

The Nova Scotia Government Employees Association and Alexander John Wilson
Appellants;

and

The Civil Service Commission of Nova Scotia and The Attorney-General of Nova Scotia
representing Her Majesty The Queen in the
right of the Province of Nova Scotia
Respondents.

1980: October 22; 1981: February 17.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NOVA SCOTIA

Labour relations — Civil Service — Dismissal — Extent of Crown's right to dismiss civil servant — Effect of labour contract — Whether or not Crown's right to dismiss superseded by labour agreement — Civil Service Act, R.S.N.S. 1967, c. 34, ss. 9, 22, 57 — Civil Service Joint Council Act, R.S.N.S. 1967, c. 35, ss. 3, 8 — Nova Scotia Government Employees Association Act, 1973 (N.S.), c. 136, s. 6(d).

Appellant Wilson had been appointed to the Nova Scotia Public Service subject to a twelve-month probationary period which had been validly extended six months following a warning, with reason, that his work was unsatisfactory. After the Deputy Minister informed him that this services were not required on the expiry of the extended probationary period, Wilson filed a grievance which carried through to the appointment of a Civil Service Arbitration Board. The Board held that the Commission as the employer was the proper authority to dismiss Wilson—not the Deputy Minister—and ordered Wilson's confirmation as a permanent employee. Before this decision was rendered but after the grievance had been filed, an Order in Council terminated Wilson's employment pursuant to s. 57 of the Act. This termination, too, was grieved according to the agreement, but the Minister responsible rejected the request of the Civil Service Joint Council for the appointment of another arbitration board because it was "... not the proper forum to challenge the actions of the Governor in Council". Appellants' originating notice of motion under the *Arbitration Act* for appointment of an arbitration board was dismissed; the appeal from this decision was unanimously dismissed by the Court of Appeal.

L'Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et Alexander John Wilson
Appellants;

et

La Commission de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse et le procureur général de la Nouvelle-Écosse
représentant Sa Majesté La Reine du chef de la province de la
Nouvelle-Écosse
Intimés.

1980: 22 octobre; 1981: 17 février.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre et Chouinard.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
NOUVELLE-ÉCOSSE

Relations de travail — Fonction publique — Congédiement — Portée du droit de Sa Majesté de congédier un fonctionnaire — Effet du contrat de travail — Le droit de congédiement de la Couronne est-il supprimé par une convention collective? — Civil Service Act, R.S.N.S. 1967, chap. 34, art. 9, 22, 57 — Civil Service Joint Council Act, R.S.N.S. 1967, chap. 35, art. 3, 8 — Nova Scotia Government Employees Association Act, 1973 (N.S.), chap. 136, art. 6d).

L'appelant Wilson a été nommé à la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse avec une période de stage de douze mois qui a été validement prolongée de six mois suivant un avertissement motivé que son travail n'était pas satisfaisant. Après que le sous-ministre l'a avisé que ses services ne seraient pas retenus après la fin de son stage prolongé, Wilson a formé un grief qui a suivi tous les paliers jusqu'à la nomination d'un conseil d'arbitrage de la Fonction publique. Le conseil a conclu que seule la Commission en tant qu'employeur pouvait congédier Wilson et non le sous-ministre, et il a ordonné qu'on confirme Wilson en tant qu'employé permanent. Avant que cette décision fût prise mais après la présentation du grief, un décret pris en conformité de l'art. 57 de la Loi a mis fin à l'emploi de Wilson. Ce renvoi a aussi fait l'objet d'un grief de façon prévue à la convention, mais le ministre responsable a refusé d'accéder à la demande du Conseil mixte de la Fonction publique qui voulait la nomination d'un autre conseil d'arbitrage parce qu'il "... n'est pas la tribune appropriée où contester les mesures que prend le gouverneur en conseil". Par avis de requête introductif d'instance déposé en vertu de l'*Arbitration Act*, les appelants ont demandé la nomination d'un conseil d'arbitrage et leur requête a été rejetée; l'appel de cette décision a été rejeté à l'unanimité par la Division d'appel.

A rudimentary form of collective bargaining had been provided for in the *Civil Service Joint Council Act*. The collective agreement entered into between the appellant association and the Crown in right of Nova Scotia was ratified by regulation of the Civil Service Commission and that regulation was subsequently approved by Order in Council. The terms of the contract which included limitations on the Crown's right to dismiss at will, were authorized by the *Civil Service Act*. Sections 22 and 57 of that Act, however, respectively provided that appointments to the Civil Service were "during pleasure" and that "Nothing contained herein impair[ed] the power of the Governor in Council to remove any . . . employee". The legal issue was whether, notwithstanding the regulation approving the collective agreement and notwithstanding the *Nova Scotia Government Employees Association Act*, the provincial Crown could refuse to recognize the terms of the collective agreement and ignore its provisions limiting the Crown's rights to dismiss at will by invoking ss. 22 and 57 of the *Civil Service Act*.

Held (Martland, Ritchie and Estey JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Dickson, McIntyre and Chouinard JJ.: The provisions for a form of collective bargaining in the *Civil Service Joint Council Act* displaced ss. 22 and 57 of the *Civil Service Act* in respect of an agreement concluded by the Joint Council or established by arbitration. The combined effect of the approved regulation ratifying the agreement and the incorporation into that agreement of the *Civil Service Joint Council Act* arbitration provision excluded the application of s. 22. Section 57 did not constitute a grant of any fresh statutory power, but was merely a holding provision which left the power of the Governor in Council subject to contractual limitations. Far from s. 57's swallowing up both the collective agreement entered into by the Crown and the approving regulation, the collective agreement, approved by the Governor in Council and the Civil Service Commission, amounted to a deliberate subordination of whatever unilateral power of dismissal the Governor in Council might have had. The words "nothing herein contained" in s. 57 could not have had the effect of overcoming a bargain negotiated in good faith outside the purview of the *Civil Service Act* and under authorizing legislation. The law had gone too far towards establishing a relative equality of legal position as between the Crown and those with whom it dealt to warrant a reversion to an anachronism. The power to dismiss at pleasure was at best an implied term of employment if there was no contrary provision. The authorized collective agreement expressly displaced the

Une forme rudimentaire de négociation collective a été établie dans la *Civil Service Joint Council Act*. La convention collective conclue entre l'Association appelante et Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse a été ratifiée par règlement de la Commission de la Fonction publique et approuvée par décret. Les termes du contrat qui incluent les restrictions des droits de la Couronne de congédier à son gré, ont été autorisés par la *Civil Service Act*. Toutefois, les art. 22 et 57 de cette loi, respectivement, disposent que toute nomination à la Fonction publique était «à titre amovible» et que «Nulle disposition de la présente loi ne porte atteinte au pouvoir du gouverneur en conseil de révoquer . . . un employé». La question juridique est de savoir si, nonobstant le règlement approuvant la convention collective et nonobstant la *Nova Scotia Government Employees Association Act*, la Couronne provinciale peut refuser de reconnaître les termes de la convention collective et en ignorer les dispositions qui restreignent les droits qu'elle peut avoir de congédier à son gré, en invoquant les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act*.

Arrêt (les juges Martland, Ritchie et Estey sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, McIntyre et Chouinard: Les dispositions relatives à une forme de négociation collective dans la *Civil Service Joint Council Act* supplantent les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act* à l'égard d'une convention conclue par le Conseil mixte ou établie par l'arbitrage. L'effet du règlement approuvé qui ratifie la convention combinée à l'incorporation dans cette convention de la disposition relative à l'arbitrage de la *Civil Service Joint Council Act*, est d'exclure l'application de l'art. 22. L'article 57 n'accorde aucun nouveau pouvoir, mais constitue simplement une disposition qui maintient, en faveur du gouverneur en conseil, un pouvoir qu'il peut restreindre contractuellement. L'article 57 est loin de faire disparaître la convention collective conclue par le gouvernement et le règlement qui l'approuve, au contraire, la convention collective, approuvée par le gouverneur en conseil et par la Commission de la Fonction publique, équivaut à une subordination délibérée de quelque pouvoir unilatéral de congédier que le gouverneur en conseil ait pu avoir. Les mots «nulle disposition de la présente loi» dans l'art. 57 ne peuvent avoir pour effet de prévaloir sur un accord négocié de bonne foi hors de la portée de la *Civil Service Act* et en vertu d'une loi l'autorisant. La Loi est allée trop loin dans l'établissement d'une égalité relative de situation juridique entre Sa Majesté et les personnes avec qui elle traite pour justifier le retour à un anachronisme. Le pouvoir de congédier à volonté est au plus une condition implicite d'un engagement s'il n'y avait

common law position, and while it did not derogate from the *Civil Service Act*, it did overcome the effect of s. 57.

Per Martland, Ritchie and Estey JJ., *dissenting*: Section 57 retained for the Governor in Council an overriding power to dismiss any civil employee, notwithstanding any other provision contained in the Act. The agreement operated only by virtue of a regulation made by the Commission pursuant to s. 9 of the Act. As the power to make the regulation remained subject to s. 57, the regulation could only be made subject to the power of the Governor in Council to dismiss. The Association's incorporating statute did not confer on it or its members any rights or privileges against the Crown. Bargaining, even though the Association was empowered to do so collectively with the Crown, had to be effected pursuant to the Act. The resulting agreement only acquired validity when approved by the Governor in Council as a regulation.

[*Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176; *Shenton v. Smith*, [1895] A.C. 229, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Nova Scotia¹, dismissing an appeal from the dismissal by Richard J. of a motion seeking arbitration. Appeal allowed.

Peter G. Green and *Joel E. Fichaud*, for the appellants.

William Wilson and *Mollie Gallagher*, for the respondents.

The judgment of Laskin C.J. and Dickson, McIntyre and Chouinard JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal, which is here by leave of this Court, is whether the appellants are entitled to have a dismissal grievance submitted to arbitration under a collective agreement between the appellant Association and the Crown in right of Nova Scotia, represented by the provincial Civil Service Commission, or whether the Crown can legally insist that it retains an unimpaired power to dismiss at its pleasure employees, like the appellant Wilson, who are covered by the collective agreement.

aucune disposition contraire. La convention collective autorisée a supplanté de façon expresse la situation que prévoit la *common law* et même si elle ne déroge pas aux termes de la *Civil Service Act*, elle a détruit l'effet de l'art. 57.

Les juges Martland, Ritchie et Estey, dissidents: L'article 57 a pour effet de laisser au gouverneur en conseil un pouvoir prépondérant de congédier les fonctionnaires par dérogation à toute autre disposition de la Loi. La convention n'a d'effet qu'en vertu d'un règlement que la Commission a adopté conformément à l'art. 9 de la Loi. Etant donné que le pouvoir d'adopter le règlement reste assujéti aux termes de l'art. 57, le règlement ne pouvait être adopté que sous réserve du pouvoir de congédiement du gouverneur en conseil. La loi constitutive de l'Association ne confère ni à cette dernière ni à ses membres de droit ou privilège à l'encontre de Sa Majesté. Même si l'Association a le pouvoir de négocier collectivement avec Sa Majesté, la négociation devait se faire conformément à la Loi. La convention en découlant n'est devenue valide qu'après que le gouverneur en conseil l'eut approuvée en tant que règlement.

[Jurisprudence: *Reilly v. The King*, [1934] A.C. 176; *Shenton v. Smith*, [1895] A.C. 229.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse¹, qui a rejeté un appel du rejet par le juge Richard d'une requête visant un arbitrage. Pourvoi accueilli.

Peter G. Green et *Joel E. Fichaud*, pour les appelants.

William Wilson et *Mollie Gallagher*, pour les intimés.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Dickson, McIntyre et Chouinard rendu par

LE JUGE EN CHEF—La question en litige dans ce pourvoi, interjeté sur autorisation de cette Cour, est de savoir si les appelants ont le droit de soumettre un grief de congédiement à l'arbitrage aux termes d'une convention collective conclue entre l'Association appelante et Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse, représentée par la Commission de la Fonction publique provinciale, ou si Sa Majesté peut légalement soutenir qu'elle conserve le plein pouvoir de congédier à son gré les employés qui, comme l'appellant Wilson, sont protégés par la convention collective.

¹ (1979), 33 N.S.R. (2d) 242; (1979), 57 A.P.R. 242.

¹ (1979), 33 N.S.R. (2d) 242; (1979), 57 A.P.R. 242.

Wilson was originally employed with probationary status for a twelve-month period from July 15, 1974. His probationary period was extended to January 14, 1976. By letter of December 23, 1975, he was notified that his services would no longer be required after January 14, 1976. He filed a grievance, pursuant to the collective agreement, and it was taken to arbitration, without protest by the Civil Service Commission of his right and that of the appellant Association to invoke arbitration under the collective agreement. The arbitration board found (indeed, it was conceded) that Wilson's services had not been validly terminated, and in its award of September 22, 1976, the Board held that Wilson had acquired permanent status as of January 15, 1976.

Notwithstanding its participation in the arbitration, the Civil Service Commission was instrumental in having an order-in-council passed on February 12, 1976, terminating Wilson's employment, purporting to do so pursuant to s. 57 of the *Civil Service Act*, R.S.N.S. 1967, c. 34. I shall return to s. 57 and consider also other provisions of the *Civil Service Act*, such as s. 22 (upon which the Crown also relied before this Court) in due course. The arbitration board was, of course, aware of this when it made its award. It gave Wilson back pay for the period January 15, 1976, to February 12, 1976, noting that the Order in Council of February 12, 1976, was the subject of a second grievance that might proceed to arbitration. It is by reason of the refusal of the Civil Service Commission to proceed to arbitration on this second grievance that the case now before this Court arose.

The collective agreement entered into between the Association and the Crown in right of Nova Scotia, and executed on October 29, 1975, was made the subject of a ratifying regulation of the Civil Service Commission and was given Order in Council approval on November 25, 1975. The Order in Council recites that the Governor in Council was pleased to approve the regulation "on ... the recommendation of the Minister through whom the Civil Service Commission reports ...

A l'origine, Wilson a été engagé à titre de stagiaire pour une période de douze mois à compter du 15 juillet 1974. La durée de son stage a été prolongée jusqu'au 14 janvier 1976. Par une lettre en date du 23 décembre 1975, il a été avisé que ses services ne seraient plus requis après le 14 janvier 1976. Conformément à la convention collective, il a formé un grief qui a été soumis à l'arbitrage, sans que la Commission de la Fonction publique ne s'oppose à son droit ni au droit de l'Association appelante de recourir à l'arbitrage en vertu de la convention collective. Le conseil d'arbitrage a conclu (en fait, on l'a admis) que Wilson n'avait pas été congédié valablement, et, dans sa sentence arbitrale du 22 septembre 1976, il a décidé que Wilson avait acquis le statut d'employé permanent à compter du 15 janvier 1976.

Nonobstant sa participation à l'arbitrage, la Commission de la Fonction publique a contribué à faire adopter, le 12 février 1976, un décret qui mettait fin à l'emploi de Wilson, prétendument en application de l'art. 57 de la *Civil Service Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 34. Je reviendrai plus loin à l'art. 57 ainsi qu'à d'autres dispositions de la *Civil Service Act*, dont l'art. 22 (que Sa Majesté a aussi invoquées devant cette Cour). Bien sûr, le conseil d'arbitrage connaissait ce fait lorsqu'il a rendu sa sentence. Il a accordé à Wilson un salaire rétroactif pour la période du 15 janvier 1976 au 12 février 1976, en soulignant que le décret du 12 février 1976 faisait l'objet d'un second grief qui pourrait être soumis à l'arbitrage. La décision de la Commission de la Fonction publique de refuser l'arbitrage de ce second grief est à l'origine des présentes procédures.

La convention collective conclue entre l'Association et Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse et signée le 29 octobre 1975 a été ratifiée par règlement de la Commission de la Fonction publique et approuvée par décret le 25 novembre 1975. Le décret expose qu'il a plu au gouverneur en conseil d'approuver le règlement [TRADUCTION] «sur ... l'avis du ministre responsable de la Commission de la Fonction publique ... [et] sur l'avis de la Commission de la Fonction publique et en

[and] on the recommendation of the Civil Service Commission and pursuant to Section 9 of the *Civil Service Act*".

Section 9 of the *Civil Service Act* provides as follows:

9 The Commission, with the approval of the Governor in Council, may make regulations relating to employment in the Civil Service respecting:

- (a) terms and conditions of employment;
- (b) eligibility and qualifications for appointment;
- (c) nature and extent of examination;
- (d) classification and reclassification of employees;
- (e) transfer and promotion of employees;
- (f) compensation and increases in compensation of employees;
- (g) termination of employment and what constitutes resignation;
- (h) holidays, vacation, sick leave, special leave, and other absences;
- (i) days and hours of work;
- (j) hearing and determination of complaints and grievances;
- (k) public service award;
- (l) the keeping and making of records and reports relating to employees;
- (m) any other matter deemed necessary or advisable for the better carrying out of the purposes and intent of this Act.

There is no question that it authorizes (lest there be any doubt about it) the terms of the collective agreement that was entered into between the Association and the Civil Service Commission on behalf of the Crown in right of Nova Scotia. The legal question that is raised by this case and, to which I now come, is whether, notwithstanding the regulation approving the collective agreement and notwithstanding the *Nova Scotia Government Employees Association Act*, 1973 (N.S.), c. 136, the provincial Crown may refuse to recognize the terms of the collective agreement, and ignore its provisions (which limit whatever rights it may have to dismiss at will), by invoking s. 22 and s. 57 of the *Civil Service Act*. The morality of the Crown's behaviour in this case is not the direct concern of this Court.

application de l'art. 9 de la *Civil Service Act*».

L'article 9 de la *Civil Service Act* se lit comme suit:

[TRADUCTION] 9 La Commission, avec l'approbation du gouverneur en conseil, peut établir des règlements relatifs à l'emploi dans la Fonction publique concernant:

- a) les conditions d'emploi;
- b) l'admissibilité à un poste et les qualités requises;
- c) la nature et le contenu des concours;
- d) la classification et la reclassification des employés;
- e) les mutations et l'avancement des employés;
- f) les salaires et les augmentations de salaire des employés;
- g) la cessation d'emploi et la définition de la démission;
- h) les vacances, les congés, les congés de maladie, les congés spéciaux et les autres absences;
- i) les jours ouvrables et les horaires de travail;
- j) l'audition des plaintes et des griefs et les décisions y relatives;
- k) les décisions relatives à la Fonction publique;
- l) l'établissement et la tenue de dossiers concernant les employés;
- m) toute autre question qu'elle estime nécessaire et favorable à la bonne administration de la présente loi.

Il est certain que cet article autorise (pour qu'il n'y ait aucun doute à cet égard) l'adoption de la convention collective conclue entre l'Association et la Commission de la Fonction publique au nom de Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse. La question juridique soulevée par cette affaire et, que j'aborde maintenant, est de savoir si, nonobstant le règlement approuvant la convention collective et nonobstant la *Nova Scotia Government Employees Association Act*, 1973 (N.S.), chap. 136, la Couronne provinciale peut refuser de reconnaître les termes de la convention collective et en ignorer les dispositions (qui restreignent les droits qu'elle peut avoir de congédier à son gré), en invoquant les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act*. Cette Cour n'a pas à examiner l'aspect moral du comportement du gouvernement dans l'espèce.

Sections 22 and 57 of the *Civil Service Act* read as follows:

22 Except where otherwise expressly provided, all appointments to the Civil Service shall be upon examination pursuant to this Act and the regulations and shall be during pleasure.

57 Nothing herein contained impairs the power of the Governor in Council to remove or dismiss any Deputy Head or employee.

It is sufficient to trace these provisions back to the *Civil Service Act* 1952, 1952 (N.S.), c. 4, which became c. 34 of R.S.N.S. 1954. In the Act they were, respectively, s. 23 and s. 46, the latter section being then formulated in different language. In 1962 a new *Civil Service Act* was enacted, amending and consolidating the then existing Act. The new Act, 1962 (N.S.), c. 3, retained s. 23 and what was s. 46 became s. 58, reading as it does now in the current Act. When these Acts of 1952 and 1962 were enacted there was no provision for collective bargaining in the civil service but the situation changed with the enactment of the *Civil Service Joint Council Act*, 1967 (N.S.), c. 6, which became R.S.N.S. 1967, c. 35.

The *Civil Service Joint Council Act* provided for the establishment of a Civil Service Joint Council composed of three public servants appointed by the Governor in Council and three members appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Nova Scotia Civil Service Association, an unincorporated association of persons in the employ of the provincial Government through appointment by the Civil Service Commission. There was to be an independent chairman of the Joint Council appointed by the Governor in Council.

The business of the Joint Council depended on the agenda prepared by the chairman pursuant to s. 3 of the Act. Under that section the chairman was obliged to

3 ...

(d) put on the agenda at the request of a member any matter concerning the terms of employment of

Les articles 22 et 57 de la *Civil Service Act* se lisent comme suit:

[TRADUCTION] 22 Sauf une disposition expresse au contraire, toute nomination à la Fonction publique se fait par concours conformément à la présente loi et à ses règlements d'application et doit être faite à titre amovible.

57 Nulle disposition de la présente loi ne porte atteinte au pouvoir du gouverneur en conseil de révoquer ou de congédier un sous-ministre ou un employé.

Il suffit de remonter à la *Civil Service Act*, 1952, 1952 (N.S.), chap. 4, devenu le chap. 34 des R.S.N.S. 1954, pour trouver l'origine de ces dispositions. Dans cette loi, il s'agissait des art. 23 et 46 respectivement, le dernier article étant alors formulé de façon différente. En 1962, une nouvelle loi concernant la Fonction publique a été adoptée, modifiant et refondant la loi alors en vigueur. La nouvelle loi (1962 (N.S.), chap. 3) a conservé l'art. 23, et ce qui était l'art. 46 est devenu l'art. 58 dont la formulation est restée la même dans la loi actuelle. Lorsque ces lois de 1952 et de 1962 ont été adoptées, aucune disposition ne permettait les négociations collectives dans la Fonction publique, mais cette situation a changé avec l'adoption de la *Civil Service Joint Council Act*, 1967 (N.S.), chap. 6, devenu R.S.N.S. 1967, chap. 35.

La *Civil Service Joint Council Act* prévoyait l'établissement d'un Conseil mixte de la Fonction publique, formé de trois fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil et de trois membres nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation de l'Association des fonctionnaires de la Nouvelle-Écosse, un groupement, non constitué en corporation, de personnes au service du gouvernement provincial nommées par la Commission de la Fonction publique. Le Conseil mixte devait avoir un président indépendant, nommé par le gouverneur en conseil.

Les débats du Conseil mixte suivaient l'ordre du jour établi par le président aux termes de l'art. 3 de la Loi. En vertu de cet article, le président était tenu

[TRADUCTION] 3 ...

d) d'inscrire à l'ordre du jour, à la demande d'un membre, toute question relative aux conditions d'em-

civil servants including, but not so as to restrict the generality of the foregoing, working conditions, remuneration, leaves of absence and hours of work provided that he shall not put on the agenda any matter until he is satisfied that the appropriate proceedings in respect of the matter have been taken under Section 59 of the Civil Service Act and Regulations 61, 62 and 63 of the Regulations under the said Act;...

This provided a negotiating basis for the Joint Council as prescribed by s. 4 which was as follows:

4 The Joint Council shall consider and negotiate such matters as are put on the agenda by the chairman pursuant to Section 3.

If a decision was reached on matters on the agenda, s. 5 of the Act required that it be signed by the chairman and vice-chairman "and the chairman shall transmit it to the appropriate authority to be implemented and it shall be binding on the Association".

The *Civil Service Joint Council Act* provided for mediation if agreement could not be reached, and if mediation failed arbitration by a Civil Service Arbitration Board could be requested by either the Minister of Labour or the Association. Section 7(3) of the *Civil Service Joint Council Act* provided that the chairman of the Board sign its decisions and transmit them to the appropriate authority for implementation and they were to be binding on the Association.

A key section of the Act is s. 8, reading as follows:

8 The Governor in Council, notwithstanding the provisions of the Civil Service Act, is empowered to and subject to Section 9 shall implement any decision of the Joint Council or the Arbitration Board and the Civil Service Commission is empowered to and subject to Section 9 shall implement such a decision in the same manner as it implements a provision of the Civil Service Act or a regulation made thereunder.

It appears to me to be clear that the *Civil Service Joint Council Act*, providing as it does for a rudimentary form of collective bargaining, would by reason of s. 8, displace ss. 22 and 57 of the *Civil*

ploi des fonctionnaires, y compris, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, les conditions de travail, la rémunération, les congés et les horaires de travail, pourvu qu'il n'inscrive à l'ordre du jour aucune question à moins d'être convaincu que les procédures utiles à l'égard de cette question ont été prises suivant l'article 59 de la *Civil Service Act* et les articles 61, 62 et 63 de son règlement d'application;...

Cet article permettait au Conseil mixte de négocier de la façon prévue à l'art. 4 qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] 4 Le Conseil mixte étudie et négocie les questions que le président a portées à l'ordre du jour en conformité de l'article 3.

Si on prenait une décision sur les questions portées à l'ordre du jour, l'art. 5 de la Loi exigeait qu'elle soit signée par le président et le vice-président [TRADUCTION] «et que le président la transmette à l'autorité compétente pour qu'elle soit appliquée; elle lie l'association».

La *Civil Service Joint Council Act* prévoyait la médiation si on ne pouvait en venir à un accord et, en cas d'échec de la médiation, le ministre du Travail ou l'Association pouvait demander l'arbitrage d'un conseil d'arbitrage de la Fonction publique. Le paragraphe 7(3) de la *Civil Service Joint Council Act* prévoyait la signature des décisions de la Commission par le président et leur transmission à l'autorité compétente pour qu'elles soient exécutées, et ces décisions devaient lier l'Association.

L'article 8, un article clé de la Loi, se lit comme suit:

[TRADUCTION] 8 Par dérogation à la *Civil Service Act*, le gouverneur en conseil a le pouvoir de mettre à exécution les décisions du Conseil mixte ou du conseil d'arbitrage et, sous réserve de l'article 9, il est tenu de les exécuter. La Commission de la Fonction publique a le pouvoir d'exécuter ces décisions et, sous réserve de l'article 9, est tenue de le faire de la même façon qu'elle exécute les dispositions de la *Civil Service Act* ou ses règlements d'application.

Il me paraît clair qu'en établissant ainsi une forme rudimentaire de négociation collective, la *Civil Service Joint Council Act*, supplante, à cause de l'art. 8, les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act*

Service Act in respect of any concluded agreement by the Joint Council on security of employment or protection of employees against discharge unless for just cause. Equally, it would displace ss. 22 and 57 of the *Civil Service Act* if such security or protection arose as a result of a decision of the Civil Service Arbitration Board where the Joint Council was unable to reach agreement and arbitration was invoked to establish an agreement. Force is lent to this arrangement by the obligation laid upon the Nova Scotia Civil Service Association by s. 10 of the *Civil Service Joint Council Act* not to sanction, encourage or support, financially or otherwise, a strike by its members or any of them.

It may be suggested that a decision of the Joint Council or of the Civil Service Arbitration Board must first be made in the light of the provisions of the *Civil Service Act* and that it is only those decisions that pay deference to ss. 22 and 57 that are subject to implementation. This, in my view, would be a tortured interpretation of the scheme of the *Civil Service Joint Council Act*. Implementation is, in my view, inseparably connected with substantive decisions arrived at through negotiation or through arbitration. It must be remembered that the chairman prepares the negotiation agenda and is obliged to put on the agenda, *inter alia*, "any matter concerning the terms of employment of civil servants". This surely envisages the possibility of some protection against arbitrary discharge. There is no limitation in this respect based on ss. 22 and 57 of the *Civil Service Act* and the implementation provisions of s. 8 of the *Civil Service Joint Council Act* simply carry the process to its binding result by expressly excluding the *Civil Service Act* (and hence ss. 22 and 57) from qualifying the obligation of implementation. Indeed, it is the duty of a Court to give legislation a reasonable construction which will achieve its purpose and not seek to defeat it by technical refinements.

The *Civil Service Joint Council Act* was legislation posterior to the *Civil Service Act* and, with the former Act still in force, further legislation was enacted in 1973 incorporating the Nova Scotia

à l'égard d'une convention conclue par le Conseil mixte concernant la sécurité d'emploi ou la protection des employés contre les congédiements non motivés. De même, elle supprime les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act* si des questions de sécurité d'emploi ou de protection de l'employé résultent d'une décision du conseil d'arbitrage de la Fonction publique lorsque le Conseil mixte n'a pu en venir à un accord et qu'on a demandé l'arbitrage à cette fin. L'article 10 de la *Civil Service Joint Council Act* renforce cette façon de voir en interdisant à l'Association des fonctionnaires de la Nouvelle-Écosse d'approuver, d'encourager ou d'appuyer, financièrement ou autrement, une grève de ses membres ou d'une partie de ceux-ci.

On peut faire valoir qu'une décision du Conseil mixte ou du conseil d'arbitrage de la Fonction publique doit d'abord être rendue en fonction des dispositions de la *Civil Service Act* et que seules les décisions qui respectent les art. 22 et 57 sont exécutoires. Ce serait, selon moi, une interprétation dénaturée de l'économie de la *Civil Service Joint Council Act*. L'exécution est, à mon avis, indissociable des décisions de fond auxquelles on arrive par la négociation ou l'arbitrage. Il faut se rappeler que le président établit l'ordre du jour des négociations et qu'il est tenu de porter à l'ordre du jour, entre autres choses, «toute question relative aux conditions d'emploi des fonctionnaires». Cette disposition envisage sûrement la possibilité d'une protection quelconque contre le congédiement arbitraire. Il n'y a, à cet égard, aucune restriction fondée sur les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act*, et les dispositions de l'art. 8 de la *Civil Service Joint Council Act* relatives à l'exécution des décisions confirment simplement le caractère obligatoire du processus en précisant expressément que la *Civil Service Act* (donc ses art. 22 et 57) ne peut restreindre l'obligation d'exécuter ces décisions. De fait, la Cour a le devoir de donner à la loi une interprétation raisonnable qui lui fasse produire des effets et non de chercher à l'annuler par des subtilités de forme.

La *Civil Service Joint Council Act* est une loi postérieure à la *Civil Service Act* et, alors que l'ancienne loi était toujours en vigueur, une autre loi a été adoptée en 1973 constituant l'Association

Government Employees Association. This Association, an appellant in the present case, was obviously put in place to represent Nova Scotia Government employees instead of the old Civil Service Association. Its constituent statute, 1973 (N.S.), c. 136, stipulated as one of its objects (s. 2(d)) "to bargain collectively with Her Majesty the Queen in the right of Nova Scotia" and also (s. 2(e)) "to bargain collectively pursuant to the Trade Union Act with boards, agencies, and commissions of Her Majesty the Queen in the right of Nova Scotia from time to time appointed". Among the powers of the incorporated Association were those set out in s. 6(d), as follows:

6 The Association is empowered

(d) to enter into arrangements with any authorities, governmental, municipal, local, or otherwise that may seem conducive to the attainment of the Association's objects or any of them, and to obtain from any such authority, rights, privileges and concessions which the Association may have and the capacity to receive and may think desirable to obtain, to carry out, execute, exercise or comply with any such arrangements, rights, privileges and concessions;

It was in pursuance of its objects and powers that the Association negotiated the collective agreement out of which Wilson's grievances arose. That agreement runs the gamut of provisions commonly found in such documents. I think it important to highlight some of its provisions. Article 2.01 states that the Employer (defined as Her Majesty the Queen in the right of the Province of Nova Scotia as represented by the Civil Service Commission) recognizes the Association as the exclusive bargaining agent. Article 3.01 states that the agreement applies to and is binding on the Association, the employees and the Employer. Article 7.01 reproduces the already quoted provisions of s. 10 of the *Civil Service Joint Council Act* and, indeed, mentions the Act in forbidding the sanctioning or support or encouragement of a strike. Two central terms of the collective agreement are articles 23.01 and 24.01. Article 23.01 provides that "The provisions for Arbitration contained in the Civil Service Joint Council Act shall

des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Cette association, appelante en l'espèce, a été de toute évidence créée pour remplacer l'ancienne association des fonctionnaires comme représentante des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Sa loi organique, 1973 (N.S.), chap. 136, prévoit qu'elle a notamment pour objet (al. 2d)) [TRADUCTION] «de négocier collectivement avec Sa Majesté la Reine du chef de la Nouvelle-Écosse» et aussi (al. 2e)) [TRADUCTION] «de négocier collectivement conformément à la *Trade Union Act* avec les conseils, les organismes et les commissions que Sa Majesté la Reine du chef de la Nouvelle-Écosse constitue à l'occasion». Entre autres pouvoirs, l'Association a ceux qu'énonce l'al. 6d):

[TRADUCTION] **6 L'Association a le pouvoir**

d) de conclure avec les autorités gouvernementales, municipales, locales ou autres, les arrangements qui peuvent conduire à la réalisation de ses objets; d'obtenir de l'une de ces autorités les droits et privilèges que l'Association peut avoir, qu'il lui est permis d'accepter et qu'elle estime souhaitable d'obtenir pour appliquer, exécuter et exercer ces droits, privilèges et arrangements et s'y conformer.

C'est en application de ses objets et de ses pouvoirs que l'Association a négocié la convention collective qui est à l'origine du grief de Wilson. Cette convention comprend la gamme des dispositions qu'on trouve habituellement dans les documents de cette sorte. J'estime important de souligner certaines de ses dispositions. La clause 2.01 énonce que l'employeur (défini comme Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Nouvelle-Écosse, représentée par la Commission de la Fonction publique) reconnaît l'Association comme le seul agent négociateur. La clause 3.01 énonce que la convention s'applique à l'Association, aux employés et à l'employeur et les lie. La clause 7.01 reproduit les dispositions déjà citées de l'art. 10 de la *Civil Service Joint Council Act* et, de fait, cite l'interdiction faite dans la Loi d'approuver, d'appuyer ou d'encourager une grève. Les clauses 23.01 et 24.01 sont deux dispositions clé de la convention collective. La clause 23.01 prévoit que [TRADUCTION] «Les dispositions de la *Civil Ser-*

apply to grievances resulting from this Agreement". Article 24.01 states that "No employee who has completed his probationary period shall be disciplined by suspension without pay or by discharge except for just and sufficient cause". Article 24.03 is relevant in respect of discharge grievances because it provides for invocation of the grievance procedure at its final level and for consequent arbitration under the provisions of the *Civil Service Joint Council Act*.

What we have here, therefore, is a collective agreement between the Crown in right of Nova Scotia and the appellant Association which (1) protects civil servants covered by the agreement from discharge except for just and sufficient cause and (2) establishes arbitration by reference to the *Civil Service Joint Council Act* as the agreed method of resolving grievances, including grievances against allegedly unjustified discharge. If ss. 22 and 57 of the *Civil Service Act* were displaced where successful negotiations or, failing that, arbitration took place under the *Civil Service Joint Council Act*, has the situation changed by reason of the establishment of a more mature collective bargaining relationship between the Crown in right of Nova Scotia and the appellant Association through the incorporation of the Association with a stated object to bargain collectively with the Crown?

The power and authority of the Crown in right of Nova Scotia to enter into a collective agreement with the Association is unquestioned. The Crown would have it, however, that whatever other advantages and protection the agreement gave to civil servants they had no security against arbitrary discharge, although protection against this is one of the rationales of collective bargaining and represents a central feature of collective agreements in this country.

The contention is that both ss. 22 and 57 of the *Civil Service Act* operate to limit the reach of the collective agreement to provide protection against allegedly unjustified discharge and to require arbi-

vice Joint Council Act relatives à l'arbitrage s'appliquent aux griefs résultant de la présente convention». La clause 24.01 énonce que [TRADUCTION] «Nul employé qui a terminé sa période de stage ne doit faire l'objet de mesures disciplinaires par suspension sans solde ou par renvoi si ce n'est pour un motif juste et suffisant». La clause 24.03 s'applique à l'égard des griefs pour cause de congédiement puisqu'elle permet d'invoquer la procédure de grief au dernier palier et qu'elle permet le recours à l'arbitrage en vertu des dispositions de la *Civil Service Joint Council Act*.

Il s'agit par conséquent, en l'espèce, d'une convention collective entre Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse et l'Association appelante, et cette convention (1) protège les fonctionnaires que vise la convention contre les congédiements sans motif juste et suffisant, et (2) prévoit l'arbitrage en vertu de la *Civil Service Joint Council Act* comme mode reconnu de règlement des griefs, y compris les griefs contre les congédiements qui ne seraient pas justifiés. Si les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act* sont supplantés dans le cas de négociations menées à bonne fin ou, à défaut, dans le cas d'arbitrage en vertu de la *Civil Service Joint Council Act*, est-ce que la situation change du fait de l'établissement, en matière de négociations collectives, de relations plus élaborées entre Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse et l'Association appelante par suite de la constitution de l'Association ayant pour objet précis de négocier collectivement avec Sa Majesté?

On ne conteste pas le pouvoir de Sa Majesté du chef de la Nouvelle-Écosse de conclure une convention collective avec l'Association. Selon Sa Majesté, cependant, quels que soient les autres avantages et la protection que la convention accorde aux fonctionnaires, ceux-ci n'ont aucune protection contre le congédiement arbitraire, même si la protection à cet égard est une des raisons d'être de la négociation collective et constitue, dans ce pays, un élément clé des conventions collectives.

On prétend que les art. 22 et 57 de la *Civil Service Act* ont pour effet de restreindre la portée de la convention collective quant à la protection contre les congédiements qui ne seraient pas justi-

tration of a discharge grievance. I do not think that this contention is maintainable. In my view, the combined effect of the approved regulation under s. 9 of the *Civil Service Act* ratifying the collective agreement with the Association and the incorporation into the arbitration clause of that agreement of the provision for arbitration in the *Civil Service Joint Council Act* is to exclude the application of s. 22. I do not read the words therein "Except where otherwise expressly provided" as necessarily requiring that the express provision otherwise should be in a different enactment. Indeed, s. 9(a) of the *Civil Service Act*, in authorizing regulations respecting "terms and conditions of employment" must contemplate that such terms and conditions might limit the power to dismiss at pleasure. It would be different if s. 22 read "notwithstanding anything in or authorized by this Act". The Crown itself appeared to have no doubt of its position under the collective agreement when it negotiated the agreement with protection against unjustified discharge and agreed to arbitrate grievances and when it approved a regulation giving force to the collective agreement.

Again, I do not see how s. 57 of the *Civil Service Act* can stand in the way of the claim of the appellants. There are two views that may be taken of s. 57. One view is that it merely restates the common law position that employees of the Crown hold at pleasure, at least if there is nothing in their terms of engagement to dictate otherwise; *cf. Reilly v. The King*², at p. 179. The other view is that the provisions of the *Civil Service Act* should not be read as impairing the power of dismissal or removal. Neither of these views controls the present case.

Indeed, whichever of these two views is taken, the essential feature of s. 57 is that it does not constitute a grant of any fresh statutory power. It is merely a holding provision and leaves the power of the Governor in Council subject to such limitations as he may contract to accept. Far from s. 57

fiés et à l'arbitrage d'un grief pour congédiement. Je ne crois pas qu'on puisse accepter cette prétention. A mon avis, l'effet du règlement approuvé en vertu de l'art. 9 de la *Civil Service Act*, qui ratifie la convention collective conclue avec l'Association, combiné à l'incorporation, dans la clause d'arbitrage de cette convention, de la disposition relative à l'arbitrage de la *Civil Service Joint Council Act*, est d'exclure l'application de l'art. 22. Selon mon interprétation, les mots «Sauf une disposition expresse au contraire» dans cet article n'exigent pas nécessairement que la disposition expresse au contraire se retrouve dans un texte de loi différent. De fait, l'al. 9a) de la *Civil Service Act*, en autorisant les règlements relatifs aux «conditions d'emploi» doit envisager que ces conditions puissent restreindre le pouvoir de congédier à volonté. Il en serait autrement si l'art. 22 se lisait «nonobstant toute disposition prévue ou autorisée en vertu de la présente loi». Sa Majesté elle-même n'avait apparemment aucun doute sur sa position en vertu de la convention collective quand elle a négocié la convention, qui prévoit la protection contre les congédiements injustifiés, et a accepté l'arbitrage des griefs, et quand elle a approuvé un règlement mettant la convention collective en vigueur.

Encore une fois, je ne peux voir comment l'art. 57 de la *Civil Service Act* puisse faire obstacle à la réclamation des appelants. Il y a deux façons d'envisager l'art. 57. On peut estimer d'une part qu'il ne fait que formuler de nouveau la notion de *common law* selon laquelle les employés du gouvernement sont nommés à titre amovible, du moins si leurs conditions d'engagement ne prévoient pas le contraire; *cf. Reilly v. The King*², à la p. 179. On peut estimer d'autre part que les dispositions de la *Civil Service Act* ne doivent pas s'interpréter de façon à restreindre le pouvoir de congédier ou de révoquer. Aucun de ces points de vue ne régit la présente affaire.

De fait, que l'on adopte l'un ou l'autre de ces points de vue, la caractéristique essentielle de l'art. 57 est qu'il n'accorde aucun nouveau pouvoir. Il s'agit simplement d'une disposition qui maintient, en faveur du gouverneur en conseil, un pouvoir qu'il peut accepter de restreindre par convention.

² [1934] A.C. 176.

² [1934] A.C. 176.

swallowing up the collective agreement entered into by the Crown and swallowing up the approving regulation under s. 9 of the *Civil Service Act*, the collective agreement, carrying the approval of the Governor in Council as well as of the Civil Service Commission, amounts to a deliberate subordination of whatever unilateral power of dismissal the Governor in Council otherwise might have had. Moreover, when s. 57 says "Nothing herein contained", it cannot have the effect of overcoming a bargain negotiated in good faith outside of the purview of the *Civil Service Act* and under other authorizing legislation.

I wish to dwell briefly on the nature of the common law power of the Crown to dismiss at pleasure. Section 57 uses the word "power" and not the word "prerogative", which has sometimes been used in this as in other connections where Crown authority is involved. In *Shenton v. Smith*³, the Privy Council rejected the designation of "prerogative" to characterize the Crown's right to dismiss civil servants. The law in Canada, in Canadian provinces, as well as in other common law jurisdictions has gone far down the road to establishing a relative equality of legal position as between the Crown and those with whom it deals, too far in my opinion to warrant a reversion to an anachronism.

In a thorough canvass of Crown liability (with emphasis on Australia, New Zealand and the United Kingdom), Hogg points out that the legal basis of the rule of dismissal at pleasure is obscure: *Liability of the Crown* (1971), at p. 150. In its application to civil servants, it represented a somewhat uncritical acceptance of a rule governing members of the armed forces. Here one could, more properly, speak of prerogative but I see no correspondence between the position of members of the armed forces and civilian employees engaged in a variety of clerical jobs. Given that there was at common law a power to dismiss such employees at pleasure, I would opt for the view, the better view in Hogg's discussion of the matter (*op. cit.*, at p. 154), that this power can be subjected to contractual limitation.

L'article 57 est loin de faire disparaître la convention collective conclue par le gouvernement et le règlement qui l'approuve en vertu de l'art. 9 de la *Civil Service Act*; au contraire, la convention collective, approuvée par le gouverneur en conseil et par la Commission de la Fonction publique, équivaut à une subordination délibérée de quelque pouvoir unilatéral de congédier que le gouverneur en conseil ait pu avoir. En outre, lorsqu'il dit «nulle disposition de la présente loi», l'art. 57 ne peut avoir pour effet de prévaloir sur un accord négocié de bonne foi hors de la portée de la *Civil Service Act* et en vertu d'une autre loi l'autorisant.

Je voudrais m'arrêter un instant à la nature du pouvoir que la *common law* accorde à Sa Majesté de congédier à volonté. L'article 57 emploie le mot «pouvoir» et non le mot «prerogative» qu'on a parfois employé à cet égard ou sous d'autres rapports lorsque l'autorité de Sa Majesté est en jeu. Dans *Shenton v. Smith*³, le Conseil privé a refusé de qualifier de «prerogative» le droit de Sa Majesté de congédier des fonctionnaires. Au Canada, dans les provinces canadiennes, et dans les autres pays de *common law*, le droit est allé loin dans l'établissement d'une égalité relative de situation juridique entre la Couronne et les personnes avec qui elle traite, trop loin à mon avis pour justifier le retour à un anachronisme.

Dans une étude approfondie de la responsabilité de la Couronne (en s'attachant plus à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni), Hogg souligne que le fondement juridique de la règle du congédiement à volonté est obscur: *Liability of the Crown* (1971), à la p. 150. Son application aux fonctionnaires représentait une acceptation un peu automatique d'une règle régissant les membres des forces armées. Il serait plus juste de parler ici de *prerogative*, mais je ne vois aucun rapport entre la situation des membres des forces armées et celle des employés civils qui accomplissent toutes sortes de travaux de bureau. Etant donné que la *common law* accordait le pouvoir de congédier ces employés à volonté, j'opterais pour l'opinion que ce pouvoir peut être restreint contractuellement, soit la meilleure option dans l'étude que fait Hogg de cette question (*op. cit.*, à la p. 154).

³ [1895] A.C. 229.

³ [1895] A.C. 229.

The Crown's capacity to contract, if it was ever in doubt, and the right to enforce against it contracts into which it has entered is underlined in Nova Scotia by the *Proceedings Against the Crown Act*, R.S.N.S. 1967, c. 239, s. 3(b). This provision, which is under the heading of "Substantive Law", gives the right to enforce claims against the Crown in all cases in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown. The statute, a general one, contains no exclusion or exemption of engagements with civil servants. At best, in my view, the power to dismiss at pleasure could be regarded as an implied term of an engagement which contained no contrary provision. That is not this case.

There are decisions, referred to by Hogg at pp. 151-5 of his book, which are not altogether consistent on the question whether the Crown may be sued on its contracts of employment or even on the question whether the relationship with employees may properly be characterized as contractual. I need not dwell on them here because, apart from what I regard as the preferable position, the legislation that operates in the present case puts the issue beyond debate.

Clearly, the common law position has been expressly displaced by an authorized collective agreement which owes as much to the *Nova Scotia Government Employees Association Act* as it does to the ratifying regulation under s. 9 of the *Civil Service Act*. Further, there is no derogation from the terms of the *Civil Service Act*. The effect of s. 57 has, rather, been overcome by a collective agreement negotiated outside the *Civil Service Act* by competent parties. They were entitled, pursuant to the authorization to bargain collectively found in the *Nova Scotia Government Employees Association Act*, to provide as they did for protection against allegedly unjustified dismissal and to adapt to their purposes the arbitration provisions of the *Civil Service Joint Council Act*, provisions which incorporate s. 8 of that Act directing the implementation of arbitration decisions notwithstanding the provisions of the *Civil Service Act*.

La capacité de la Couronne de se lier par contrat, si on en a déjà douté, et le droit de faire exécuter contre elle les contrats qu'elle a conclus, sont consacrés en Nouvelle-Écosse par la *Proceedings Against the Crown Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 239, à l'al. 3b). Cette disposition, sous le titre [TRADUCTION] «Droit positif», donne le droit de faire exécuter des réclamations contre la Couronne chaque fois qu'elles trouvent leur source dans un contrat conclu par la Couronne ou en son nom. Ce texte de loi, de portée générale, n'exclut ni n'exempte les engagements avec les fonctionnaires. Au mieux, à mon avis, le pouvoir de congédier à volonté peut être considéré comme une condition implicite d'un engagement qui ne comporte aucune disposition contraire. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Les décisions, dont Hogg fait mention aux pp. 151 à 155 de son ouvrage, ne concordent pas toutes sur la question de savoir si Sa Majesté peut être poursuivie relativement aux contrats d'embauche de son personnel ou même sur la question de savoir si le rapport avec ses employés peut être qualifié à bon droit de contractuel. Je n'ai pas à m'y attarder ici puisque, indépendamment de ce que j'estime être la meilleure solution, les lois qui s'appliquent en l'espèce rendent la question superflue.

Il est clair que la situation que prévoit la *common law* a été supplantée de façon expresse par une convention collective autorisée qui tient autant de la *Nova Scotia Government Employees Association Act* que du règlement la ratifiant en vertu de l'art. 9 de la *Civil Service Act*. En outre, on ne déroge pas aux termes de la *Civil Service Act*. En effet, une convention collective négociée, hors de la portée de la *Civil Service Act*, par des parties habilitées à le faire, a détruit l'effet de l'art. 57. Conformément à la *Nova Scotia Government Employees Association Act* qui autorise la négociation collective, les parties avaient le droit d'établir, comme elles l'ont fait, un mécanisme de protection contre les congédiements qui ne seraient pas justifiés et d'adapter à leurs fins les dispositions de la *Civil Service Joint Council Act* relatives à l'arbitrage, dispositions qui incorporent l'art. 8 de cette loi ordonnant l'exécution des décisions arbitrales, nonobstant les dispositions de la *Civil Service Act*.

This is sufficient to dispose of this case, without reference to other considerations urged upon the Court by the appellants. I would, accordingly, allow the appeal, set aside the judgments of the courts below and direct that Wilson's second grievance be submitted to arbitration under the collective agreement. The appellants are entitled to costs throughout.

The reasons of Martland, Ritchie and Estey JJ. were delivered by

MARTLAND J.—This appeal is from a judgment of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia which unanimously upheld the judgment at trial sustaining the right of the Governor in Council to dismiss the appellant, Wilson, an employee in the civil service under the provisions of s. 57 of the *Civil Service Act* ("the Act"), R.S.N.S. 1967, c. 34. These judgments rejected the contention of the appellants that it was necessary for the Crown to show just and sufficient cause for the dismissal, pursuant to the provisions of an agreement made between Her Majesty in Right of the Province of Nova Scotia, represented by the Civil Service Commission ("Commission"), and the Nova Scotia Government Employees Association ("Association"), hereinafter referred to as "the agreement".

The facts which give rise to this appeal are as follows.

The appellant Wilson ("Wilson") was appointed on a probationary basis as a Soil and Crops Specialist with the Department of Agriculture and Marketing on July 15, 1974. The position requires the skills of a trained agronomist and involves making recommendations to farmers on crop production methods. The probationary period was for twelve months and on June 20, 1975, Wilson was told by the Director of Soils and Crops that his work had proved unsatisfactory and that his appointment was not going to be made permanent. The Director gave him the reasons for his opinion. However, Wilson's probationary period was validly extended six months, due to expire on January 14, 1976.

Ces motifs suffisent à régler cette affaire et point n'est besoin d'examiner les autres moyens que les appelants ont fait valoir devant cette Cour. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier les décisions des cours d'instance inférieure et d'ordonner que le second grief de Wilson soit soumis à l'arbitrage aux termes de la convention collective. Les appelants ont droit à leurs dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs des juges Martland, Ritchie et Estey rendus par

LE JUGE MARTLAND—Cet appel attaque un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse qui a confirmé à l'unanimité le jugement de première instance reconnaissant le droit du gouverneur en conseil de congédier l'appellant Wilson, un employé de la Fonction publique, en vertu des dispositions de l'art. 57 de la *Civil Service Act* («la Loi»), R.S.N.S. 1967, chap. 34. Ces décisions ont rejeté la prétention des appelants que Sa Majesté devait justifier le congédiement conformément aux dispositions d'une convention conclue entre Sa Majesté du chef de la province de la Nouvelle-Écosse, représentée par la Commission de la Fonction publique («la Commission»), et l'Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse («l'Association»), ci-après appelée «la convention».

Les faits à l'origine de cet appel sont les suivants.

Le 15 juillet 1974, le Department of Agriculture and Marketing a nommé l'appellant Wilson («Wilson») au poste de spécialiste des sols et des cultures à titre de stagiaire. Ce poste exige les connaissances d'un agronome diplômé et comporte la tâche de faire des recommandations sur les méthodes de production des récoltes à l'intention des fermiers. La période de stage était de douze mois et, le 20 juin 1975, le directeur des sols et des cultures a dit à Wilson que son travail n'était pas satisfaisant et qu'il n'obtiendrait pas de poste permanent. Le directeur lui a expliqué les motifs de son opinion. Cependant, la période de stage de Wilson a été régulièrement prolongée de six mois, pour se terminer le 14 janvier 1976.

On December 10, 1975, Wilson was again told that his services were unsatisfactory. The Deputy Minister of Agriculture and Marketing by a letter dated December 23, 1975, informed Wilson that his services would not be required after the expiry of his probationary appointment on January 14, 1976. Wilson filed a grievance alleging that he was being treated unjustly and arbitrarily by not being recommended for a permanent position and by the termination of his employment on January 14, 1976.

Wilson's grievance proceeded through the levels of the grievance procedure stipulated by the agreement until a Civil Service Arbitration Board was appointed pursuant to s. 7 of the *Civil Service Joint Council Act*, R.S.N.S. 1967, c. 35 (now repealed by 1978 (N.S.), c. 3, s. 47). The Board held (and it was conceded) that by the terms of the agreement the Commission was the employer and therefore the Deputy Minister was not the proper person to dismiss Wilson. The Board on September 22, 1976, ordered that Wilson be confirmed as a permanent employee.

The relevant provisions of the agreement are as follows:

10.01 An employee may be appointed to his position on a probationary basis for a period not to exceed twelve months.

10.02 ...
(B) The Employer may, before the expiration of the employee's initial twelve month period of appointment on a probationary basis, extend the probationary appointment for a period not to exceed six months.

10.04 The Employer may terminate a probationary appointment at any time.

10.05 The Employer shall, after the employee has served in a position on a probationary basis for a period of twelve months, except as provided in Article 10.02 (B) confirm the appointment on a permanent basis.

23.01 The provisions for Arbitration contained in the *Civil Service Joint Council Act* shall apply to grievances resulting from this Agreement.

Le 10 décembre 1975, on a réitéré à Wilson que ses services n'étaient pas satisfaisants. Par une lettre en date du 23 décembre 1975, le sous-ministre du Department of Agriculture and Marketing a avisé Wilson que ses services ne seraient pas retenus après la fin de son stage le 14 janvier 1976. Wilson a formé un grief au motif qu'on le traitait de façon injuste et arbitraire puisqu'on ne le recommandait pas pour un poste permanent et qu'on mettait fin à son emploi le 14 janvier 1976.

Le grief de Wilson a suivi tous les paliers de la procédure de règlement des griefs prévue à la convention jusqu'à ce que soit nommé un conseil d'arbitrage de la Fonction publique, conformément à l'art. 7 de la *Civil Service Joint Council Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 35 (abrogée depuis aux termes de 1978 (N.S.), chap. 3, art. 47). Le conseil a conclu (ce qui a été admis) qu'aux termes de la convention, l'employeur était la Commission et que, par conséquent, le sous-ministre n'avait pas qualité pour congédier Wilson. Le 22 septembre 1976, le conseil a ordonné qu'on confirme Wilson en tant qu'employé permanent.

Les dispositions pertinentes de la convention sont les suivantes:

[TRADUCTION]

10.01 Un employé peut être nommé à un poste à titre de stagiaire pour une période d'au plus douze mois.

10.02 ...
(B) L'employeur peut, avant la fin de la période de nomination initiale de douze mois de l'employé à titre de stagiaire, prolonger la nomination de stagiaire pour une période d'au plus six mois.

10.04 L'employeur peut en tout temps révoquer une nomination à titre de stagiaire.

10.05 Sous réserve de la clause 10.02 (B), l'employeur doit, lorsque l'employé a occupé un poste à titre de stagiaire pendant une période de douze mois, confirmer la nomination à titre permanent.

23.01 Les dispositions de la *Civil Service Joint Council Act* relatives à l'arbitrage s'appliquent aux griefs résultant de la présente convention.

24.01 No employee who has completed his probationary period shall be disciplined by suspension without pay or by discharge except for just and sufficient cause.

24.03 Where an employee alleges that he has been suspended or discharged in violation of Article 24.01 he may within ten days of the date on which he was notified in writing or within twenty days of the date of his suspension or discharge, whichever is later, invoke the grievance procedure including provisions for Arbitration contained in the Civil Service Joint Council Act, and for the purpose of a grievance, alleging violation of Article 24.01 he shall lodge his grievance at the final level of the grievance procedure.

After the lodging of the grievance and before the decision of the Board was rendered, the Governor in Council by Order in Council 76-177 dated February 17, 1976, pursuant to s. 57 of the *Act*, terminated Wilson's employment, effective on and after February 12, 1976.

This termination of employment was grieved in the manner required by the agreement and the appointment of another Civil Service Arbitration Board was requested by the Civil Service Joint Council. The Minister responsible refused to appoint a board stating that "the Civil Service Arbitration Board is not the proper forum to challenge the actions of the Governor in Council".

The appellants applied by originating notice of motion under the *Arbitration Act*, R.S.N.S. 1967, c. 12, for appointment of an arbitration board to consider Wilson's grievance respecting his dismissal by the Order in Council. Counsel for the Attorney General claimed that the dismissal was not a "grievance resulting from this Agreement" (art. 23.01), that it was therefore not arbitrable, and that no arbitrators could be appointed.

The appellants' motion was dismissed. The appellants appealed to the Appeal Division. The appeal was dismissed by a unanimous judgment of

24.01 Nul employé qui a terminé sa période de stage ne doit faire l'objet de mesures disciplinaires par suspension sans solde ou par renvoi si ce n'est pour un motif juste et suffisant.

24.03 Lorsqu'un employé prétend avoir été suspendu ou renvoyé en violation de la clause 24.01, il peut, dans les dix jours de la date à laquelle il en a reçu avis par écrit, ou dans les vingt jours de la date de sa suspension ou de son renvoi, selon la dernière éventualité, avoir recours à la procédure de grief y compris les dispositions de la *Civil Service Joint Council Act* relatives à l'arbitrage, et, en cas de grief, alléguant une violation de la clause 24.01, il doit présenter son grief au dernier palier de la procédure de grief.

Après la présentation du grief et avant la décision du conseil, le gouverneur en conseil a mis fin à l'emploi de Wilson à compter du 12 février 1976, par le décret 76-177 du 17 février 1976 pris en conformité de l'art. 57 de la *Loi*.

Ce renvoi a fait l'objet d'un grief de la façon prévue à la convention, et le Conseil mixte de la Fonction publique a demandé la nomination d'un autre conseil d'arbitrage de la Fonction publique. Le ministre responsable a refusé de le faire en disant que [TRADUCTION] «le conseil d'arbitrage de la Fonction publique n'est pas la tribune appropriée où contester les mesures que prend le gouverneur en conseil».

Par avis de requête introductif d'instance déposé en vertu de l'*Arbitration Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 12, les appelants ont demandé la nomination d'un conseil d'arbitrage chargé d'étudier le grief de Wilson concernant son congédiement par décret. Le substitut du procureur général a fait valoir que le congédiement n'était pas [TRADUCTION] «un grief résultant de la présente convention» (clause 23.01), qu'il ne pouvait par conséquent être soumis à l'arbitrage et qu'aucun arbitre ne pouvait être nommé.

La requête des appelants a été rejetée. Les appelants ont fait appel devant la Division d'appel qui, à l'unanimité, a rejeté l'appel. Les appelants

the Appeal Division. The appellants have appealed to this Court from that judgment.

The matters in issue in this appeal occurred prior to the enactment of the *Civil Service Collective Bargaining Act*, 1978 (N.S.), c. 3. This fact is pointed out in the reasons of MacKeigan C.J. who delivered the reasons of the Appeal Division. Dealing with the status of the agreement on which Wilson relies, he said:

The collective agreement there involved was made prior to the *Civil Service Collective Bargaining Act*, Stats. N.S. 1978, c. 3. It is not authorized by any statute. Its only possible basis for legal validity and enforceability between the parties is that it was approved by Order in Council on November 25, 1975 as a "regulation" pursuant to s. 9 of the *Civil Service Act*.

Section 9, which long antedated any collective bargaining in the civil service, authorizes the Civil Service Commission with the approval of the Governor in Council to make "Regulations" relating to employment in the Civil Service respecting many matters, including "(a) terms and conditions of employment", compensation, classification, "(g) termination of employment and what constitutes resignation", holidays and leave, hours of work and "(j) hearing and determination of complaints and grievances".

This was one of the regulations made from time to time since 1972 which provided that "the Commission may enter into and execute an Agreement with the Nova Scotia Government Employees Association" in respect of a specified group of employees, in substantially the form set out in a schedule to the regulation, and which stated that the agreement when executed "shall constitute the terms and conditions of employment" of the employees.

The agreement came into effect as a result of a regulation made by the Commission on October 29, 1975, which stated that the Commission might enter into an agreement with the Nova Scotia Government Employees Association in respect of employees in the Professional and Administrative Classification and Pay Plan. The regulation stated that the agreement, when executed by the Commission and the Association, should constitute the terms and conditions of employment of employees in that classification.

se pourvoient de cet arrêt devant cette Cour.

Les questions en litige dans cet appel se sont posées avant l'adoption de la *Civil Service Collective Bargaining Act*, 1978 (N.S.), chap. 3. Le juge en chef MacKeigan, qui a rendu l'arrêt de la Division d'appel, le souligne dans ses motifs. Traitant du statut de la convention sur laquelle s'appuie Wilson, il dit:

[TRADUCTION] La convention collective dont il s'agit a été conclue avant l'adoption de la *Civil Service Collective Bargaining Act*, 1978 (N.S.), chap. 3. Aucune loi ne l'autorise. Le seul fondement possible de sa validité juridique et de son respect par les parties provient de ce qu'elle a été approuvée par décret le 25 novembre 1975 à titre de «règlement» conformément à l'art. 9 de la *Civil Service Act*.

L'article 9, qui précède de longue date toute négociation collective dans la Fonction publique, autorise la Commission de la Fonction publique, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à établir des «règlements» relatifs à l'emploi dans la Fonction publique touchant plusieurs questions, y compris «a) les conditions d'emploi», les salaires, la classification, «g) la cessation d'emploi et la définition de la démission», les vacances et les congés, les horaires de travail et «j) l'audition des plaintes et des griefs et les décisions y relatives».

Il s'agissait de l'un des règlements établis à l'occasion depuis 1972 qui disposait que «la Commission peut conclure et signer une convention avec l'Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse» à l'égard d'un groupe précis d'employés, suivant pour l'essentiel la forme prévue à l'annexe du règlement, et qui énonçait qu'à compter de sa signature, la convention «constitue les conditions d'emploi» des employés.

La convention est entrée en vigueur par suite d'un règlement que la Commission a adopté le 29 octobre 1975 et selon lequel cette dernière peut conclure une convention avec l'Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse à l'égard des employés du groupe des professions libérales et des gestionnaires. Le règlement énonce qu'à compter de sa signature par la Commission et l'Association, la convention constitue les conditions d'emploi des employés de ce groupe.

This regulation was approved by the Governor in Council on November 25, 1975, pursuant to s. 9 of the *Act*.

The *Act* is designed to regulate the civil service of Nova Scotia. It provides for the creation of a Civil Service Commission whose powers and duties are defined. The Commission is empowered by s. 9, with the approval of the Governor in Council, to make regulations relating to employment in the Civil Service respecting a number of matters, including those mentioned in Chief Justice MacKeigan's reasons.

Under the heading of "Appointments", s. 22 provides: "Except where otherwise expressly provided, all appointments to the Civil Service shall be upon examination pursuant to this Act and the regulations and shall be during pleasure".

Following the portion of the *Act* dealing with the duties of the Commission, there is a part of the *Act* headed "General". One of the sections appearing under this heading is s. 57 dealing with a power of the Governor in Council:

57 Nothing herein contained impairs the power of the Governor in Council to remove or dismiss any Deputy Head or employee.

In my opinion, the effect of this section is to retain for the Governor in Council an overriding power to dismiss any civil service employee. The opening words of this section permit the exercise of that power notwithstanding any other provision contained in the *Act*.

The agreement on which Wilson relies regulates the terms and conditions of employment of civil servants within the classification to which it relates but does so only by virtue of a regulation made by the Commission pursuant to s. 9 of the *Act*. However, the power of the Commission to make the regulation was, by the terms of s. 57, made subject to the provisions of that section. The regulation could only be made subject to the power of the Governor in Council to dismiss.

Counsel for the appellants made four submissions in support of his appeal. The first contention

Ce règlement a été approuvé par le gouverneur en conseil le 25 novembre 1975, conformément à l'art. 9 de la *Loi*.

La *Loi* vise à régir la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse. Elle prévoit la création d'une Commission de la Fonction publique et en définit les pouvoirs et fonctions. L'article 9 accorde à la Commission, avec l'approbation du gouverneur en conseil, le pouvoir d'adopter des règlements relatifs à l'emploi dans la Fonction publique touchant plusieurs questions, dont celles énoncées dans les motifs du juge en chef MacKeigan.

Sous la rubrique «Nominations», l'art. 22 dispose: [TRADUCTION] «Sauf une disposition expresse au contraire, toute nomination à la Fonction publique se fait par concours conformément à la présente loi et à ses règlements d'application et doit être faite à titre amovible».

Après la partie de la *Loi* qui traite des fonctions de la Commission, on trouve une partie intitulée «Dispositions générales». Sous ce titre, l'art. 57 traite d'un pouvoir du gouverneur en conseil:

[TRADUCTION] 57 Nulle disposition de la présente loi ne porte atteinte au pouvoir du gouverneur en conseil de révoquer ou de congédier un sous-ministre ou un employé.

A mon avis, cet article a pour effet de laisser au gouverneur en conseil un pouvoir prépondérant de congédier les fonctionnaires. Les premiers mots de cet article permettent l'exercice de ce pouvoir par dérogation à toute autre disposition de la *Loi*.

La convention qu'invoque Wilson régit les conditions d'emploi des fonctionnaires dans le groupe qu'elle vise, mais elle ne le fait qu'en vertu d'un règlement que la Commission a adopté conformément à l'art. 9 de la *Loi*. Cependant, le pouvoir de la Commission d'adopter le règlement était, aux termes de l'art. 57, assujéti aux dispositions de cet article. Le règlement ne pouvait être adopté que sous réserve du pouvoir de congédiement du gouverneur en conseil.

L'avocat des appelants invoque quatre arguments à l'appui de son appel. Le premier est que

was that s. 57 merely preserved a Crown prerogative to dismiss at pleasure and that, at common law, that prerogative was inapplicable where the employment of an employee of the Crown was governed by a contract requiring just cause for dismissal.

This argument overlooks the fact that under s. 57 of the *Act* the power to dismiss is statutory and that such statutory power is declared to exist without impairment by anything in the *Act*. The contract upon which the appellants rely has validity as a result of a regulation made under s. 9, and nothing contained in s. 9 can impair the power to dismiss given by s. 57.

The appellants' second submission placed reliance upon s. 22 of the *Act* which states that "Except where otherwise expressly provided, all appointments to the Civil Service ... shall be during pleasure". The contention is that the regulation approving the agreement and the provisions of that agreement do provide otherwise and consequently the appellant's appointment was not during pleasure.

The answer to this submission is that, although it might have merit if the appellant's dismissal had been founded on s. 22 standing alone, the provisions of s. 22 are themselves subject to the power to dismiss by the Governor in Council under s. 57 and under that section nothing contained in s. 22 can affect that power.

The third argument is that subs. 54(1) of the *Act* authorizes the enforcement of the "just cause" provision despite s. 57. Subsection 54(1) provides as follows:

54 (1) In any case where the Commission considers that it is not practicable or not in the public interest that this Act shall apply to any position or positions, the Commission, with the approval of the Governor in Council, may exclude such position or positions in whole or in part from the operation of the Act, and make such special regulations as it deems advisable respecting such position or positions.

In my opinion, the provisions of this subsection are not relevant to the circumstances of this case.

l'art. 57 ne fait que préserver une prérogative qu'a la Couronne de congédier à volonté, et qu'en *common law*, cette prérogative ne s'applique pas lorsque l'emploi d'un fonctionnaire du gouvernement est régi par un contrat exigeant un juste motif de congédiement.

Cet argument méconnaît le fait que l'art. 57 de la *Loi* maintient le pouvoir de congédier et déclare que nulle disposition de la *Loi* ne peut y porter atteinte. La validité du contrat sur lequel s'appuient les appelants résulte d'un règlement adopté en vertu de l'art. 9, et aucune disposition de l'art. 9 ne peut porter atteinte au pouvoir de congédier prévu à l'art. 57.

Par le deuxième argument, les appelants invoquent l'art. 22 de la *Loi* qui énonce que [TRADUCTION] «Sauf une disposition expresse au contraire, toute nomination à la Fonction publique ... doit être faite à titre amovible». Ils plaident que le règlement approuvant la convention ainsi que les dispositions de cette convention contiennent des dispositions à l'effet contraire et que, par conséquent, l'appelant n'était pas nommé à titre amovible.

La réponse à cet argument, qui pourrait être valable si le congédiement de l'appelant avait été fondé sur le seul art. 22, est que les dispositions de l'art. 22 sont elles-mêmes assujetties au pouvoir de congédier que détient le gouverneur en conseil en vertu de l'art. 57 et, aux termes de cet article, nulle disposition de l'art. 22 ne peut porter atteinte à ce pouvoir.

Le troisième argument porte que le par. 54(1) de la *Loi* autorise l'exécution de la disposition relative au «juste motif» en dépit de l'art. 57. Le paragraphe 54(1) se lit comme suit:

[TRADUCTION] **54 (1)** Si la Commission estime qu'il n'est pas praticable ou qu'il n'est pas dans l'intérêt public que la présente loi s'applique à un ou à plusieurs postes, elle peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, soustraire ce poste ou ces postes, en totalité ou en partie, à l'application de la Loi. La Commission peut adopter les règlements particuliers qu'elle estime souhaitables à l'égard de ce poste ou de ces postes.

A mon avis, les dispositions de ce paragraphe ne sont pas pertinentes en l'espèce. Il prévoit que, si la

It provides that the Commission may, if it considers that it is not practicable or in the public interest to have the *Act* apply to certain positions in the civil service, with the approval of the Governor in Council exclude such positions from the operation of the *Act*.

The Commission did not purport to exclude the appellant's position or the position of those civil servants within the classification defined in the agreement from the operation of the *Act*. On the contrary, by making the regulation under the *Act* to authorize the agreement, the Commission was dealing with the classifications of civil servants which included the appellants pursuant to the operation of the *Act*.

The appellants' final submission was that the statute which incorporated the Association, 1973 (N.S.), c. 136, permitted the enforcement of the "just cause" provision independently of s. 57. This statute created and established the Nova Scotia Government Employees Association as a body corporate. The Association succeeded and replaced an unincorporated Nova Scotia Government Employees Association which had previously existed. The objects of the Association include bargaining collectively with Her Majesty the Queen in the right of Nova Scotia. The Association is empowered under para. 6(d) of the statute:

6...

(d) to enter into arrangements with any authorities, governmental, municipal, local, or otherwise that may seem conducive to the attainment of the Association's objects or any of them, and to obtain from any such authority, rights, privileges and concessions which the Association may have and the capacity to receive and may think desirable to obtain, to carry out, execute, exercise or comply with any such arrangements, rights, privileges and concessions;

The appellants' submission, as I understand it, is that this statute is independent of the *Act* and that its provisions are not affected by the opening words of s. 57 which refers to "Nothing herein contained", i.e., contained in the *Act*. It is urged that by virtue of para. 6(d) the Association can obtain rights, privileges and concessions under the

Commission estime qu'il n'est pas praticable ou qu'il n'est pas dans l'intérêt public que la *Loi* s'applique à certains postes de la Fonction publique, elle peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, soustraire ces postes à l'application de la *Loi*.

La Commission n'a pas prétendu soustraire à l'application de la *Loi* le poste de l'appelant ou le poste des fonctionnaires compris dans la catégorie visée par la convention. Au contraire, en adoptant en vertu de la *Loi* le règlement qui a autorisé la convention, la Commission s'occupait de la classification de fonctionnaires dont faisaient partie les appelants conformément à l'application de la *Loi*.

Le dernier argument des appelants porte que le texte de loi en vertu duquel l'Association a été légalement constituée, 1973 (N.S.), chap. 136, permettait d'exécuter la disposition relative au «juste motif» indépendamment de l'art. 57. Ce texte de loi a créé l'Association des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et lui a conféré la personnalité juridique. L'Association a remplacé le groupement antérieur des employés du gouvernement de la Nouvelle-Écosse non constitué en corporation. L'Association a notamment pour objet de négocier collectivement avec Sa Majesté la Reine du chef de la Nouvelle-Écosse. L'alinéa 6d) du texte de loi accorde à l'Association le pouvoir:

6...

[TRADUCTION] d) de conclure avec les autorités gouvernementales, municipales, locales ou autres, les arrangements qui peuvent conduire à la réalisation de ses objets; d'obtenir de l'une de ces autorités les droits et privilèges que l'Association peut avoir, qu'il lui est permis d'accepter et qu'elle estime souhaitable d'obtenir pour appliquer, exécuter et exercer ces droits, privilèges et arrangements et s'y conformer.

La prétention des appelants, si je comprends bien, est que ce texte législatif est indépendant de la *Loi* et qu'il n'est pas touché par les premiers mots de l'art. 57, savoir «Nulle disposition de la présente loi». On fait valoir qu'en vertu de l'al. 6d), l'Association peut obtenir certains droits et privilèges aux termes de la convention, lesquels sont alors

agreement which are then exempt from the operation of s. 57.

However, the fact is that the statute which created the Association did not confer on the Association or its members any rights or privileges as against the Crown. It is an incorporating statute creating a corporate entity. The Association is empowered to bargain collectively with the Crown, as it did here, but such bargaining had to be effected pursuant to the *Act*. The bargaining resulted in the agreement, but the agreement when made only acquired validity when approved by the Governor in Council as a regulation under s. 9 of the *Act*. Section 9 and the regulations pursuant to it are subject to the provisions of s. 57.

Reference is made in the appellants' argument to the *Civil Service Joint Council Act*, 1967 (N.S.), c. 6; R.S.N.S. 1967, c. 35; which was repealed by s. 47 of the *Civil Service Collective Bargaining Act*, 1978 (N.S.), c. 3. This statute, which preceded by six years the incorporation of the Association, provided a machinery for considering the terms of employment of civil servants. It provided for the creation of a Civil Service Joint Council composed of three public servants appointed by the Governor in Council, three members appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Nova Scotia Civil Service Association and a chairman appointed by the Governor in Council.

The chairman was required to prepare the agenda of meetings and to put on the agenda at the request of a member any matter concerning the terms of employment of civil servants. The Council was required to consider and negotiate such matters as were put on the agenda. The Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia in *Nova Scotia Government Employees Association, Scratch, Theriault and Watts v. Nova Scotia Civil Service Commission*⁴ held that the Council did not have jurisdiction to consider individual grievances, but that its jurisdiction was concerned only with general terms of employment.

exempts de l'application de l'art. 57.

Le fait est cependant que la loi organique de l'Association ne confère ni à cette dernière ni à ses membres de droit ou privilège à l'encontre de Sa Majesté. C'est une loi constitutive créant une personne juridique. L'Association a le pouvoir de négocier collectivement avec Sa Majesté, ce qu'elle a fait en l'espèce, mais ces négociations devaient se faire conformément à la *Loi*. La négociation a produit la convention, mais la convention, une fois signée, n'est devenue valide qu'après que le gouverneur en conseil l'eut approuvée par règlement en vertu de l'art. 9 de la *Loi*. L'article 9 ainsi que les règlements établis sous son empire sont assujettis aux dispositions de l'art. 57.

Dans leur plaidoirie, les appelants citent la *Civil Service Joint Council Act*, 1967 (N.S.), chap. 6, R.S.N.S. 1967, chap. 35, qui a été abrogée par l'art. 47 de la *Civil Service Collective Bargaining Act*, 1978 (N.S.), chap. 3. Ce texte de loi, antérieur de six ans à l'incorporation de l'Association, prévoyait un mécanisme en vue d'étudier les conditions d'emploi des fonctionnaires. Il prévoyait la création d'un Conseil mixte de la Fonction publique formé de trois fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil, de trois membres nommés par le gouverneur en conseil sur la recommandation de l'Association de la Fonction publique de la Nouvelle-Écosse et d'un président nommé par le gouverneur en conseil.

Le président devait établir l'ordre du jour des réunions et y inscrire, à la demande d'un membre, toute question relative aux conditions d'emploi des fonctionnaires. Le conseil devait étudier et négocier les questions portées à l'ordre du jour. Dans l'arrêt *Nova Scotia Government Employees Association, Scratch, Theriault and Watts v. Nova Scotia Civil Service Commission*⁴, la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a décidé que le conseil n'avait pas compétence pour étudier les griefs individuels, mais que sa compétence se limitait aux conditions générales d'emploi.

⁴ (1977), 24 N.S.R. (2d) 364.

⁴ (1977), 24 N.S.R. (2d) 364.

Provision was made in the statute for a Civil Service Arbitration Board.

Section 8 provided as follows:

8 The Governor in Council, notwithstanding the provisions of the Civil Service Act, is empowered to and subject to Section 9 shall implement any decision of the Joint Council or the Arbitration Board and the Civil Service Commission is empowered to and subject to Section 9 shall implement such a decision in the same manner as it implements a provision of the Civil Service Act or a regulation made thereunder.

Counsel for the appellants submits that this section would permit the enforcement of a collective agreement against the Crown "notwithstanding the provisions of the *Civil Service Act*". Whether this is so or not, it is not an issue which is before the Court on this appeal. We are not concerned with any decision of the Joint Council or of the Arbitration Board. Neither of these bodies had anything to do with the formulation of the agreement.

For the foregoing reasons, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax.

Solicitors for the respondents: J. W. Kavanagh and Mollie Gallagher, Halifax.

Le texte de loi établissait un conseil d'arbitrage de la Fonction publique.

L'article 8 se lisait comme suit:

[TRADUCTION] 8 Par dérogation à la *Civil Service Act*, le gouverneur en conseil a le pouvoir de mettre à exécution les décisions du Conseil mixte ou du conseil d'arbitrage et, sous réserve de l'article 9, il est tenu de les exécuter. La Commission de la Fonction publique a le pouvoir d'exécuter ces décisions et, sous réserve de l'article 9, est tenue de le faire de la même façon qu'elle exécute les dispositions de la *Civil Service Act* ou ses règlements d'application.

L'avocat des appelants prétend que cet article permettrait d'exécuter une convention collective à l'encontre de Sa Majesté «par dérogation à la *Civil Service Act*». Qu'il ait raison ou non, là n'est pas la question en litige ici. Nous n'avons pas à examiner une décision du Conseil mixte ou du conseil d'arbitrage. Ces organismes n'ont joué aucun rôle dans l'élaboration de la convention.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax.

Procureurs des intimés: J. W. Kavanagh et Mollie Gallagher, Halifax.