2 avril 1993 — Sanction royale du projet de loi C-113

Doss. d'appel de l'Inst. Affidavit de M. Robert McIntosh (onglet 2, p. 7). ⁱ

17 juin 1993 — Le Conseil du Trésor avise l'Institut que les 18 groupes sont [TRADUCTION] «assujettis aux mesures législatives salariales qui ont pour effet de bloquer leur régime de rémunération jusqu'au 30 septembre 1995.» On informe également l'Institut que

rated 3% increase to the groups' compensation plans."

App. Rec. PIPSC Exhibit "U" to Affidavit of Luc Grenier TAB 3—U

July 27, 1993 — PIPSC files a section 99 reference to the PSSRB seeking enforcement of the 3% pro-rata increase for each of the groups who have opted out of Master Bargaining pursuant to Article 48.04 of the Master Agreement.

App. Rec. PIPSC Exhibit "E" to Affidavit of Robert McIntosh TAB 2—E

September 15, 1993 — PIPSC requested 10,000 grievance forms to enable PIPS members to file grievances concerning Treasury Board's failure to apply Article 48 of the Master Agreement.

App. Rec. PIPSC Exhibit "V" to Affidavit of Luc Grenier TAB 3—V

September 24, 1993 — Order in Council P.C. 1993-1868 was issued adjusting the wage rates provided under subparagraph 48.03(b)(ii) of the Master Agreement to 0% for each of the periods referred to in clause 48.04.

App. Rec. PIPSC Exhibit "W" to Affidavit of Luc Grenier TAB 3—W

October 21, 1993 — Date upon which s. 99 reference was to be heard before the PSSRB.

App. Rec. PIPSC Exhibit "O" to Affidavit of Robert McIntosh TAB 2—O

GROUNDNS FOR THE APPLICATION

The application is based on the following grounds:

1) Order in Council P.C. 1993-1868 was made without authority;

2) and in the alternative, Order in Council P.C. 1993-1868 was an abuse of authority.

[TRADUCTION] «les mesures législatives salariales ne permettent pas l'application de l'augmentation proportionnelle de 3 % aux régimes de rémunération des groupes.»

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «U» de l'affidavit de M. Luc Grenier (onglet 3—U).

27 juillet 1993 — L'Institut fait un renvoi à la CRTFP en vertu de l'article 99 pour obtenir l'exécution forcée de l'augmentation proportionnelle de 3 % pour chacun des groupes qui a choisi de se retirer de la négociation cadre en vertu de l'article 48.04 de la convention collective cadre.

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «E» de l'affidavit de M. Robert McIntosh (onglet 2—E).

15 septembre 1993 — L'Institut demande 10 000 formules de griefs pour permettre aux membres de l'Institut de présenter un grief au sujet du défaut du Conseil du Trésor d'appliquer l'article 48 de la convention collective cadre.

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «V» de l'affidavit de M. Luc Grenier (onglet 3—V).

24 septembre 1993 — Prise du Décret C.P. 1993-1868, qui ramène à 0 % les taux de salaire prévus au sous-alinéa 48.03b(ii) de la convention collective cadre pour chacune des périodes mentionnées à l'article 48.04.

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «W» de l'affidavit de M. Luc Grenier (onglet 3—W).

21 octobre 1993 — Date à laquelle le renvoi fait en vertu de l'art. 99 devait être entendu par la CRTFP.

Doss. d'appel de l'Inst. Annexe «O» de l'affidavit de M. Robert McIntosh (onglet 2—O)

MOYENS INVOQUÉS AU SOUTIEN DE LA DEMANDE

Voici les moyens qui sont invoqués au soutien de la demande:

1) Le gouverneur en conseil n'avait pas le pouvoir de prendre le Décret C.P. 1993-1868;

2) à titre subsidiaire, le gouverneur en conseil a commis un abus de pouvoir en prenant le Décret C.P. 1993-1868.

BACKGROUND

The Institute represents 29 groups, organized by classification, in the Public Service where Treasury Board is designated as employer. On August 14, 1990, the Institute entered into an agreement with Treasury Board to negotiate one master collective agreement on behalf of 18 of these groups (the Master Agreement). This was the third such agreement to negotiate a master agreement covering more than one group. (Prior to entry into master bargaining, each group negotiated a separate collective agreement with Treasury Board.) The following group classifications were included in master bargaining as of September 30, 1993: Actuarial Science (AC), Agriculture (AG), Biology (BI), Dentistry (DE), Forestry (FO), Historical Research (HR), Home Economics (HE), Mathematics (MA), Meteorology (MT), Nursing (NU), Occupational and Physical Therapy (OP), Pharmacy (PH), Scientific Regulation (applies to the Scientific Regulation Sub-Group SG-SRE only), Scientific Research (SE), Social Work (SW), Veterinary Medicine (VM), Defence Scientific Service (DS) and Commerce (CO), with a total membership as of that date of 10,734 (a copy of the 1993 Master Agreement is attached as Exhibit "A" to the McIntosh affidavit).

Master bargaining initially began in 1985. The first master collective agreement had effective dates for salary increases which varied for each group, depending on the expiry date of each group's collective agreement prior to entry into the Master Agreement. Two more master agreements were subsequently entered into which had a common date for salary adjustments for all groups. The 1987 Master Agreement was signed July 9, 1986 and expired on September 30, 1987 and the 1990 Master Agreement was signed on April 20, 1989 and expired on September 30, 1990.

Bargaining on the 1993 Master Agreement began on September 7, 1990 and continued until February 12, 1991. As no settlement could be reached, the out-

GENÈSE DE L'INSTANCE

L'Institut représente 29 groupes, qui sont organisés selon leur classement et qui font partie de secteurs de la fonction publique pour lesquels le Conseil du Trésor est désigné comme employeur. Le 14 août 1990, l'Institut a conclu une entente avec le Conseil du Trésor en vue de négocier une convention collective cadre au nom de 18 de ces groupes (la convention cadre). C'était la troisième fois qu'une telle entente était conclue en vue de négocier une convention cadre visant plusieurs groupes. (Avant de prendre part à la négociation cadre, chaque groupe négociait une convention collective distincte avec le Conseil du Trésor.) Les groupes suivants étaient inclus dans la négociation cadre au 30 septembre 1993: actuariat (AC), agriculture (AG), sciences biologiques (BI), art dentaire (DE), sciences forestières (FO), recherche historique (HR), économie domestique (HE), mathématiques (MA), météorologie (MT), sciences infirmières (NU), ergothérapie et physiothérapie (OP), pharmacie (PH), réglementation scientifique (s'applique uniquement au sous-groupe SG-SRE de la réglementation scientifique), recherche scientifique (SE), service social (SW), médecine vétérinaire (VM), services scientifiques de la défense (DS) et commerce (CO). Le nombre total de membres s'élevait à cette date à 10 734 personnes (une copie de la convention cadre de 1993 est jointe à l'affidavit de M. McIntosh à titre d'annexe «A»).

La négociation cadre a initialement commencé en 1985. La première convention cadre prévoyait des dates de prise d'effet des hausses salariales qui étaient différentes pour chaque groupe et qui variaient selon la date d'expiration de la convention collective de chaque groupe qui était en vigueur avant la signature de la convention cadre. Par la suite, deux autres conventions cadre prévoyant une date commune pour la modification des salaires de tous les groupes ont été signées. La convention cadre de 1987 a été signée le 9 juillet 1986 et a expiré le 30 septembre 1987, et la convention cadre de 1990 a été signée le 20 avril 1989 et a expiré le 30 septembre 1990.

Les négociations relatives à la convention cadre de 1993 ont été entamées le 7 septembre 1990 et se sont poursuivies jusqu'au 12 février 1991. Comme on

standing issues were referred to conciliation before a conciliation board appointed under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35. By agreement between the Institute and Treasury Board, the recommendations of the Conciliation Board were to be binding on both parties. The Conciliation Board rendered its report on August 16, 1991 which contained a provision allowing bargaining units to opt out of master bargaining (Article 48). Where the opting out provision was invoked, the Board's report indicated that the duration of the Master Agreement would be extended beyond the life otherwise set and that the bargaining unit was to receive a 3% prorated increase for this extended period.

As noted above, since each group that agreed to participate in master bargaining in 1985 had separate collective agreements with Treasury Board with different expiry dates, a mechanism was incorporated into the duration clause of the Master Agreement. This clause was numbered Article 46 in the 1987 Master Agreement and Article 48 in both the 1990 and 1993 Master Agreements. Although dates changed and editorial changes were made, the text of the article has remained unchanged in all three Master Agreements. Article 48 of the 1993 Master Agreement, in part, is set out below:

48.01 Subject to clauses 48.03 and 48.04, the duration of this Collective Agreement shall be from the date it is signed to September 30, 1993.

48.02 Unless otherwise expressly stipulated, the provisions of this Collective Agreement shall become effective on the date it is signed.

48.03 If either of the parties determine that a Bargaining Unit(s), as specified in Article 2 and Article 26 of this Agreement, is not to participate in the next round of Master Agreement Bargaining, the Bargaining Agent or the Employer shall serve written notice to this effect to the other party and unto the Public Service Staff Relations Board. Such notice to opt out must be served on the other party at least sixty (60) days prior to the expiry of this Agreement referred to in clause 48.01.

(a) Where no notice to opt out is received for Bargaining Unit(s) specified in Articles 2 and 26 within the specified

n'arrivait à aucun accord, les questions non résolues ont été déferées à un bureau de conciliation constitué en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35. Selon l'entente conclue entre l'Institut et le Conseil du Trésor, les recommandations du bureau de conciliation devaient être exécutoires pour les deux parties. Le bureau de conciliation a remis le 16 août 1991 un rapport qui contenait une disposition permettant à des unités de négociation de se retirer de la négociation cadre (article 48). Dans leur rapport, les membres du bureau ont précisé que lorsque la disposition de retrait serait invoquée, la durée de la convention cadre serait prorogée au-delà de la durée par ailleurs fixée et que l'unité de négociation devait recevoir une augmentation proportionnelle de 3 % pour cette période prorogée.

Comme nous l'avons déjà signalé, comme tous les groupes qui avaient accepté de prendre part aux négociation cadre en 1985 avaient conclu avec le Conseil du Trésor des conventions collectives distinctes qui prévoyaient des dates d'expiration différentes, un mécanisme a été incorporé dans la disposition de la convention cadre intitulée «Durée de la convention». Cette disposition a reçu le numéro 46 dans la convention cadre de 1987 et le numéro 48 dans la convention cadre de 1990 et dans celle de 1993. Bien que les dates furent différentes et que l'on ait procédé à des remaniements mineurs, le texte de l'article est demeuré inchangé dans chacune des trois conventions collectives cadre. L'article 48 de la convention cadre de 1993 dispose notamment:

48.01 Sous réserve des clauses 48.03 et 48.04, la durée de la présente convention collective va du jour de sa signature jusqu'au 30 septembre 1993.

48.02 À moins d'indications contraires précises figurant dans le texte, les dispositions de la présente convention collective entrent en vigueur à la date de sa signature.

48.03 Si l'une des parties établit qu'une ou des unités de négociation, comme le prévoient les articles 2 et 26 de la présente convention, ne prendront pas part à la prochaine ronde de négociation de la convention collective cadre, l'agent négociateur ou l'employeur l'indique par écrit à l'autre partie et à la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Un tel avis de retrait doit être remis à l'autre partie au moins soixante (60) jours avant la fin de la présente convention collective indiquée à la clause 48.01.

(a) Lorsqu'aucun avis de retrait n'est reçu pour une ou des unités de négociation précisées aux articles 2 et 26 au

time period the parties agree that such Bargaining Unit(s) are hereby included in the next round of Master Agreement Bargaining.

- (b) (i) Where written notice to opt out is served by either party within the specified time period, the Collective Agreement for a particular Bargaining Unit(s) for which an opt out notice was served, will expire on the date(s) in clause 48.04 in lieu of the date specified in clause 48.01. *a*
- (ii) Should a Bargaining Unit(s) opt out of Master Bargaining the rates of pay in Appendix "A" will be amended to contain a line "C". Line "C" will be calculated by increasing line "B" by 3% prorated on the basis of the time period contained in clause 48.04. *b*

Therefore, clause 48.03 allowed groups to opt out of the next round of master agreement bargaining by giving notice at least 60 days prior to September 30, 1993. Where a group decided to opt out, clause 48.03(b) extended the Master Agreement for the group for a specified period of time beyond September 30, 1993 and the group became entitled to a 3% increase prorated to the extended expiry date. Clause 48.04 listed the groups noted earlier and for those groups opting out, the Master Agreement would be extended from anywhere between December 21, 1993 and July 20, 1994. *c*

The 1993 Master Agreement was signed on September 24, 1991 and expired on September 30, 1993. It provided for a wage increase of 4.7% effective October 1, 1990, a 0% increase effective October 1, 1991 and a 3% increase effective October 1, 1992. *d*

In its budget of February 26, 1991, the Government of Canada (the Government) announced its decision to restrain the operations of Government by freezing departmental operating budgets at then current levels and by restraining the wages and salaries of Cabinet Ministers, Members of Parliament, Order in Council appointments and all federal public servants. The Government stated that it was not prepared to contemplate wage increases beyond an annual rate of 3%. This decision, according to the respondent, was taken as a measure to control inflation and reduce the deficit. *e*

cours de la période prévue, les parties conviennent que ces unités de négociation feront partie de la prochaine ronde de négociation de la convention collective cadre.

- b) (i) Lorsqu'un avis de retrait écrit est remis par l'une des parties dans le délai prévu, la convention collective de l'unité ou des unités de négociation qui veulent se retirer prendra fin à la date indiquée à l'article 48.04 plutôt qu'à la date indiquée à l'article 48.01. *a*
- (ii) Si une ou des unités de négociation se retirent des négociations communes, les taux de rémunération à l'appendice «A» seront modifiés par l'addition d'une ligne «C». La ligne «C» sera établie en augmentant les taux de rémunération de la ligne «B» de 3 % calculés au prorata fondé sur la période mentionnée à la clause 48.04. *b*

La clause 48.03 permettait donc à des groupes de se retirer de la prochaine ronde de négociation cadre en transmettant un avis au moins 60 jours avant le 30 septembre 1993. Lorsqu'un groupe décidait de se retirer, la clause 48.03b) prorogeait au-delà du 30 septembre 1993 la durée de la convention cadre pour le groupe en question, qui avait alors droit à une augmentation proportionnelle de 3 % calculée en fonction de la date d'expiration prorogée. La clause 48.04 énumérait les groupes que nous avons déjà mentionnés et, pour les groupes qui se retiraient, la convention cadre était prorogée à une date comprise entre le 21 décembre 1993 et le 20 juillet 1994. *c*

La convention cadre de 1993 a été signée le 24 septembre 1991 et a expiré le 30 septembre 1993. Elle prévoyait une augmentation de salaire de 4,7 %, qui prenait effet le 1^{er} octobre 1990, une augmentation de 0 %, qui prenait effet le 1^{er} octobre 1991 et une augmentation de 3 %, qui prenait effet le 1^{er} octobre 1992. *d*

Dans son budget du 26 février 1991, le gouvernement du Canada (le gouvernement) a annoncé sa décision de restreindre les activités du gouvernement en bloquant les budgets de fonctionnement des ministères à leur niveau d'alors et en comprimant les salaires et les traitements des ministres du Cabinet, des députés, des personnes nommées en vertu d'un décret et de tous les fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement a déclaré qu'il n'était pas disposé à envisager d'augmenter les salaires de plus de 3 % par année. Suivant l'intimé, cette décision a été prise à titre de mesure pour juguler l'inflation et réduire le déficit. *e*

On September 16, 1991, the Government introduced Bill C-29, the *Public Sector Compensation Act* (the PSCA) in the House of Commons. At that time, the parties had not yet signed the 1993 Master Agreement, which was signed on September 24, 1991. However, the PSCA, S.C. 1991, c. 30, received Royal Assent on October 2, 1991 and came into force on October 3, 1991, at which time the 1993 Master Agreement had been signed.

Sections 5 and 6 of the PSCA extended most compensation plans for either two or three years depending on whether the compensation plan expired before or on February 26, 1991. Sections 5 and 6 are set out below:

5. (1) Subject to section 11, every compensation plan for employees to whom this Act applies that was in effect on February 26, 1991, including every compensation plan extended under section 6, shall be extended for a period of twenty-four months beginning on the day immediately following the day on which the compensation plan would, but for this section, expire.

(2) For the purposes of subsection (1), a compensation plan shall be deemed to have been in effect on February 26, 1991 if the parties to the plan had, before that date, agreed in writing to establish the plan to have effect on the expiration of the previous compensation plan and the plan is established on or after that date without change.

6. Subject to section 11, where a compensation plan for employees to whom this Act applies would, but for this section, have expired before February 26, 1991 and no new compensation plan was established before February 26, 1991, or on or after that date in accordance with subsection 5(2), the compensation plan shall be extended for a period of twelve months beginning on the day immediately following the day on which the plan would have expired.

Under the terms of section 11 of the PSCA, a compensation plan established between the period of February 26, 1991 (the date of the Federal Budget) and the day immediately before the date of coming into force of PSCA (October 2, 1991) and which was to have effect on the expiry of the previous compensation plan, would not be subject to the compensation freeze provisions of sections 5 and 6 of the PSCA. The applicant is of the view that the 1993 Master Agreement came within the parameters of section 11 and was therefore not subject to the compensation freeze provisions of the PSCA. Section 11 also provided that the Governor in Council, on the recommendation of Treasury Board, could adjust wage rates under a new compensation plan referred to in

Le 16 septembre 1991, le gouvernement a présenté le projet de loi C-29, la *Loi sur la rémunération du secteur public* (la LRSP), à la Chambre des communes. À l'époque, les parties n'avaient pas encore signé la convention cadre de 1993, qui a été signée le 24 septembre 1991. Cependant, la LRSP, L.C. 1991, ch. 30, a reçu la sanction royale le 2 octobre 1991 et est entrée en vigueur le 3 octobre 1991, date à laquelle la convention cadre de 1993 avait été signée.

Les articles 5 et 6 de la LRSP ont prorogé la plupart des régimes de rémunération de deux ou de trois ans, selon que le régime de rémunération expirait ou non au plus tard le 26 février 1991. Voici le libellé des articles 5 et 6:

5. (1) Sous réserve de l'article 11, le régime de rémunération en vigueur le 26 février 1991 pour des salariés visés par la présente loi, notamment tout régime de rémunération prorogé en vertu de l'article 6, est prorogé de deux ans à compter de la date prévue, en l'absence du présent article, pour son expiration.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), un régime de rémunération est réputé en vigueur le 26 février 1991 si les parties sont auparavant convenues par écrit de l'établir de façon qu'il entre en vigueur à l'expiration du régime de rémunération précédent et s'il est établi au plus tôt à cette date sans modification.

6. Sous réserve de l'article 11, le régime de rémunération de salariés visés par la présente loi qui, en l'absence du présent article, aurait expiré avant le 26 février 1991 et qui n'a pas été remplacé avant cette date, ou à cette date au plus tôt en conformité avec le paragraphe 5(2), est prorogé d'une année à compter de sa date d'expiration originelle.

Aux termes de l'article 11 de la LRSP, le régime de rémunération qui est établi—de façon qu'il entre en vigueur à l'expiration du régime précédent—pendant la période commençant le 26 février 1991 (date du budget fédéral) et se terminant la veille de l'entrée en vigueur de la LRSP (le 2 octobre 1991) n'est pas assujéti aux dispositions de blocage de la rémunération prévues aux articles 5 et 6 de la LRSP. Le requérant est d'avis que la convention cadre de 1993 tombe sous le coup de l'article 11 et qu'elle n'était donc pas assujéti aux dispositions de blocage de la rémunération de la LRSP. L'article 11 prévoyait également que, sur la recommandation du Conseil du Trésor, le gouverneur en conseil pouvait, en conformité avec la politique salariale annoncée par le gouvernement

that section, in keeping with the wage policy of the Government, as announced in its budget of February 26, 1991. Subsection 11(1) reads as follows:

11. (1) Where a compensation plan for employees to whom this Act applies expired before or was in effect on February 26, 1991 and a new compensation plan to have effect on the expiration of the previous compensation plan is established during the period beginning on February 26, 1991 and ending

(a) on the day immediately before a day on which this Act comes into force, or

(b) at any time on or after the day which this Act comes into force, where the process for resolution of a dispute respecting the compensation plan is by referral thereof to arbitration and a request for arbitration has been made in accordance with the laws applicable to the compensation plan before the day on which this Act comes into force,

sections 5 and 6 do not apply in respect of the previous compensation plan and the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may adjust wage rates under the new compensation plan to such amounts and for such periods as the Governor in Council considers to be consistent with the wage policy of the Government of Canada arising from the February 26, 1991 budget, and any wage rates so adjusted shall be deemed to be embodied in the new compensation plan.

According to the applicant, the compensation plan in the 1993 Master Agreement was accepted by Treasury Board in the fall of 1991, and no recommendation was made to the Governor in Council to adjust that plan, which included the 3% *pro rata* increase for each group choosing to opt out of master bargaining in the next round, as provided by Article 48 of the Master Agreement. The applicant also notes that before and after the signing of the Master Agreement, representatives of the Institute were advised by Treasury Board that the 1993 Master Agreement would be honoured as it was not in conflict with the restraint legislation (see the McIntosh and Grenier affidavits). The applicant is of the view that this meant that Treasury Board's position, at that time, was that the 1993 Master Agreement met the objectives of the Government's compensation policies and therefore did not warrant unilateral adjustment by the Governor in Council.

dans son budget du 26 février 1991, modifier les taux de salaire prévus par le nouveau régime de rémunération visé par cet article. Le paragraphe 11(1) est ainsi libellé:

11. (1) Les articles 5 et 6 ne s'appliquent pas au régime de rémunération de salariés visés par la présente loi qui soit était en vigueur le 26 février 1991, soit avait expiré avant cette date dans le cas où un nouveau régime de rémunération est établi—de façon qu'il entre en vigueur à l'expiration du régime précédent—pendant la période commençant le 26 février 1991 et se terminant:

a) soit la veille de l'entrée en vigueur de la présente loi;

b) soit à la date de son entrée en vigueur, ou postérieurement à celle-ci, dans le cas où la procédure de règlement des différends relatifs au régime est leur renvoi à l'arbitrage et qu'une demande en ce sens a été présentée avant cette date conformément à la législation applicable au régime.

Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du Conseil du Trésor, modifier les taux de salaire prévus par le nouveau régime de rémunération pour les périodes et des montants qu'il estime conformes à la politique salariale du gouvernement du Canada découlant du budget du 26 février 1991. Ces taux de salaire modifiés sont réputés faire partie du nouveau régime de rémunération.

Suivant le requérant, la régime de rémunération prévu par la convention cadre de 1993 a été accepté à l'automne 1991 par le Conseil du Trésor, qui n'a pas recommandé au gouverneur en conseil de modifier ce régime qui, comme le prévoit l'article 48 de la convention cadre, accordait une augmentation proportionnelle de 3 % à chaque groupe qui choisissait de se retirer de la négociation cadre au cours de la prochaine ronde de négociation. Le requérant fait également remarquer qu'avant et après la signature de la convention cadre, le Conseil du Trésor a informé des représentants de l'Institut que la convention cadre de 1993 serait respectée, étant donné qu'elle n'entraînait pas en conflit avec les mesures législatives portant compression des salaires (voir les affidavits de MM. McIntosh et Grenier). Le requérant en infère qu'à l'époque, la position du Conseil du Trésor était que la convention cadre de 1993 répondait aux objectifs des politiques de rémunération du gouvernement et que la convention collective en question ne justifiait une modification unilatérale de la part du gouverneur en conseil.

On December 10, 1992, the Government introduced Bill C-105, the *Government Expenditures Restraint Act, 1993* in the House of Commons, which among other things amended the PSCA. The *Government Expenditures Restraint Act, 1993* was subsequently withdrawn and replaced by Bill C-113, the *Government Expenditures Restraint Act, 1993 No. 2* (Restraint Act, No. 2) which was introduced on February 17, 1993 and received Royal Assent on April 2, 1993 [S.C. 1993, c. 13]. The proposed amendments to the PSCA were unchanged from Bill C-105 and was to reflect the Government's December 2, 1992 economic statement. Sections 3 to 8, which deal with the PSCA, were deemed to have come into force on December 10, 1992 and sections 2 and 26 on April 1, 1992. Section 8 of the Restraint Act, No. 2 provides:

8. (1) All that portion of subsection 11(1) of the said Act [the PSCA] following paragraph (b) thereof is repealed and the following substituted therefore:

sections 5 and 6 do not apply in respect of the previous compensation plan and the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may adjust wage rates under the new compensation plan to such amounts and for such periods as the Governor in Council considers to be consistent with the wage policy of the Government of Canada arising from the February 26, 1991 budget or the December 2, 1992 economic and fiscal statement, and any wage rates so adjusted shall be deemed to be embodied in the new compensation plan.

(2) Section 11 of the said Act is further amended by adding thereto the following subsection:

(3) Every new compensation plan in respect of which this section applies shall be

(a) extended for a period of twenty-four months beginning on the day immediately following the day on which the compensation plan would, but for this subsection, expire; and

(b) deemed to include a provision to the effect that the wage rates in effect under the plan on the day which the plan would, but for this subsection, expire shall not be increased for the twenty-four month period immediately following that day.

The applicant is of the view that this amendment, specifically paragraph 8(3)(b) extended the wage rates in effect under the Master Agreement, namely the 3% increase, for a period of two years. The respondent is of the view that as a result of the PSCA, as amended, the compensation plans for the

Le 10 décembre 1992, le gouvernement a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-105, la *Loi de 1993 sur la compression des dépenses publiques*, qui modifiait notamment la LRSP. La *Loi de 1993 sur la compression des dépenses publiques* a par la suite été retirée et remplacée par le projet de loi C-113, la *Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques* (Loi n° 2 sur la compression), qui a été présentée le 17 février 1993 et a été sanctionnée le 2 avril 1993 [L.C. 1993, ch. 13]. Les modifications proposées à la LRSP étaient identiques à celles qui étaient contenues dans le projet de loi C-105 et elles devaient donner effet à l'exposé économique du 2 décembre 1992 du gouvernement. Les articles 3 à 8, qui traitent de la LRSP, étaient réputés être entrés en vigueur le 10 décembre 1992, et les articles 2 et 26, le 1^{er} avril 1992. L'article 8 de la Loi n° 2 sur la compression dispose:

8. (1) Le passage du paragraphe 11(1) de la même loi [la LRSP] qui suit l'alinéa b) est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du Conseil du Trésor, modifier les taux de salaire prévus par le nouveau régime de rémunération pour les périodes et des montants qu'il estime conformes à la politique salariale du gouvernement du Canada découlant du budget du 26 février 1991 ou de l'Exposé économique et financier du 2 décembre 1992. Ces taux de salaire modifiés sont réputés faire partie du nouveau régime de rémunération.

(2) L'article 11 de la même loi est modifié par adjonction de ce qui suit:

(3) Le nouveau régime de rémunération visé au présent article:

a) est prorogé de deux ans à compter de la date prévue, en l'absence du présent paragraphe, pour son expiration;

b) est réputé comporter une disposition prévoyant que les taux de salaire en vigueur à la date où, en l'absence du présent paragraphe, il aurait expiré ne peuvent être augmentés pendant les deux années qui suivent cette date.

Le requérant est d'avis que cette modification, particulièrement l'alinéa 8(3)b), proroge de deux ans les taux de salaire en vigueur aux termes de la convention cadre, à savoir l'augmentation de 3%. L'intimé est d'avis qu'en raison de la LRSP, dans sa version modifiée, les régimes de rémunération des groupes

groups covered by the Master Agreement are frozen until September 30, 1995.

On January 28, 1993, the Institute provided notice to Treasury Board on behalf of each of the 18 groups in master bargaining that, pursuant to Article 48 of the Master Agreement, each group wished to opt out of master bargaining. In that same notice letter, it was noted that the 1993 Master Agreement would be extended to a date under clause 48.04 and that each group would receive a 3% increase, calculated on a *pro rata* basis for the extended term under clause 48.03(b)(ii), to the new expiry date.

By letter dated April 30, 1993, Treasury Board advised the Institute that the requests would have to be examined in light of the Restraint Act, No. 2. By letter dated June 17, 1993, Treasury Board notified the Institute that the groups could opt out of master bargaining but advised that it would not implement the *pro rata* increase provided for under clause 48.03(b)(ii). It was Treasury Board's view that wage legislation did not permit the application of the prorated 3% increase to the groups' compensation plans. In other words, the wage increase provisions provided for in Article 48 were inapplicable, as the compensation plans were subject to the freeze provisions under the PSCA, as amended.

On July 27, 1993, the Institute filed a reference to the Public Service Staff Relations Board, pursuant to section 99 [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 72] of the *Public Service Staff Relations Act*, challenging Treasury Board's interpretation of Article 48 of the Master Agreement, in light of the PSCA, as amended. A section 99 hearing was scheduled to commence on October 21, 1993.

On September 15, 1993, the Institute advised Treasury Board that the refusal to apply the prorated increase was a violation of Article 48 of the Master Agreement for each employee in each group affected. As a result, the Institute requested 10,000 grievance

visés par la convention cadre sont bloqués jusqu'au 30 septembre 1995.

Le 28 janvier 1993, l'Institut a remis au Conseil du Trésor, au nom de chacun des 18 groupes prenant part aux négociations cadre, un avis informant le Conseil du Trésor qu'en vertu de l'article 48 de la convention cadre, chaque groupe désirait se retirer de la négociation cadre. Dans ce même avis, l'Institut a souligné que la convention cadre de 1993 serait prorogée à une date prévue par la clause 48.04 et que chaque groupe toucherait, jusqu'à la nouvelle date d'expiration, une augmentation proportionnelle de 3 % calculée en fonction de la période prorogée, conformément à la clause 48.03b)(ii).

Par lettre datée du 30 avril 1993, le Conseil du Trésor a informé l'Institut que les demandes devaient être examinées en tenant compte de la Loi n° 2 sur la compression. Par lettre datée du 17 juin 1993, le Conseil du Trésor a avisé l'Institut que les groupes pouvaient se retirer de la négociation cadre, tout en ajoutant qu'il ne mettrait pas en vigueur l'augmentation proportionnelle prévue à la clause 48.03b)(ii). Le Conseil du Trésor s'est dit d'avis que les mesures législatives relatives aux salaires ne permettaient pas d'appliquer l'augmentation proportionnelle de 3 % aux régimes de rémunération des groupes visés. En d'autres termes, les dispositions de l'article 48 relatives à l'augmentation des salaires étaient inapplicables, étant donné que les régimes de rémunération étaient assujettis aux dispositions de blocage prévues par la LRSP, dans sa version modifiée.

Le 27 juillet 1993, l'Institut a fait un renvoi devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique en vertu de l'article 99 [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 72] de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Dans ce renvoi, l'Institut contestait l'interprétation que le Conseil du Trésor avait faite de l'article 48 de la convention cadre, à la lumière de la LRSP, modifiée. Une audience visée par l'article 99 devait s'ouvrir le 21 octobre 1993.

Le 15 septembre 1993, l'Institut a informé le Conseil du Trésor que le refus de mettre en application l'augmentation proportionnelle constituait une violation de l'article 48 de la convention cadre en ce qui concernait chacun des salariés de chacun des groupes

forms so that each member could file an individual pay grievance.

By Order in Council P.C. 1993-1868, dated September 24, 1993, the Governor in Council adjusted clause 48.03(b)(ii) of the Master Agreement to 0% for each of the periods set out in clause 48.04 of the 1993 Master Agreement. A copy of the Order in Council was sent to the Institute by letter dated September 30, 1993. The letter also offered the Institute groups the opportunity to reconsider their decision to opt out given the groups who opted out would be "frozen" for an extended period of time.

By agreement between the parties dated October 18, 1993, the Public Service Staff Relations Board adjourned the section 99 reference *sine die*. On October 28, 1993, the Institute filed the application for judicial review of Order in Council P.C. 1993-1868.

The applicant notes that during the summer of 1991, collective agreements containing new compensation plans within section 11 of the PSCA were executed by Treasury Board. Both parties make reference to the ships' officers collective agreement between the Canadian Merchant Service Guild (CMSG) and Treasury Board, which was entered into on June 26, 1991. The CMSG collective agreement was for a three and one-half year period from September 1, 1990 to March 31, 1994. It provided for wage increases of 0% in the first year, 3% in the second and 3% in the third year.

According to the applicant, Treasury Board never made a recommendation to the Governor in Council, within the terms of section 11 of the PSCA, to adjust the compensation plan incorporated into the CMSG collective agreement. The applicant notes that although the Treasury Board takes the position that the wage increase provided for in Article 48 of the 1993 Master Agreement was subject to the freeze provisions under PSCA, the 3% annual increase for the full third year of the CMSG collective agreement was implemented by Treasury Board on April 1, 1993. The applicant is also of the view that in the

visés. Par conséquent, l'Institut a demandé 10 000 formules de griefs pour que chaque membre puisse présenter un grief salarial.

^a Par le Décret C.P. 1993-1868 daté du 24 septembre 1993, le gouverneur en conseil a ramené à 0 % les taux prévus à la clause 48.03b(ii) de la convention cadre pour chacune des périodes mentionnées à l'article 48.04 de la convention cadre de 1993. Une copie du Décret a été transmise à l'Institut par lettre datée du 30 septembre 1993. Dans cette lettre, on offrait également aux groupes de l'Institut l'occasion de revenir sur leur décision de se retirer, compte tenu du fait que les groupes qui se retiraient feraient l'objet d'un «blocage» pour une période de temps prorogée.

^d Aux termes d'une entente conclue entre les parties le 18 octobre 1993, la Commission des relations de travail dans la fonction publique a ajourné *sine die* l'audition du renvoi fondé sur l'article 99. Le 28 octobre 1993, l'Institut a présenté une demande de contrôle judiciaire du Décret C.P. 1993-1868.

^e Le requérant fait remarquer qu'au cours de l'été 1991, le Conseil du Trésor a signé des conventions collectives qui contenaient de nouveaux régimes de rémunération visés par l'article 11 de la LRSP. Les deux parties renvoient à la convention collective des officiers de navires qui a été signée le 26 juin 1991 par la Guilde de la marine marchande du Canada (GMMC) et le Conseil du Trésor. La convention collective de la GMMC avait une durée de trois ans et demi; elle prenait effet le 1^{er} septembre 1990 et expirait le 31 mars 1994. Elle prévoyait des augmentations de salaire de 0 % la première année, de 3 % la deuxième et de 3 % la troisième.

^h Suivant le requérant, le Conseil du Trésor n'a jamais fait de recommandation au gouverneur en conseil, au sens de l'article 11 de la LRSP, pour que le gouverneur en conseil modifie le régime de rémunération intégré dans la convention collective de la GMMC. Le requérant constate que, bien que le Conseil du Trésor adopte le point de vue selon lequel l'augmentation de salaire prévue à l'article 48 de la convention cadre de 1993 était assujettie aux dispositions de blocage de la LRSP, le Conseil du Trésor a mis en application le 1^{er} avril 1993 l'augmentation annuelle de 3 % prévue pour toute la durée de la troi-

context of compensation plans governed by section 11 of the PSCA, the Institute is the only bargaining agent whose compensation plan was altered as a result of the Governor in Council Order.

On the other hand, the respondent claims that the Ships' Officers Group was the only bargaining unit within the public service to agree to the Government's three-year restraint program as announced in the February 26, 1991 budget and reaffirmed by the President of the Treasury Board in his statement of June 19, 1991, in the House of Commons.

The respondent listed the following orders in council passed under subsection 11(1) of the PSCA in relation to groups, other than those involved in the judicial review application:

- Order in Council, P.C. 1991-10/2535, December 12, 1991;
- Order in Council, P.C. 1991-9/2535, December 12, 1991;
- Order in Council, P.C. 1991-14/2375, November 28, 1991.

APPLICANT'S POSITION

With respect to the issue of jurisdiction, the applicant maintains that paragraph 18(1)(b) of the *Federal Court Act* gives me jurisdiction to hear and determine any application for relief in nature of *certiorari* against The Queen and therefore I have the jurisdiction to quash Order in Council P.C. 1993-1868.

The applicant's position is that the PSCA did not nullify the 3% *prorata* increase as required under clause 48.03(b)(ii) of the Master Agreement and if it had not been for Order in Council P.C. 1993-1868, Treasury Board would not have been entitled to withhold the wage adjustment in clause 48.03(b)(ii).

In terms of review of orders in council, the applicant submits that Order in Council P.C. 1993-1868 was promulgated by the Governor in Council on September 24, 1993. The Governor in Council constitutes what may be termed the formal or apparent Executive of Government. The applicant, citing *Ron-*

sième année de la convention collective de la GMMC. Le requérant estime également que, dans le contexte des régimes de rémunération régis par l'article 11 de la LRSP, l'Institut est le seul agent négociateur dont le régime de rémunération a été modifié par suite de la prise du Décret du gouverneur en conseil.

En revanche, l'intimé prétend que le groupe des officiers de navires était la seule unité de négociation au sein de la fonction publique à être d'accord avec le programme gouvernemental de compression de trois ans qui a été annoncé dans le budget du 26 février 1991 et qui a été réaffirmé par le président du Conseil du Trésor dans sa déclaration du 19 juin 1991 devant la Chambre des communes.

L'intimé a énuméré les décrets suivants qui ont été pris en application du paragraphe 11(1) de la LRSP relativement à d'autres groupes que ceux qui sont visés par la demande de contrôle judiciaire:

- Décret C.P. 1991-10/2535, 12 décembre 1991;
- Décret C.P. 1991-9/2535, 12 décembre 1991;
- Décret C.P. 1991-14/2375, 28 novembre 1991.

THÈSE DU REQUÉRANT

En ce qui concerne la question de la compétence, le requérant maintient que l'alinéa 18(1)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale* me confère la compétence pour connaître de toute demande de réparation de la nature d'un bref de *certiorari* présentée contre La Reine et il ajoute qu'en conséquence, j'ai compétence pour annuler le Décret C.P. 1993-1868.

La thèse du requérant est que la LRSP n'a pas annulé l'augmentation proportionnelle de 3 % prévue à la clause 48.03b(ii) de la convention cadre et que, n'eût-été le Décret C.P. 1993-1868, le Conseil du Trésor n'aurait pas eu le droit de refuser de mettre en application la modification salariale prévue à la clause 48.03b(ii).

Sur la question du contrôle judiciaire des décrets, le requérant fait valoir que le Décret C.P. 1993-1868 a été promulgué par le gouverneur en conseil le 24 septembre 1993. Le gouverneur en conseil constitue ce qu'on pourrait appeler le pouvoir exécutif officiel ou apparent de l'État. Citant l'arrêt *Roncarelli v.*

carelli v. Duplessis, [1959] S.C.R. 121, further submits that the Supreme Court of Canada has stated that public authorities, including the Government Executive must act in good faith and not for capricious or irrelevant reasons. The applicant argues that the jurisprudence supports the proposition that where Executive or Ministerial discretion has been exercised in bad faith, or where reliance has been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should interfere.

The applicant also argues that where there has been substantial unfairness in exercising a discretionary power, that unfairness can be an abuse of discretionary power and that a court should interfere where a public authority exercises its discretion in a discriminatory manner. Therefore, after citing a number of cases including *Gingras v. Canada*, [1990] 2 F.C. 68 (T.D.), the applicant maintains that a discretionary decision is reviewable and must be made strictly within the limits of the purpose and spirit of the statute and that a court should interfere where a public authority has acted for an improper purpose.

The applicant's position is essentially that the following facts demonstrate that both Treasury Board and the Governor in Council exercised their discretion to adjust wage rates under the 1993 Master Agreement in bad faith or for improper or irrelevant reasons, and with discriminatory effect, thereby abusing their power:

1) the Master Agreement was entered into on September 24, 1991;

2) the Master Agreement provided for a 3% *pro rata* increase for those bargaining groups opting out of master bargaining. This *pro rata* increase would commence effective October 1, 1993;

3) the PSCA came into force on October 3, 1991. Section 11 of the PSCA allowed the Governor in Council, on Treasury Board's recommendation, to

Duplessis, [1959] R.C.S. 121, le requérant soutient en outre que la Cour suprême du Canada a déclaré que les autorités publiques, y compris le pouvoir exécutif, doivent agir de bonne foi et non pour des motifs capricieux ou non pertinents. Le requérant affirme que la jurisprudence appuie la proposition que lorsque le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif ou du ministre a été exercé de mauvaise foi ou sur le fondement de considérations non pertinentes ou étrangères à l'objet de la loi, les tribunaux devraient intervenir.

Le requérant soutient également que lorsque l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire a donné lieu à une grave injustice, cette injustice peut constituer un abus de pouvoir discrétionnaire. Il ajoute que les tribunaux devraient intervenir lorsqu'une autorité publique exerce son pouvoir discrétionnaire de façon discriminatoire. En conséquence, après avoir cité plusieurs décisions, dont le jugement *Gingras c. Canada*, [1990] 2 C.F. 68 (1^{re} inst.), le requérant maintient que les décisions discrétionnaires peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire et qu'elles doivent respecter strictement les limites de l'objet et de l'esprit de la loi et que les tribunaux devraient intervenir lorsqu'une autorité publique a agi dans un but répréhensible.

Le requérant soutient essentiellement que les actes suivants démontrent que le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil ont tous les deux exercé leur pouvoir discrétionnaire de mauvaise foi et pour des motifs répréhensibles ou non pertinents en modifiant les taux de salaire prévus par la convention cadre. Il ajoute que la façon dont ils ont exercé leur pouvoir discrétionnaire a eu un effet discriminatoire et qu'ils ont de ce fait commis un abus de pouvoir:

1) La convention cadre a été signée le 24 septembre 1991;

2) La convention cadre prévoyait une augmentation proportionnelle de 3 % pour les groupes qui se retireraient de la négociation cadre. Cette augmentation proportionnelle devait prendre effet le 1^{er} octobre 1993;

3) La LRSP est entrée en vigueur le 3 octobre 1991. L'article 11 de la LRSP permettait au gouverneur en conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor,

adjust wage rates set out in the 1993 Master Agreement;

4) on more than one occasion, Treasury Board informed the Institute that the 1993 Master Agreement met the objectives of the Government's compensation policies and therefore did not warrant unilateral adjustment by the Governor in Council. Accordingly, Treasury Board did not make a recommendation to adjust the wage rates in the 1993 Master Agreement (see McIntosh affidavit);

5) on April 2, 1993, the PSCA was amended [S.C. 1993, c. 13, s. 4] so that agreements such as the 1993 Master Agreement would be extended for a two-year period. The amendments preserved the right of Treasury Board to recommend that the Governor in Council adjust the wage rates to be consistent with the wage policy of the Government of Canada. These amendments were first tabled on December 10, 1992 and received Royal Assent on April 2, 1993;

6) Treasury Board, once again, did not recommend that the wage rates set out in the 1993 Master Agreement be adjusted;

7) on January 28, 1993, the Institute provided notice to Treasury Board that each of its 18 groups would opt out of the master bargaining and that, pursuant to clause 48.03(b)(ii) of the 1993 Master Agreement, each group should receive a 3% pay increase effective October 1, 1993 for the extended term of the Agreement. The applicant maintains that Treasury Board refused to acknowledge its contractual obligation to provide the 3% prorated increase;

8) on July 27, 1993, the Institute filed a section 99 reference under the *Public Service Staff Relations Act*, challenging the Treasury Board's anticipatory refusal to implement the 3% increase as contained in the 1993 Master Agreement. The hearing was scheduled for October 21, 1993;

de modifier les taux de salaire prévus par la convention cadre de 1993;

4) À plusieurs reprises, le Conseil du Trésor a informé l'Institut que la convention cadre de 1993 répondait aux objectifs fixés dans les politiques de rémunération du gouvernement et qu'elle ne justifiait donc aucune modification unilatérale des taux de salaire de la part du gouverneur en conseil. En conséquence, le Conseil du Trésor n'a pas recommandé au gouverneur en conseil de modifier les taux de salaire prévus par la convention cadre de 1993 (voir l'affidavit de M. McIntosh);

5) Le 2 avril 1993, la LRSP a été modifiée [L.C. 1993, ch. 13, art. 4] de façon à proroger de deux ans des conventions comme la convention cadre de 1993. Les modifications avaient pour effet de protéger le droit du Conseil du Trésor de recommander au gouverneur en conseil de modifier les taux de salaire pour qu'ils soient conformes à la politique salariale du gouvernement du Canada. Ces modifications ont été déposées pour la première fois le 10 décembre 1992 et elles ont reçues la sanction royale le 2 avril 1993;

6) Une fois de plus, le Conseil du Trésor n'a pas recommandé la modification des taux de salaire prévus par la convention cadre de 1993;

7) Le 28 janvier 1993, l'Institut a transmis au Conseil du Trésor un avis l'informant que chacun de ses 18 groupes se retirerait de la négociation cadre et que, conformément à la clause 48.03b)(ii) de la convention cadre de 1993, chaque groupe devait recevoir une augmentation de salaire de 3 % à compter du 1^{er} octobre 1993 pour la période prorogée de la convention. Le requérant maintient que le Conseil du Trésor a refusé de reconnaître qu'il était contractuellement tenu d'accorder l'augmentation proportionnelle de 3 %;

8) Le 27 juillet 1993, l'Institut a, en vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, fait un renvoi dans lequel il a contesté le refus anticipé du Conseil du Trésor de mettre en vigueur l'augmentation de 3 % contenue dans la convention cadre de 1993. L'audience devait avoir lieu le 21 octobre 1993;

9) on September 15, 1993, the Institute obtained grievance forms from Treasury Board so that each member could file an individual pay grievance;

10) according to the applicant, the merits of the policy and anticipated individual grievances suggested that Treasury Board would be unsuccessful in arguing that the PSCA prevented the application of the 3% prorated increase under the 1993 Master Agreement;

11) by letter dated September 30, 1993, Treasury Board informed the Institute that an order in council has been passed adjusting the 3% *pro rata* increase to read 0%;

12) Treasury Board had from October 2, 1991, to recommend to the Governor in Council that wage rates in the 1993 Master Agreement should be adjusted in accordance with the wage policy of the Government of Canada. Yet, despite its assurances to the contrary, Treasury Board decided two years after its first opportunity to recommend that the compensation plan in the 1993 Master Agreement be adjusted because it was not in accordance with the wage policy of the Government of Canada;

13) the collective agreement with CMSG called for a 3% increase in the third year of the agreement. The CMSG collective agreement expired on March 31, 1994. Yet Treasury Board did not make a recommendation to the Governor in Council to adjust the compensation plan incorporated into the CMSG collective agreement. The applicant claims that in the context of compensation plans governed by section 11 of the PSCA, the Institute is the only bargaining agent whose compensation plan was altered as a result of a Governor in Council order.

The applicant submits that, on its face, the real reason Treasury Board recommended that the 3% *pro rata* wage increase should be adjusted to 0% was because it anticipated losing the section 99 reference. The applicant notes that there does not appear to be any other reason that could explain the two-year delay in reaching the decision that the wage rates set

9) Le 15 septembre 1993, l'Institut a obtenu du Conseil du Trésor des formules de grief pour permettre à chacun de ses membres de présenter un grief salarial;

10) Suivant le requérant, le bien-fondé de la politique elle-même, ainsi que l'éventuelle présentation des griefs individuels, permettaient de croire que le Conseil du Trésor serait débouté de sa prétention que la LRSP empêchait l'application de l'augmentation proportionnelle de 3 % prévue par la convention cadre de 1993;

11) Par lettre datée du 30 septembre 1993, le Conseil du Trésor a informé l'Institut qu'un décret ramenant de 3 % à 0 % l'augmentation proportionnelle avait été pris;

12) Il était loisible au Conseil du Trésor, à compter du 2 octobre 1991, de recommander au gouverneur en conseil de modifier conformément à la politique salariale du gouvernement du Canada les taux de salaire prévus par la convention cadre de 1993. Pourtant, malgré ses assurances contraires, le Conseil du Trésor a attendu deux ans après que l'occasion lui en eut été donnée pour la première fois pour recommander la modification du régime de rémunération contenu dans la convention cadre de 1993, au motif qu'elle n'était pas conforme à la politique salariale du gouvernement du Canada;

13) La convention collective signée avec la GMMC prévoyait une augmentation de 3 % la troisième année de la convention. La convention collective de la GMMC a expiré le 31 mars 1994. Pourtant, le Conseil du Trésor n'a pas recommandé au gouverneur en conseil de modifier le régime de rémunération incorporé dans la convention collective de la GMMC. Le requérant soutient que, dans le contexte des régimes de rémunération régis par l'article 11 de la LRSP, l'Institut est le seul agent négociateur dont le régime de rémunération a été modifié par suite du décret du gouverneur en conseil.

Le requérant affirme que, de toute évidence, la véritable raison pour laquelle le Conseil du Trésor a recommandé au gouverneur en conseil de ramener de 3 % à 0 % l'augmentation proportionnelle de salaire était qu'il prévoyait perdre le renvoi fondé sur l'article 99. Le requérant fait remarquer qu'il ne semble exister aucune autre raison qui pourrait expliquer le

out in the 1993 Master Agreement were inconsistent with the wage policy of the Government of Canada.

The applicant further submits that although section 11 of the PSCA states that the only reason the Governor in Council may adjust wage rates is to ensure that the compensation plan is consistent with the wage policy of the Government of Canada, the Treasury Board and the Governor in Council ignored this requirement and instead implemented the Order in Council in bad faith and for an improper and wrongful purpose, and with a discriminatory result.

With respect to onus, the applicant argues that the onus of explanation shifts to the Executive or Minister once a *prima facie* case of bad faith is made out, see *Shawn v. Robertson*, [1964] 2 O.R. 696 (H.C.).

RESPONDENT'S POSITION

The respondent's position is essentially that the Governor in Council did not abuse its authority or otherwise exceed its jurisdiction under subsection 11(1) of the PSCA in making Order in Council P.C. 1993-1868.

With respect to the PSCA, the respondent notes that the PSCA was enacted by Parliament to implement the Government's public sector wage restraint policy announced in its February 26, 1991 budget. The PSCA was subsequently amended by the Restraint Act No. 2 to reflect the continuation and extension of that policy announced by the Government in its December 2, 1992 economic and fiscal statement. The respondent also notes that to achieve its objectives, the PSCA extended public sector compensation plans and adjusted the wage rates under them. To ensure consistent treatment of compensation plans, the PSCA categorized them according to their expiry dates.

délai de deux ans qui s'est écoulé avant que le Conseil du Trésor décide que les taux de salaire prescrits par la convention cadre de 1993 étaient incompatibles avec la politique salariale du gouvernement du Canada.

Le requérant fait également valoir que, bien que l'article 11 de la LRSP énonce que la seul motif pour lequel le gouverneur en conseil peut modifier des taux de salaire est de s'assurer que le régime de rémunération est compatible avec la politique salariale du gouvernement du Canada, le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil n'ont pas tenu compte de cette exigence et ont plutôt mis le décret en vigueur de mauvaise foi et dans un but répréhensible et injustifié, avec un résultat discriminatoire.

En ce qui concerne la charge de fournir des explications, le requérant soutient qu'elle est déplacée sur l'organe exécutif ou sur le ministre dès qu'une preuve suffisante à première vue de mauvaise foi a été faite (voir la décision *Shawn v. Robertson*, [1964] 2 O.R. 696 (H.C.)).

THÈSE DE L'INTIMÉ

L'intimé soutient essentiellement que le gouverneur en conseil n'a pas commis d'abus de pouvoir et qu'il n'a pas par ailleurs outrepassé la compétence que lui confère le paragraphe 11(1) de la LRSP en prenant le Décret C.P. 1993-1868.

En ce qui concerne la LRSP, l'intimé souligne qu'elle a été édictée par le législateur fédéral pour mettre en application la politique gouvernementale de compression des salaires du secteur public annoncée dans le budget du 26 février 1991. La LRSP a par la suite été modifiée par la Loi n° 2 sur la compression pour confirmer la poursuite et l'élargissement de la politique annoncée par le gouvernement dans son exposé économique et financier du 2 décembre 1992. L'intimé souligne également que, pour atteindre ses objectifs, la LRSP a prorogé la durée des régimes de rémunération du secteur public et qu'elle a modifié les taux de salaire qui y étaient prévus. Pour s'assurer que les régimes de rémunération soient traités de façon uniforme, la LRSP les a classés selon leur date d'expiration.

The respondent submits that the 1993 Master Agreement fell within the category of compensation plans subject to section 11 of the PSCA. Accordingly, it was extended to September 30, 1995 and in order to be consistent with the December 2, 1992 economic and fiscal statement, no wage rate increases are permissible during the extended period, namely from October 1, 1993 to September 30, 1995. The respondent's proposition is based on the following: the 1993 Master Agreement fell into the third category of compensation plans, namely those plans established between February 26, 1991 and October 2, 1991. Plans falling under this category were not subject to either an extension under sections 5 and 6 of the PSCA or the wage rate adjustment found in sections 9 and 10. Instead, section 11 provided that the Governor in Council could adjust wage rates under such plans to be consistent with the Government's wage policy arising from its February 26, 1991 budget. The respondent notes that section 11 of the PSCA was amended by the Restraint Act, No. 2 to include the reference to the December 2, 1992 economic and fiscal statement. It was also amended so as to extend compensation plans subject to it for 24 months following the day on which the plans would otherwise expire and freeze the wage rates under the plans.

The respondent also submits that the increase sought by the Institute is inconsistent with the Government's economic and fiscal statement of December 2, 1992 and with the overall purpose of the PSCA. In its statement, the Government announced that wage rates in the public sector would not be increased for the period in question. Section 11 of the PSCA implements this statement by freezing wage rates for the period. The respondent maintains, based on subsection 31(3) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 and *Philco Corp. v. R.C.A. Victor Corp.*, [1967] 1 Ex. C.R. 450, that where a power is conferred by a statute it may be exercised each time the circumstances require. As such, until notice was received from the Institute that the groups subject to the Master Agreement did not intend to participate in the next round of master bargaining and were seeking

L'intimé soutient que la convention cadre de 1993 faisait partie de la catégorie des régimes de rémunération assujettis à l'article 11 de la LRSP. En conséquence, elle a été prorogée au 30 septembre 1995 et, pour s'assurer qu'elle soit conforme à l'exposé économique et financier du 2 décembre 1992, on a interdit toute augmentation de taux de salaire au cours de la période de prorogation, à savoir entre le 1^{er} octobre 1993 et le 30 septembre 1995. L'intimé fonde son argumentation sur les éléments suivants: la convention cadre de 1993 faisait partie de la troisième catégorie de régimes de rémunération, à savoir les régimes établis entre le 26 février 1991 et le 2 octobre 1991. Les régimes qui font partie de cette catégorie ne faisaient l'objet ni de la prorogation prévue aux articles 5 et 6 de la LRSP, ni de la modification des taux de salaire prévue aux articles 9 et 10. L'article 11 prévoyait plutôt que le gouverneur en conseil pouvait modifier les taux de salaire prescrits par les régimes en question pour qu'ils soient conformes à la politique salariale du gouvernement découlant de son budget du 26 février 1991. L'intimé souligne que le législateur a modifié l'article 11 de la LRSP par la Loi n° 2 sur la compression pour y ajouter la mention de l'exposé économique et financier du 2 décembre 1992. L'article 11 a également été modifié pour proroger les régimes de rémunération qu'il visait de 24 mois à compter de la date par ailleurs prévue pour l'expiration des régimes en question et pour bloquer les taux de salaire prévus par ces régimes.

L'intimé soutient également que l'augmentation demandée par l'Institut est incompatible avec l'exposé économique et financier du 2 décembre 1992 du gouvernement et avec l'objet général de la LRSP. Dans son exposé, le gouvernement a annoncé que les taux de salaire du secteur public ne seraient pas augmentés pendant la période en question. L'article 11 de la LRSP donne suite à cet exposé en bloquant les taux de salaire pour la période en cause. L'intimé maintient, sur le fondement du paragraphe 31(3) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 et la décision *Philco Corp. v. R.C.A. Victor Corp.*, [1967] 1 R.C.É. 450, que lorsqu'un pouvoir est conféré par une loi, il peut être exercé chaque fois que les circonstances l'exigent. En tant que tel, le gouverneur en conseil n'avait aucune raison d'invoquer le paragraphe 11(1) de la LRSP tant qu'il n'avait pas reçu

a wage increase, the Governor in Council had no reason to invoke subsection 11(1) of the PSCA. Once it became clear that the groups were seeking a wage increase, the Governor in Council could exercise the power under that section.

With respect to judicial review of the Order in Council, the respondent submits that the power granted the Governor in Council under section 11 of the PSCA is in relation to a matter of public convenience and policy, namely the implementation of the wage policy of the Government of Canada arising from its February 26, 1991 budget and its December 2, 1992 economic and fiscal statement. It empowers the Governor in Council to amplify the scope of the section and is therefore, argues the respondent, legislative in nature. The respondent further submits that in reviewing orders in council of this nature, a court may not investigate the motives which led the Governor in Council to pass this Order in Council. Instead, the respondent maintains that judicial review is limited to an examination of whether the Governor in Council performed its functions within the boundary of the Parliamentary grant of power and in accordance with any statutorily prescribed terms.

Alternatively, if the Governor in Council's motives in passing the Order in Council are relevant, the respondent submits that so long as one of the purposes for the Order in Council falls within the Governor in Council's mandate, the Order in Council is valid. The respondent maintains that the fact that purposes falling outside the mandate were also present does not defeat the Order in Council.

The respondent also submits that the Order in Council was passed for a purpose which falls within subsection 11(1) of the PSCA, namely to ensure that wage rates under the Master Agreement for the groups opting out of master bargaining are consistent with the wage policy of the Government. The fact that the section 99 reference filed by the Institute is, as a consequence of the Order in Council, defeated, does not thereby make the Order in Council *ultra vires*.

de l'Institut un avis l'informant que les groupes régis par la convention cadre n'avaient pas l'intention de prendre part à la prochaine ronde de négociation cadre et qu'ils demandaient une augmentation de salaire. Lorsqu'il est devenu évident que les groupes en question demandaient une augmentation de salaire, le gouverneur en conseil pouvait exercer le pouvoir que lui conférait cet article.

En ce qui concerne le contrôle judiciaire du Décret, l'intimé fait valoir que le pouvoir accordé au gouverneur en conseil par l'article 11 de la LRSP concerne une question de commodité publique et de politique générale, en l'occurrence la mise en application de la politique salariale du gouvernement découlant de son budget du 26 février 1991 et de son exposé économique et financier du 2 décembre 1992. Il habilite le gouverneur en conseil à élargir la portée de l'article en question et est donc, fait valoir l'intimé, de caractère législatif. L'intimé ajoute que, lorsqu'il contrôle un décret de cette nature, le tribunal ne peut sonder les mobiles qui ont conduit le gouverneur en conseil à prendre le décret. L'intimé affirme plutôt que, lorsqu'il procède à un contrôle judiciaire, le tribunal doit se borner à se demander si, en exerçant ses fonctions, le gouverneur en conseil a respecté les limites fixées par l'attribution de pouvoirs du législateur fédéral et s'il s'est conformé aux conditions prescrites par la loi.

À titre subsidiaire, l'intimé soutient que, si les mobiles qui ont poussé le gouverneur en conseil à prendre le Décret sont pertinents, le Décret est valide, pourvu que l'un des objets du Décret cadre avec le mandat du gouverneur en conseil. L'intimé maintient que le fait qu'il ait existé des objets qui débordent le cadre du mandat ne fait pas échec au Décret.

L'intimé affirme également que le Décret a été pris dans un but qui est visé par le paragraphe 11(1) de la LRSP, c'est-à-dire pour s'assurer que les taux de salaire prescrits par la convention cadre pour les groupes qui se retirent de la négociation cadre soient compatibles avec la politique salariale du gouvernement. Le fait que le renvoi fait par l'Institut en vertu de l'article 99 soit mis en échec en conséquence du Décret ne rend pas de ce fait le Décret *ultra vires*.

The respondent further submits that discrimination, even if established, is not a ground for quashing an order in council of a legislative nature.

ISSUES

Essentially, the issue before me centres on the reviewability of Order in Council P.C. 1993-1868 and on the question of whether the Order in Council resulted from an improper exercise of discretion and is an abuse of authority.

DISCUSSION

With respect to the review of the Order in Council, the first matter to be addressed is the nature of the action or function performed by the Governor in Council under section 11 of the PSCA, as *per Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735. In other words, I must determine whether Order in Council P.C. 1993-1868, made pursuant to section 11 of the PSCA, adjusting clause 48.03(b)(ii), was a discretionary decision in the nature of policy or legislative action and reviewable on limited grounds or whether it was made in the exercise of a statutory power and therefore reviewable according to the ordinary principles of administrative law (see Linden J.A.'s comments in *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247 (C.A.), at page 255):

The first issue is whether the Minister's issuance of the notice to importers dated May 8, 1989 was a discretionary decision in the nature of policy or legislative action, which is virtually unreviewable, or whether it was the exercise of a statutory power, reviewable according to the ordinary principles of administrative law. The Trial Judge held that it was the exercise of a statutory power and hence reviewable in the ordinary way, wherefrom she proceeded to quash the decision. With respect, I am of a different view—that the promulgation of the notice was a discretionary act in the nature of a policy guideline and hence was largely immune from review.

If the matter is considered to be one of public convenience and general policy then the comments of

L'intimé soutient en outre que, même si elle est démontrée, la discrimination ne constitue pas un motif d'annulation d'un décret de caractère législatif (appelé aussi décret-loi).

QUESTIONS EN LITIGE

La question qui m'est soumise porte essentiellement sur la possibilité de contrôler le Décret C.P. 1993-1868 et sur la question de savoir si le Décret découle d'un exercice irrégulier d'un pouvoir discrétionnaire et s'il constitue un abus de pouvoir.

ANALYSE

En ce qui concerne le contrôle judiciaire du Décret, la première question à aborder est celle de la nature de l'acte ou de la fonction qu'accomplit le gouverneur en conseil en vertu de l'article 11 de la LRSP, compte tenu de l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735. En d'autres termes, il me faut déterminer si le Décret C.P. 1993-1868, qui a été pris en application de l'article 11 de la LRSP et qui a modifié la clause 48.03b(ii), constitue une décision discrétionnaire qui est de la nature d'une politique ou d'une mesure législative et qui donne ouverture au contrôle judiciaire pour des motifs limités ou s'il a été pris dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi et s'il est par conséquent susceptible de contrôle judiciaire selon les principes ordinaires du droit administratif (voir les observations du juge Linden, J.C.A., dans l'arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.), à la page 255):

La première question est de savoir si la délivrance par le Ministre de l'avis aux importateurs daté du 8 mai 1989 était une décision discrétionnaire de la nature d'une politique ou d'une action législative qui ne donne pratiquement pas ouverture au contrôle ou s'il s'agissait de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, susceptible de contrôle judiciaire selon les principes ordinaires du droit administratif. Le juge de première instance a conclu qu'il s'agissait de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi et par conséquent susceptible de contrôle dans le sens ordinaire, ce sur, quoi elle s'est fondée pour annuler la décision. Avec égards, je ne partage par son avis — selon moi, la promulgation de l'avis constituait un acte discrétionnaire de la nature d'une ligne directrice en matière de politique et était donc en grande partie exclue du contrôle.

Si l'on considère la question comme une question de commodité publique et de politique générale, les

Dickson J. (as he then was) in *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, at pages 111-112 would apply:

Decisions made by the Governor in Council in matters of public convenience and general policy are final and not reviewable in legal proceedings. Although, as I have indicated, the possibility of striking down an order in council on jurisdictional or other compelling grounds remains open, it would take an egregious case to warrant such action. This is not the case.

In passing Order in Council . . . the federal Cabinet acted under statutory authority deriving from s. 7(2) of the *National Harbours Board Act* which provides that the Saint John harbour boundaries are those described in the schedule to the Act, "or as may be determined from time to time by order of the Governor in Council".

The appellants attack the Order in Council expanding the harbour limits on the basis that it was passed for the sole purpose of increasing the National Harbours Board's revenues. They say this amounts to "bad faith" on the part of the Governor in Council. They also argue that the harbour expansion for this reason is not within the scope of the jurisdiction conferred on the federal Cabinet by s. 7(2) of the Act and is therefore *ultra vires*. [Emphasis added.]

Dickson J. continued, at page 115:

I have referred to these several pieces of evidence, not for the purpose of canvassing the considerations which may have motivated the Governor in Council in passing the Order in Council but to show that the issue of harbour extension was one of economic policy and politics; and not one of jurisdiction or jurisprudence. The Governor in Council quite obviously believed that he had reasonable grounds for passing Order in Council . . . extending the boundaries of Saint John Harbour and we cannot enquire into the validity of those beliefs in order to determine the validity of the Order in Council.

The respondent notes that the increase sought by the Institute is inconsistent with the Government's economic and fiscal statement of December 2, 1992 and with the overall purpose of the PSCA. In its statement, the Government announced that wage rates in the public sector would not be increased for the period in question. Section 11 of the PSCA implemented this statement by freezing wage rates. If I accept the respondent's assertion that the power granted the Governor in Council under section 11 of the PSCA is in relation to a matter of public convenience and policy, i.e. the implementation of the wage policy of the Government of Canada arising from its February 26, 1991 budget and its December 2, 1992 economic and fiscal statement and therefore

observations faites par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106, aux pages 111 et 112, s'appliqueraient:

^a Les décisions prises par le gouverneur en conseil sur des questions de commodité publique et de politique générale sont sans appel et ne peuvent être examinées par voie de procédures judiciaires. Comme je l'ai déjà indiqué, bien qu'un décret du Conseil puisse être annulé pour incompétence ou pour tout autre motif péremptoire, seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure. Tel n'est pas le cas ici.

Lorsqu'il a pris le décret . . . le cabinet fédéral a agi en vertu du pouvoir que confère le par. 7(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* aux termes duquel les limites du port de Saint-Jean sont celles décrites à l'annexe de la Loi, «ou celles que détermine, à l'occasion, un décret du gouverneur en conseil».

Alléguant qu'il avait pour seul objet d'augmenter les revenus du Conseil des ports nationaux, les appelantes attaquent le décret qui étend les limites du port. Elles prétendent qu'en cela le gouverneur en conseil a fait preuve de «mauvaise foi» et soutiennent en outre que l'extension du port à cette fin excède la compétence que le par. 7(2) de la Loi confère au cabinet fédéral et est par conséquent *ultra vires*. [C'est moi qui souligne.]

^e Le juge Dickson poursuit, à la page 115:

Je mentionne ces différents éléments de preuve non pas pour examiner les considérations qui ont pu motiver le gouverneur en conseil à prendre le décret, mais pour démontrer que l'extension du port a été une question économique et politique plutôt qu'une question de compétence ou de droit pur. Le gouverneur en conseil a manifestement cru avoir des motifs raisonnables de prendre le décret . . . qui étendait les limites du port de Saint-Jean et nous ne pouvons nous enquérir de la validité de ces motifs afin de déterminer la validité du décret.

L'intimé fait remarquer que l'augmentation demandée par l'Institut est incompatible avec l'exposé économique et financier du 2 décembre 1992 du gouvernement et avec l'objet général de la LRSP. Dans son exposé, le gouvernement a annoncé que les taux de salaire du secteur public ne seraient pas augmentés pour la période en question. L'article 11 de la LRSP a donné suite à cette déclaration en bloquant les taux de salaire. Si je retiens l'assertion de l'intimé suivant laquelle le pouvoir conféré par l'article 11 de la LRSP au gouverneur en conseil se rapporte à une question de commodité publique et de politique générale, c'est-à-dire à la mise en œuvre de la politique salariale du gouvernement du Canada découlant de son budget du 26 février 1991 et de son exposé éco-

is legislative, then I am governed by the limited scope of review as stated by the Supreme Court in *Inuit Tapirisat (supra)* and *Thorne's Hardware (supra)*. As such, the error would have to be an "egregious one" to warrant judicial intervention.

Linden J.A. writing for the Court in *Canadian Assn. of Regulated Importers (supra)* was of the view (contrary to the Trial Judge [[1993] 3 F.C. 199]) that the Minister's issuance of the notice to importers was a discretionary act in the nature of a policy guideline and therefore largely immune from review. The relevant sections in that case were sections 5 and 8 of the *Export and Import Permits Act* [R.S.C., 1985, c. E-19]. In 1989 the Governor in Council placed broiler and hatching eggs on the Import Control List under the *Export and Import Permits Act*. The challenge was to the notice of importers which, among other things, outlined an annual global quota, principles of quota allocation and matters dealing with the issuance of permits. The affected importers applied for *certiorari* quashing the import allocation quota decision and *mandamus* requiring the Minister to at least temporarily issue import permits based on historic import patterns. Linden J.A. noted that guidelines were within the Minister's purview and not subject to ordinary review, save according to the three exceptions set out in *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.); affirmed [1982] 2 S.C.R. 2. I believe Linden J.A. was referring to the following comment by McIntyre J. of the Supreme Court, at pages 7-8:

Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

Therefore, in the case at bar, the applicant must establish that the discretion exercised in this case was

nomique et financier du 2 décembre 1992 et que ce pouvoir est, par conséquent, législatif, je suis régi par le contrôle limité énoncé par la Cour suprême dans les arrêts *Inuit Tapirisat* (précité) et *Thorne's Hardware* (précité). Il faudrait donc que l'erreur soit «flagrante» pour qu'une intervention judiciaire soit justifiée.

S'exprimant au nom de la Cour dans l'arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés* (précité), le juge Linden, J.C.A., s'est dit d'avis (contrairement au juge de première instance [[1993] 3 C.F. 199]) que la délivrance par le ministre de l'avis aux importateurs constituait un acte discrétionnaire de la nature d'une ligne directrice en matière de politique et qu'elle était donc en grande partie exclue du contrôle. Dans cette affaire, les articles pertinents étaient les articles 5 et 8 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* [L.R.C. (1985), ch. E-19]. En 1989, le gouverneur en conseil avait inscrit les œufs d'incubation sur la liste des marchandises d'importation contrôlée prévue par la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. La contestation portait sur l'avis aux importateurs qui précisait notamment le contingent annuel global, les principes de répartition des contingents et des questions relatives à la délivrance des licences. Les importateurs visés ont demandé la délivrance d'un bref de *certiorari* annulant la décision relative à la répartition des contingents d'importation, ainsi qu'un bref de *mandamus* forçant le ministre à délivrer au moins temporairement des licences d'importation sur le fondement de la configuration historique des importations. Le juge Linden a souligné que la formulation de lignes directrices relevait des attributions du ministre et que les lignes directrices ne pouvaient faire l'objet d'un contrôle ordinaire, sauf en conformité avec les trois exceptions énoncées dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.); confirmé par [1982] 2 R.C.S. 2. Je crois que le juge Linden se référait aux observations suivantes formulées par le juge McIntyre de la Cour suprême, aux pages 7 et 8:

Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

En conséquence, dans le cas qui nous occupe, le requérant doit établir que le pouvoir discrétionnaire

exercised in bad faith, or that where required, the principles of natural justice were not complied with, or that reliance was placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, subject to the qualifications noted below.

With respect to the application of the rules of natural justice, the Supreme Court has clearly stated that the rules governing procedural fairness do not apply to a body exercising purely legislative functions, see *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at page 558.

With respect to an attack based on irrelevant factors, Linden J.A.'s comments, at pages 259-260 of *Canadian Assn. of Regulated Importers* may once again be of some assistance:

The last basis of attack on the Minister's conduct was that it was based on irrelevant factors and was not supported by the evidence. The Trial Judge was of the view that there was no evidence that the system adopted would support domestic supply management, that there was any consideration of the increased concentration of the market that might arise, nor of reliance on the Deloitte, Touche study which may have supported the decision. Rather she decided that the main focus was to transfer profits from one segment of the market to another, which might cause disruption of the market. Accordingly, the Trial Judge quashed the decision of the Minister because it was "based on irrelevant considerations." With respect, I am of the view that the Trial Judge erred in this regard as well.

It is not fatal to a policy decision that some irrelevant factors be taken into account; it is only when such a decision is based entirely or predominant on irrelevant factors that it is impeachable. It is not up to the court to pass judgment on whether the decision is "wise or unwise". . . . This court, because these matters involve "value judgments", is not to "sit as an appellate body determining whether the initiating department made the correct decision"

As this court stated in *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684, at page 707, "Even if one were to assume that the Governor in Council acted with a dual purpose in mind (one falling within his mandate . . . and the other falling outside his mandate . . .) I doubt that this could advance the respondents' case." For, as the Supreme Court of Canada has explained, "Governments do not

en cause en l'espèce a été exercé de mauvaise foi ou, si nécessaire, sans se conformer aux principes de justice naturelle, ou en se fondant sur des considérations non pertinentes ou étrangères à l'objet de la loi, sous réserve des nuances que j'ai déjà apportées.

En ce qui concerne l'application des principes de justice naturelle, la Cour suprême a affirmé dans les termes les plus nets que les principes qui régissent l'équité procédurale ne s'appliquent pas aux organismes qui exercent des fonctions purement législatives (voir l'arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la page 558).

En ce qui concerne la contestation fondée sur la prise en compte de facteurs non pertinents, les observations faites par le juge Linden, aux pages 259 et 260 de l'arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés* peuvent une fois de plus être d'un certain secours:

Le dernier moyen de contestation contre la conduite du ministre portait que celle-ci était fondée sur des facteurs qui n'étaient pas pertinents et n'étaient pas étayés par la preuve. Le juge de première instance était d'avis qu'il n'avait pas été démontré que le système adopté favoriserait un programme national de la gestion des approvisionnements, qu'on ait tenu compte de la possibilité d'une plus grande concentration du marché, ou qu'on se soit fondé sur l'étude de Deloitte, Touche pour appuyer la décision. Elle a plutôt décidé que le but principal était le transfert de bénéfices d'un secteur du marché à un autre, ce qui serait susceptible d'avoir un effet perturbateur sur le marché. En conséquence, le juge de première instance a annulé la décision du ministre parce qu'elle était «fondée sur des considérations étrangères à la question». En toute déférence, je suis d'avis que le juge de première instance a également commis une erreur à cet égard.

Le fait d'avoir tenu compte de certains facteurs non pertinents ne met pas en péril une décision en matière de politique; c'est seulement lorsqu'une telle décision est fondée entièrement ou principalement sur des facteurs non pertinents qu'elle est contestable. Il n'incombe pas au tribunal de juger si une décision est [TRADUCTION] «sage ou ne l'est pas» . . . Étant donné que ces questions portent sur des «jugements de valeur», notre Cour ne doit pas «siéger» . . . à titre d'organisme d'appel en vue de déterminer si le ministre responsable a pris la bonne décision» . . .

Comme la Cour l'a dit dans l'arrêt *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (P.G.)*, [1989] 3 C.F. 684, à la page 707, «Même si l'on devait présumer que le gouverneur en conseil visait une double fin (l'une conforme à son mandat . . . et l'autre excédant son mandat . . .) je doute que cela servirait la cause des intimés». Car, comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué, «Les gouvernements ne publient pas les motifs de

publish reasons for their decisions; governments may be moved by any number of political, economic, social or partisan considerations.” (See *Thorne’s Hardware Ltd.*, *supra*, at pages 112 and 113.)

In other words, for a court to interfere, there must be reliance primarily on irrelevant matters as well as an absence of evidence supporting the Minister’s decision. [Emphasis added.]

Linden J.A. concluded, at page 263:

... there is ample evidence in the record to support the decision made by the Minister to adopt the system he did. In doing so he relied on relevant factors. This is not to say that the evidence demonstrated that he necessarily made the right decision. That is not the standard of review that we must apply. Indeed, even if it could be shown that he may have made the wrong decision, this Court would have no business interfering with it in these circumstances.

It would seem that in light of the above comments, that even if I assumed that in passing the Order in Council the Governor in Council took into account the fact that Treasury Board anticipated losing the section 99 reference, as long as I am satisfied that as per section 11 of the PSCA the Governor in Council was also adjusting wage rates to ensure that the compensation plan was consistent with the wage policy of the Government of Canada, the Order in Council would not be subject to judicial review. In other words, even if other considerations were taken into account, such as the possible loss of the section 99 reference, the jurisprudence makes it clear that as long as the Order in Council came within the scope of the PSCA, judicial intervention is not warranted, unless it is obviously an “egregious” case.

The above is consistent with the decision of the Ontario Divisional Court in *Doctors Hospital and Minister of Health et al.*, *Re* (1976), 12 O.R. (2d) 164, where Cory J. (as he then was) writing for the Court considered the *Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, c. 378 and its regulatory nature regarding staffing, management and operation of public hospitals, held that the Lieutenant Governor in Council considered extraneous matters beyond the objects and policy of the Act when they made a decision to close the hospital for reasons of budgetary restraint. That decision was considered to have been made without juris-

leurs décisions; ils peuvent être mus par une foule de considérations d’ordre politique, économique ou social, ou par leur propre intérêt». (Voir *Thorne’s Hardware Ltd.*, précité, aux pages 112 et 113.)

En d’autres termes, pour qu’un tribunal intervienne, on doit s’être fondé principalement sur des questions non pertinentes ainsi que sur une absence de preuve à l’appui de la décision du ministre. [C’est moi qui souligne.]

Le juge Linden conclut dans les termes suivants, à la page 263:

... il y a suffisamment d’éléments de preuve au dossier pour appuyer la décision prise par le ministre d’adopter le système qu’il a choisi. Pour arriver à cette décision, il s’est fondé sur des facteurs pertinents. Cela ne veut pas dire qu’il ressort de la preuve qu’il a nécessairement pris la bonne décision. Ce n’est pas la norme de contrôle que nous devons appliquer. En fait, même s’il pouvait être démontré qu’il aurait pris une décision erronée, il n’incombe nullement à notre Cour d’intervenir à l’égard de celle-ci dans les circonstances de l’espèce.

Il semblerait, à la lumière des commentaires qui précèdent, que même si je présumais qu’en prenant le Décret, le gouverneur en conseil a tenu compte du fait que le Conseil du Trésor prévoyait perdre le renvoi fondé sur l’article 99, le Décret ne pourrait faire l’objet d’un contrôle judiciaire si je suis convaincu que, conformément à l’article 11 de la LRSP, le gouverneur en conseil a modifié également les taux de salaire pour s’assurer que le régime de rémunération soit compatible avec la politique salariale du gouvernement du Canada. En d’autres termes, même si le gouverneur en conseil a fait entrer d’autres considérations en ligne de compte, comme par exemple le fait qu’il pouvait perdre le renvoi fondé sur l’article 99, il ressort de la jurisprudence qu’à condition que le Décret tombe sous le coup de la LRSP, l’intervention judiciaire n’est pas justifiée, à moins qu’il s’agisse de toute évidence d’un cas «flagrant».

L’énoncé qui précède s’accorde avec le jugement *Doctors Hospital and Minister of Health et al.*, *Re* (1976), 12 O.R. (2d) 164, dans lequel, sous la plume du juge Cory (maintenant juge à la Cour suprême du Canada), la Cour divisionnaire de l’Ontario a examiné la *Public Hospitals Act*, R.S.O. 1970, ch. 378 et son caractère réglementaire en ce qui concerne la dotation en personnel, la gestion et le fonctionnement des hôpitaux publics. Dans cette décision, la Cour a statué que le lieutenant-gouverneur en conseil avait tenu compte de facteurs étrangers aux objets et à l’esprit de la Loi lorsqu’il avait décidé de fermer l’hôpi-

diction and therefore void. In that case, it appears that the Lieutenant Governor only considered extraneous matters.

The applicant has cited the case of *Gingras (supra)* to support its proposition that where an executive or ministerial discretion has been exercised in bad faith, or where reliance has been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose or acted for an improper purpose the courts should interfere. *Gingras* dealt with an action for declaratory judgment that the plaintiff, a member of the RCMP until 1984 and subsequently CSIS until his retirement in 1988, was entitled to the bilingual bonus created by the Treasury Board and the Public Service Commission in 1977. The plaintiff had not been paid his bonus on the ground that it was not included in his employment benefits. The plaintiff was bilingual and passed all the requisite tests for bilingualism.

The Trial Judge found that only the Treasury Board and subsequently the Director of the Service (CSIS) held decision-making authority over the plaintiff's compensation, including the power to grant or deny the bilingualism bonus. However, in that case, the act in question was an administrative act, made by Treasury Board and the Director of CSIS, in accordance with the powers conferred by the *Financial Administration Act* [R.S.C., 1985, c. F-11], implementing the policies of general application on bilingualism in order to promote the objectives of the *Official Languages Act* [R.S.C., 1985, c. O-3]. The Trial Judge in that case was not dealing with an order in council. As such, the comments relating to review of administrative decisions are accurate, however, as noted by the Supreme Court, they do not appear to apply to orders in council dealing with matters of public convenience and policy.

tal en cause pour des raisons de compressions budgétaires. La cour a estimé que le lieutenant-gouverneur n'avait pas compétence pour prendre cette décision et que celle-ci était par conséquent nulle. Il semble que, dans cette affaire, le lieutenant-gouverneur ait tenu uniquement compte de facteurs étrangers.

Le requérant invoque le jugement *Gingras* (précité) à l'appui de sa proposition que les tribunaux doivent intervenir lorsqu'un pouvoir discrétionnaire exécutif ou ministériel a été exercé de mauvaise foi ou que l'on s'est fondé sur des considérations non pertinentes ou étrangères à l'objet de la loi ou que l'on a agi dans un but répréhensible. L'affaire *Gingras* portait sur une action en jugement déclaratoire portant que le demandeur, qui avait fait partie de la GRC jusqu'en 1984, puis du SCRS jusqu'à sa retraite en 1988, avait droit à la prime au bilinguisme créée par le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique en 1977. Le demandeur n'avait pas touché sa prime au motif que celle-ci ne faisait pas partie des avantages afférents à son emploi. Le demandeur était bilingue et avait réussi tous les tests exigés pour la confirmation du droit à la prime au bilinguisme.

Le juge de première instance a conclu que seul le Conseil du Trésor et, par la suite, le directeur du Service (le SCRS), avaient le pouvoir de prendre une décision au sujet de la rémunération du demandeur, y compris le pouvoir d'accorder ou de refuser la prime au bilinguisme. Toutefois, dans cette affaire, l'acte en question était un acte administratif qui avait été accompli par le Conseil du Trésor et le directeur du SCRS en conformité avec les pouvoirs conférés par la *Loi sur la gestion des finances publiques* [L.R.C. (1985), ch. F-11] pour mettre en œuvre les politiques d'application générale en matière de bilinguisme dans le but de promouvoir les objectifs de la *Loi sur les langues officielles* [L.R.C. (1985), ch. O-3]. Dans cette affaire, le juge de première instance n'examinait pas un décret. Les observations formulées au sujet du contrôle judiciaire des décisions administratives sont en elles-mêmes exactes, mais, comme la Cour suprême l'a fait remarquer, elles ne semblent pas s'appliquer aux décrets portant sur des questions de commodité publique et de politique générale.

CONCLUSION

From a reading of the above, it is apparent that I must determine from the facts of this case whether the passing of the Order in Council P.C. 1993-1868 was “egregious” in nature. ^a

Egregious is defined, in the *Concise Oxford Dictionary*, 7th edition, Oxford: Clarendon Press as:

egre'gious (-jus) a. shocking (*egregious folly, blunder, ass*); (arch.) remarkable; hence—ly ² *adv.*, -ness, *n.* [f. L *e* (*gregius* f. *grex gregis* flock) illustrious, lit. 'standing out from the flock']

and in the new *Shorter Oxford English Dictionary*, Clarendon Press, 1993 as:

Egregious 1 Remarkably good; outstanding, striking; distinguished, excellent. Now *rare*. M16. 2 Remarkable in a bad sense; gross, flagrant; shocking. L16 3 Prominent, protruding. *rare* ^d

and in *The Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language*, Chicago, The English Language Institute of America, 1967 as:

e.gre.gious Extraordinary or remarkable in a bad sense or for undesirable characteristics; flagrant; as, an *egregious* blunder

What I take from the above definitions of the word *egregious* is that I must determine whether the respondent when it passed Order in Council P.C. 1993-1868 did so solely in bad faith and not in order to implement a fiscal policy that it thought at the time was the correct policy (political or otherwise) for the Government of the day to follow. ^f

I am satisfied from a reading of all the evidence that the respondent passed the Order in Council P.C. 1993-1868 in order to implement its policy of wage restraint. ^h

I believe it important to quote from a statement dated June 19, 1991 [*House of Commons Debates*, Vol. II, 3rd Sess., 34th Parl., at pages 2075-2077] by the Honourable Gilles Loiseleur, then President of the Treasury Board, on the issue of collective bargaining in the Public Service of Canada as it clearly indicates the political policy being adopted by the Government of the day in relation to collective bargaining. ⁱ

CONCLUSION

À la lecture de ce qui précède, il est évident que je dois déterminer, à la lumière des faits de l'espèce, si la prise du Décret C.P. 1993-1868 était de caractère «abusif» (en anglais *egregious*).

Voici en quels termes la 7^e édition du *Concise Oxford Dictionary*, Oxford: Clarendon Press, définit le mot anglais *egregious*: ^b

[TRADUCTION] adj. Choquant. Archaïsme Remarquable, d'où 2. l'adverbe *egregiously*. Illustre.

Le *Shorter Oxford English Dictionary*, Clarendon Press, 1993, en donne la définition suivante: ^c

[TRADUCTION] 1. Vieilli Remarquable; exceptionnel, frappant; distingué, excellent. 2 Pén. Grossier, flagrant; choquant. 3 Rare Proéminent, protubérant. ^d

Quant au *Living Webster Encyclopedic Dictionary of the English Language*, Chicago, The English Language Institute of America, 1967, il définit comme suit le terme *egregious*: ^e

[TRADUCTION] Extraordinaire ou remarquable dans un sens péjoratif; flagrant.

Il ressort des définitions précitées du mot anglais *egregious* (abusif) qu'il me faut déterminer si, lorsqu'il a pris le Décret C.P. 1993-1868, l'intimé a agi uniquement de mauvaise foi et non dans le but de mettre en œuvre une politique budgétaire qui, selon ce qu'il croyait à l'époque, était le programme (politique ou autre) que le gouvernement de l'époque devait suivre.

À la lecture de l'ensemble de la preuve, je suis convaincu que l'intimé a pris le Décret C.P. 1993-1868 dans le but de mettre en œuvre sa politique de compression des salaires.

J'estime qu'il est important de citer des extraits de la déclaration que l'honorable Gilles Loiseleur, qui était alors président du Conseil du Trésor, a faite le 19 juin 1991 [*Débats de la Chambre des communes*, vol. II, 3^e sess., 34^e Lég., aux pages 2075 à 2077] sur la question de la négociation collective au sein de la fonction publique du Canada, étant donné qu'elle énonce clairement la politique adoptée par le gouver-

You will recall, Mr. Speaker, that in the February 26 Budget, the then Minister of Finance set out the government's wage policy for the next three fiscal years. In fiscal year 1991-92, salary budgets in departments are frozen at the level of the previous year.

The Minister indicated at the time that any negotiated wage increase this year would require a corresponding reduction in employment and that, in any case, the government would not contemplate wage increases this year of more than 3 per cent. In the following two fiscal years, provision is made for annual increases of up to 3 per cent.

I regret to inform the House that unions generally have not agreed to accept, in their negotiating demands, the limits established by the Budget—and the fiscal situation that lies behind it.

Union leaders have continued to make wage and benefits demands that are well beyond the capacity of the public purse. Indeed the leadership of the two largest unions, the Public Service Alliance of Canada and the Professional Institute of the Public Service of Canada have, to my considerable regret, publicly stated that their unions will take whatever action is required to force the government to change its wage policy.

My strong preference, therefore, is to continue to work with the unions to arrive at fair settlements for our employees that are within the limits of what the government and the taxpayer can afford to pay.

At the same time, I will be the first to acknowledge that the choices we have offered the unions are not very palatable to them, any more than they have been to the government. This is reflected in the current state of the collective bargaining negotiations.

By June 21, the last day before the summer recess of Parliament, 55 of the 80 bargaining units, representing some 165,000 employees will have collective agreements that have expired. In five cases, they have been expired for more than one year.

By the time Parliament reconvenes in September, a further eight agreements will have expired. Also by that time, as many as 38 bargaining units and 170,000 Public Service employees could be in a legal position to strike. In addition, we expect binding awards to be handed down in early July for 18 occupational groups represented by the Professional Institute of the Public Service of Canada.

Mr. Speaker, these are the facts of the situation. I would now like to advise the House of the guiding principles that the government intends to follow during the summer months as this

nement de l'époque au sujet de la négociation collective:

Vous vous souviendrez, monsieur le Président, que dans le Budget du 26 février, le ministre des Finances d'alors avait exposé la politique salariale du gouvernement pour les trois prochains exercices financiers. Pour l'exercice 1991-1992, les budgets des ministères sont gelés à leur niveau de l'exercice précédent.

Le ministre avait indiqué à l'époque que toute augmentation salariale négociée au cours du présent exercice se traduirait par une réduction équivalente du nombre d'employés et qu'en tout état de cause, le gouvernement n'envisagerait aucune augmentation supérieure à 3 p. 100 pour l'exercice. Pour les deux exercices suivants, des augmentations annuelles pouvant aller jusqu'à 3 p. 100 sont prévues.

Je dois malheureusement signaler à la Chambre que jusqu'à présent, les syndicats ne se sont pas montrés généralement disposés à accepter les limites établies dans le Budget ni à reconnaître la situation financière qui les justifie.

Les dirigeants syndicaux ont continué à présenter des revendications salariales et non salariales qui dépassent de beaucoup, monsieur le Président, les capacités du Trésor public. En fait, les dirigeants des deux plus grands syndicats, l'Alliance de la Fonction publique et l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, ont déclaré publiquement, à mon grand regret, que leur syndicat prendrait toutes les mesures nécessaires pour obliger le gouvernement à modifier sa politique salariale.

Je préférerais donc de beaucoup continuer à travailler avec les syndicats pour offrir aux fonctionnaires des règlements équitables qui respectent les limites de ce que le gouvernement et les contribuables ont les moyens de payer.

Parallèlement, je serai le premier à reconnaître que les options que nous avons laissées aux syndicats ne sont pas très alléchantes, pas plus qu'elle ne le sont pour le gouvernement, comme en témoigne l'état actuel des négociations collectives.

Le 21 juin, soit le dernier jour avant que le Parlement n'ajourne ses travaux pour l'été, les conventions collectives de 55 des 80 unités de négociation représentant 165 000 fonctionnaires seront expirées. Cinq d'entre elles le seront alors depuis plus d'un an.

À la reprise des travaux du Parlement en septembre, huit autres conventions seront venues à échéance, et jusqu'à 38 unités de négociation et 170 000 fonctionnaires pourraient déclencher une grève légale. De surcroît, nous nous attendons à ce que des sentences exécutoires soient rendues au début de juillet pour dix-huit groupes professionnels représentés par l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada.

Monsieur le Président, voilà la situation actuelle. J'aimerais maintenant, si vous me le permettez, exposer à la Chambre les principes directeurs que le gouvernement se propose de suivre

situation unfolds. We will continue to press for negotiated settlements for as long as the unions are willing to come to the table. We owe this much to our employees and to the system of collective bargaining itself, which has served both employer and employees well over the years.

But we will move swiftly and firmly if the situation deteriorates unacceptably. We will seek the recall of Parliament to enact the necessary legislation if there are illegal strikes or if there is unreasonable disruption in service to the public.

As announced in the Budget, we will act to modify any arbitral awards that go beyond the 0-3-3 guidelines to bring them in line with the Budget. If we are forced to introduce legislation, it will cover all departments and agencies for which the Treasury Board is the employer as well as other public bodies that are dependent to a significant degree on Parliamentary appropriations. This would include Parliament and its employees. And the same terms will apply to all: a 0 per cent increase in wages in fiscal year 1991-92 or in the period immediately following the expiry of a collective agreement and 3 per cent in the following year.

Three groups whose contracts had already been the subject of protracted negotiations before the Budget—the Translation, Auditing, and Computer Systems Administration groups—will be provided with higher settlements for the period before this fiscal year, but they too will then be covered by 0 and 3.

This legislation, then, would apply for the first two years of the three-year compensation restraint program announced in the February 26 Budget. The government remains committed to the Budget ceiling of 3 per cent in the third year of the program. The Minister of Finance announced in the Budget inflation targets for the next five years; 3 per cent by the end of 1992; 2 1/2 per cent by the middle of 1994; and 2 per cent by the end of 1995. These reduced inflation levels should allow us to achieve the third year of the compensation restraint program through collective bargaining.

Having stated my desire to continue to negotiate, I recognize that for some bargaining groups it may not be feasible to expect a voluntary agreement by the time the House returns on September 16. If this proves to be the case, I think it will probably be in the best interests of all concerned to introduce compensation restraint legislation at that time to cover those who have not been able to settle for at least a two-year agreement within the 0-3-3 limits. I am very conscious that this would mean the suspension of collective bargaining for this round, but it may be the fairest course to take under the circumstances.

cet été à mesure que la situation évoluera. Nous continuerons, monsieur le Président, de rechercher des règlements négociés tant que les syndicats seront disposés à venir à la table des négociations. C'est le moins que nous puissions faire pour nos employés et pour le système de négociation collective lui-même, un système qui a rendu de fiers services à l'employeur et aux employés au fil des ans.

Mais si la situation se dégrade au point de devenir inacceptable, nous agirons rapidement et fermement pour y remédier. Nous demanderons le rappel du Parlement et le prierons d'édicter les mesures législatives nécessaires en cas de grèves illégales ou de perturbations déraisonnables des services publics.

Comme l'indiquait le budget, nous prendrons les moyens qui s'imposent pour contrer les effets des sentences exécutoires qui ne respectent pas les lignes directrices concernant le 0-3-3 pour qu'elles s'alignent sur le budget. Si nous sommes obligés de légiférer, monsieur le Président, les mesures adoptées viseront tous les ministères et organismes pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur, ainsi que d'autres organismes publics financés en grande partie à même les crédits parlementaires, notamment le Parlement lui-même et ses employés. Et les mêmes dispositions s'appliqueront universellement: aucune augmentation de salaires pour l'exercice 1991-1992 ou toute période suivant immédiatement l'expiration d'une convention collective, et hausse de 3 p. 100 l'année suivante.

Trois groupes, qui étaient déjà en négociation avant le budget: les groupes de la traduction, de la vérification et de la gestion des systèmes d'ordinateur auront droit à des règlements salariaux plus élevés pour toute période précédant le début du présent exercice, mais seront ensuite soumis à la règles 0 et 3 p. 100.

Les mesures législatives s'appliqueraient donc aux deux premières années du programme triennal de restrictions salariales annoncé le 26 février dernier dans le budget. Le gouvernement maintient son engagement à l'égard du plafond de 3 p. 100 annoncé dans le budget pour la troisième année du programme. Le ministre des Finances a annoncé dans le budget les taux d'inflation prévus pour les cinq prochaines années: 3 p. 100 à la fin de 1992, 2,5 p. 100 à la mi-1994 et 2 p. 100 à la fin de 1995. Ces niveaux réduits d'inflation devraient nous permettre d'atteindre les objectifs prévus pour la troisième année du programme de restrictions salariales par le biais de la convention collective.

Tout en exprimant mon désir de poursuivre les négociations, je reconnais que pour certains groupes de négociation, il n'est peut-être pas réaliste de s'attendre à un règlement volontaire avant la rentrée parlementaire du 16 septembre. Si tel est le cas, je pense qu'il ira probablement de l'intérêt de tous de déposer en Chambre à ce moment-là une loi de restrictions salariales visant les groupes qui n'ont pas accepté de règlements d'au moins deux ans selon les règles du 0-3-3 p. 100. Je sais parfaitement que cela équivaldrait à suspendre la ronde des négociations collectives, mais c'est peut-être la solution la plus équitable dans les circonstances.

As I have stated, no agreement was reached between the applicant and the respondent on the 0-3-3 limits set out in the Budget speech. The only party that did reach such an agreement was the "CSMG," the ships' officers group.

All of the above resulted in the fact that on July 27, 1993 the applicant filed a section 99 reference and on September 15, 1993, the applicant requested 10,000 grievance forms which resulted in Order in Council P.C. 1993-1868. The section 99 reference was scheduled to be heard on October 21, 1993 by the PSSRB.

I am satisfied that it would be too much of a coincidence to believe that Order in Council P.C. 1993-1868 passed on September 24, 1993 was not passed because of the pending section 99 reference scheduled to be heard on October 21, 1993 and the fact that the applicant requested 10,000 grievance forms which would mean having 10,000 separate grievance proceedings at a very substantial cost to the respondent.

If I were satisfied that Order in Council P.C. 1993-1868 was only passed to prevent the going ahead of the grievance hearings or the section 99 hearing, I would not hesitate in concluding that the Order in Council was passed solely in bad faith based on totally irrelevant factors which would make me conclude that the Order in Council was passed in an egregious manner and thus invalid. But I cannot do so. It appears clear from the statement of the Honourable Gilles Loiseau that a policy of fiscal restraint was to be followed by the respondent and that the Government of the day would "move swiftly and firmly if the situation deteriorates unacceptably."

It is apparent that the respondent felt that "the situation had deteriorated unacceptably" when it became apparent that it would not be able to implement its policy of fiscal restraint if it allowed the section 99 hearing to proceed to be heard on October 21, 1993 or if it allowed the 10,000 grievances to proceed to full hearings.

Ainsi que je l'ai précisé, aucun règlement n'est intervenu entre le requérant et l'intimé au sujet des limites de 0-3-3 fixées dans l'exposé budgétaire. Le seul groupe qui est effectivement parvenu à un règlement est la «GMMC», le groupe des officiers de navires.

Les événements que nous avons relatés ont débouché sur le dépôt, par le requérant, le 27 juillet 1993, d'un renvoi fondé sur l'article 99, sur la demande faite le 15 septembre 1993 par la requérant en vue d'obtenir 10 000 formules de griefs et, finalement, sur la prise du Décret C.P. 1993-1868. La CRTFP avait fixé au 21 octobre 1993 la date à laquelle elle devait entendre le renvoi fait en vertu de l'article 99.

Je suis convaincu que ce serait trop une coïncidence de croire que le Décret C.P. 1993-1868 du 24 septembre 1993 n'a pas été pris en raison du renvoi fondé sur l'article 99 qui devait être entendu le 21 octobre 1993 et de la demande de 10 000 formules de griefs faite par le requérant—qui aurait donné lieu à l'introduction de 10 000 instances distinctes à des frais très élevés pour l'intimé.

Si j'étais persuadé que le Décret C.P. 1993-1868 n'a été pris que pour empêcher la tenue des audiences relatives aux griefs ou de l'audience fondée sur l'article 99, je n'hésiterais pas à conclure que le Décret a été pris uniquement de mauvaise foi sur le fondement de facteurs dénués de toute pertinence, ce qui amènerait à conclure que la prise du Décret est abusive et que le Décret est en conséquence invalide. Mais il ne m'est pas possible de tirer une telle conclusion. Il ressort en effet de la déclaration de l'honorable Gilles Loiseau que l'intimé devait suivre une politique de compression budgétaire et que, «si la situation se dégrad[ait] au point de devenir inacceptable», le gouvernement en poste agirait «rapidement et fermement pour y remédier».

Il est évident que l'intimé a jugé que «la situation [s'était] dégrad[ée] au point de devenir inacceptable» lorsqu'il est devenu évident qu'il ne serait pas en mesure de mettre en œuvre sa politique de compression des dépenses s'il permettait que l'audience fondée sur l'article 99 ait lieu comme prévu le 21 octobre 1993 ou s'il permettait que les 10 000 griefs donnent lieu à la tenue d'audiences complètes.

I would again repeat the words of Mr. Justice Linden [at page 260] in the *Canadian Assoc. of Regulated Importers* case (*supra*) as they appear to me to be most applicable to the present case.

It is not fatal to a policy decision that some irrelevant factors be taken into account; it is only when such a decision is based entirely or predominantly on irrelevant factors that it is impeachable.

I cannot, from all of the evidence put to me, conclude that the sole or predominant reason for the passing of Order in Council P.C. 1993-1868 was to prevent the hearing of the section 99 reference or to prevent the filing of any grievances by the members of the applicant.

I am satisfied that the evidence indicates that the Governor in Council acted with a dual purpose, firstly to implement its policy of "fiscal restraint" and secondly, to prevent the section 99 reference from proceeding to a hearing. It is pure speculation to say that the respondent passed the Order in Council solely to prevent the section 99 reference from proceeding as it feared it would not be satisfied with the result of the reference.

As was stated in *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684 (C.A.), at page 707 "Even if one were to assume that the Governor in Council acted with a dual purpose in mind (one falling within his mandate . . . and the other falling outside his mandate . . .) I doubt that this could advance the respondents' case."

As I have stated, the evidence indicates the respondent acted with a dual purpose. Therefore, I am left with no alternative but to deny the application for judicial review.

Je répète les propos que le juge Linden [à la page 260] a tenus dans l'arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés* (précité), car il me semblent s'appliquer tout à fait au cas qui nous occupe:

^a Le fait d'avoir tenu compte de certains facteurs non pertinents ne met pas en péril une décision en matière de politique; c'est seulement lorsqu'une telle décision est fondée entièrement ou principalement sur des facteurs non pertinents qu'elle est contestable.

^b Vu l'ensemble de la preuve qui m'a été soumise, il m'est impossible de conclure que l'unique ou le principal motif de la prise du Décret C.P. 1993-1868 était d'empêcher l'audition du renvoi fondé sur l'article 99 ou d'empêcher les membres du requérant de présenter un grief.

^c Je suis convaincu qu'il ressort de la preuve que le gouverneur en conseil visait une double fin, à savoir, mettre en œuvre sa politique de «compression des dépenses» et, en second lieu, empêcher l'audition du renvoi fondé sur l'article 99. Le fait d'affirmer que l'intimé a pris le Décret uniquement dans le but de faire obstacle au renvoi fondé sur l'article 99 parce qu'il craignait de ne pas être satisfait du résultat de ce renvoi n'est qu'une supposition.

^d Ainsi que le tribunal l'a affirmé dans l'arrêt *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684 (C.A.), à la page 707: «Même si l'on devait présumer que le gouverneur en conseil visait une double fin (l'une conforme à son mandat . . . et l'autre excédant son mandat . . .), je doute que cela servirait la cause des intimés».

^e Ainsi que je l'ai déjà affirmé, il ressort de la preuve que l'intimé visait une double fin. En conséquence, je n'ai d'autre choix que de rejeter la demande de contrôle judiciaire.

^f

^g

^h