

T-2084-96

T-2084-96

**Public Service Alliance of Canada** (*Applicant*)**L'Alliance de la Fonction publique du Canada** (*requérante*)

v.

c.

**National Capital Commission** (*Respondent*)**La Commission de la Capitale nationale** (*intimée*)

and

et

**Public Service Staff Relations Board** (*Intervenor*)**La Commission des relations de travail dans la fonction publique** (*intervenante*)**INDEXED AS: PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA v. NATIONAL CAPITAL COMMISSION (T.D.)****RÉPERTORIÉ: ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA c. COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Pinard J.—Ottawa, September 30 and October 24, 1997.

Section de première instance, juge Pinard—Ottawa, 30 septembre et 24 octobre 1997.

*Public Service — Jurisdiction — Judicial review of PSSRB Chairperson's refusal to refer proposals to arbitration board — PSSRA, s. 66(1) conferring on Chairperson exclusive jurisdiction to determine terms of reference of board — Assuring consistency of rulings, finality in arbitration process — Such boards now ad hoc — Not involved in process beyond rendering award — Need for consistency as award binding on parties — Avoiding revision of Chairperson's ruling on mandate.*

*Fonction publique — Compétence — Contrôle judiciaire du refus, de la part du président de la CRTFP, de porter certaines propositions devant un conseil d'arbitrage — L'art. 66(1) de la LRTFP confère au président la compétence exclusive pour fixer le mandat d'un conseil d'arbitrage — Cela permet d'assurer la cohérence et le caractère définitif des décisions arbitrales — Le conseil d'arbitrage est devenu un conseil ad hoc — Il est intéressé uniquement par la décision à rendre et non pas par le processus d'arbitrage en soi — La cohérence des décisions est nécessaire car elles s'imposent aux parties — Il faut éviter de remettre en cause la décision du président concernant le mandat.*

*Public Service — Labour relations — Judicial review of PSSRB Chairperson's ruling Public Sector Compensation Act freezing terms, conditions of employment of NCC employees; refusing to refer to arbitration proposals respecting job evaluation, Art. 47.01 (permitting employer to contract out services if not resulting in loss of employment), Art. Y-1 (binding purchaser of respondent's business to collective agreement) — Public Sector Compensation Act applicable to respondent, employees — Job evaluation plan proposal contrary to PSSRA, s. 69(3)(a) because dealing with classification — Art. 47.01 proposal contrary to s. 69(3)(a), (b) because dealing with organization of respondent — Art. Y-1 proposal contrary to ss. 7 (prohibiting interference with employer's ability to organize itself), 69(2) (making s. 57(2) applicable to an arbitral award), 57(2)(a) (prohibiting changes to terms and conditions of employment requiring amendment of legislation), 69(3)(a).*

*Fonction publique — Relations du travail — Contrôle judiciaire de la décision du président de la CRTFP selon laquelle la Loi sur la rémunération du secteur public a gelé les conditions d'emploi des salariés de la CCN; refusant de porter en arbitrage les propositions concernant l'évaluation des emplois, la clause 47.01 (autorisant le recours à une collaboration extérieure si celle-ci n'entraîne la perte d'aucun emploi), la clause Y-1 (obligeant le repreneur des activités de la CCN à respecter la convention collective) — La Loi sur la rémunération du secteur public s'applique à l'intimée ainsi qu'aux salariés — La proposition touchant le plan d'évaluation des emplois est contraire à l'art. 69(3)(a) de la LRTFP car elle a trait à la classification — La proposition concernant la clause 47.01 est contraire à l'art. 69(3)(a) et b) car elle porte sur l'organisation de l'intimée — La proposition concernant la clause Y-1 est contraire à l'art. 7 (qui interdit de s'immiscer dans le pouvoir d'organisation reconnu à l'employeur), à l'art. 69(2) (qui prévoit que l'art. 57(2) s'applique aux sentences arbitrales), à l'art. 57(2)(a) (interdisant toute modification des conditions*

*Administrative law — Judicial review — Certiorari — Judicial review of PSSRB Chairperson's refusal to refer certain proposals to arbitration board — Standard of review that of reasonableness — In determining what matters properly included in arbitral award, Chairperson acting within confines of jurisdiction conferred by Parliament — While no privative clause, also no statutory right of appeal — Chairperson specialized decision maker with considerable expertise — Standard of correctness applied to ruling Public Sector Compensation Act freezing terms, conditions of employment of NCC employees — Not established Chairperson frequently encountering that Act.*

This was an application for judicial review of the refusal by the Chairperson of the Public Service Staff Relations Board to refer certain proposals to an arbitration board. The respondent employer was subject to the *Public Service Staff Relations Act*, which deals with collective bargaining and related matters. The applicant was the bargaining agent for all NCC employees. When the parties were unable to agree on the terms and conditions of employment, the applicant requested arbitration under *Public Service Staff Relations Act*, section 64. The Chairperson ruled that the *Public Sector Compensation Act* could be extended to freeze the terms and conditions of employment of NCC employees, and refused to refer to arbitration proposals respecting job evaluation, Article 47.01, (which permitted the employer to contract out services and functions if the contracting out would not result in any loss of employment) and Article Y-1, (which would bind any purchaser of the respondent's business to the terms of the collective agreement).

*Public Service Staff Relations Act*, section 7 prohibits interference with the employer's ability to organize itself. Paragraph 57(2)(a) prohibits changes to the terms or condition of employment that require the amendment of legislation. Subsection 69(2) provides that subsection 57(2) applies to an arbitral award. Under subsection 66(1), subject to section 69, the chairperson shall deliver to the arbitration board a notice referring the matters in dispute to the board for arbitration. Paragraph 69(3)(a) prohibits an arbitral award from dealing with the classification of positions in the Public Service. Paragraph 69(3)(b) prohibits an arbitral award from dealing with the standards, procedures, or processes governing the deployment, lay-off or termination of the employment of employees.

The issues were: whether the Chairperson had the jurisdiction to determine the terms of reference of an arbitration

*d'emploi qui nécessiterait une modification législative) et à l'art. 69(3)a).*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Contrôle judiciaire du refus, de la part du président de la CRTFP, de porter certaines propositions devant un conseil d'arbitrage — Le critère applicable en l'espèce en matière de contrôle judiciaire est celui de caractère raisonnable de la décision — Lorsqu'il décide quelles sont les questions pouvant être tranchées par une décision arbitrale, le président agit dans les limites de la compétence que lui a conférée le législateur — Il n'existe en l'espèce aucune clause privative, ni de droit d'appel garanti par la loi — Le président est un décideur spécialisé pourvu d'une expertise considérable — La décision estimant que la Loi sur la rémunération du secteur public gèle les conditions d'emploi des salariés de la CCN doit se voir appliquer le critère de la justesse — Il n'a pas été établi qu'il s'agit là d'un texte que le président est souvent appelé à examiner.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant le refus, de la part du président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de porter certaines propositions devant un conseil d'arbitrage. L'employeur intimé est assujéti à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, touchant la négociation des conventions collectives et autres questions annexes. La requérante était agent négociateur de tous les salariés de la CCN. Lorsque les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur les conditions de travail, la requérante a demandé un arbitrage au titre de l'article 64 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Le président a estimé que le champ de la *Loi sur la rémunération du secteur public* pouvait être élargi afin de geler les conditions d'emploi des salariés de la CCN, refusant par là même de porter en arbitrage les propositions concernant l'évaluation des emplois, la clause 47.01 (autorisant l'employeur à recourir à une collaboration extérieure dans la mesure où celle-ci n'entraîne la perte d'aucun emploi) et la clause Y-1, (obligeant le reprenneur des activités de la CCN à respecter les conditions de la convention collective).

L'article 7 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* interdit toute immixtion dans les pouvoirs d'organisation de l'employeur. L'alinéa 57(2)a) interdit toute modification des conditions de travail qui exigerait une modification législative. Le paragraphe 69(2) prévoit que le paragraphe 57(2) s'applique aux décisions arbitrales. Selon le paragraphe 66(1), et sous réserve de l'article 69, le président renvoie par écrit au conseil d'arbitrage les questions en litige. L'alinéa 69(3)a) exclut du champ des décisions arbitrales la classification des postes de la fonction publique. L'alinéa 69(3)b) exclut du champ des décisions arbitrales les questions ayant trait aux normes, procédures ou méthodes régissant la mutation, la mise en disponibilité ou le licenciement des salariés.

Les questions en litige étaient les suivantes: était-il de la compétence du président de fixer le mandat du conseil

board; what was the appropriate standard of review of the Chairperson's rulings; whether the *Public Sector Compensation Act* froze compensation plans applicable to the NCC; and whether the terms of reference should have included the proposals respecting the job evaluation plan, Articles 47.01 and Y-1.

*Held*, the application should be dismissed.

Subsection 66(1) confers on the Chairperson exclusive jurisdiction to determine the terms of reference of an arbitration board. This interpretation assures consistency of rulings and finality in the arbitration process, which is particularly important since an arbitration board is no longer chaired by a member of the Public Service Staff Relations Board. The arbitration board has become an *ad hoc* board, and has no involvement in the arbitration process beyond the rendering of its award. It also has no involvement in rights disputes arising from the interpretation of its arbitral award. Furthermore, the need for consistency is now greater in view of the fact that the arbitration board's award, unlike a conciliation board report, is binding on the parties. A procedure whereby the arbitration board is free to determine if matters may or may not be included in its award would invite an arbitration board to revisit the Chairperson's ruling and arrive at a different conclusion.

The standard of review of the Chairperson's determination of the terms of reference of an arbitration board should be that of reasonableness. In determining what matters may be included in an arbitral award, the Chairperson is not determining the parameters of his own jurisdiction, but is acting within the confines of the jurisdiction granted to him by Parliament. While there was no privative clause herein, there was also no statutory right of appeal, and the Chairperson was a specialized decision maker with considerable expertise, who was appointed by Parliament to set the parameters for collective agreements.

As it was not established that the *Public Sector Compensation Act*, which extends compensation plans to employees employed by entities subject to the provisions of the Act and is thus clearly linked to the arbitration board's mandate, was frequently encountered by the Chairperson, a standard of correctness should be applied to that part of the Chairperson's ruling.

The *Public Sector Compensation Act* and the constraints on collective bargaining contained therein do apply to the respondent and its employees. Section 3 states that the Act

d'arbitrage? Quels étaient les critères applicables en cas de contrôle judiciaire des décisions prises par le président? La *Loi sur la rémunération du secteur public* avait-elle entraîné le gel des plans de rémunération applicables à la CCN? Le mandat du conseil d'arbitrage aurait-il dû inclure les propositions touchant les clauses 47.01 et Y-1 concernant le plan d'évaluation des emplois.

*Jugement*: la demande est rejetée.

Le paragraphe 66(1) de la Loi confère au président la compétence exclusive de fixer le mandat d'un conseil d'arbitrage. Cette interprétation permet d'assurer la cohérence et le caractère définitif des décisions, cela étant d'une importance particulière puisque le conseil d'arbitrage n'est plus présidé par un membre de la CRTFP. Le conseil d'arbitrage a été transformé en conseil *ad hoc*, intéressé uniquement par la décision à rendre et non plus, de manière plus large, par le processus d'arbitrage en soi. Il n'est pas non plus appelé à intervenir lorsque l'interprétation de sa décision arbitrale donne lieu à un litige concernant les droits respectifs des intéressés. De plus, la cohérence de l'ensemble des décisions arbitrales est devenue encore plus importante qu'auparavant étant donné que, contrairement à ce qu'il en est du rapport d'un bureau de conciliation, la décision du conseil d'arbitrage lie les parties. Toute procédure permettant au conseil d'arbitrage de décider librement des questions pouvant ou non être comprises dans sa décision risquerait de voir une décision du président remise en cause par un conseil d'arbitrage qui pourrait alors parvenir à une conclusion différente.

S'agissant de la manière dont le président a fixé le mandat d'un conseil d'arbitrage, et dans l'hypothèse d'un contrôle judiciaire, le critère applicable devrait être celui du caractère raisonnable de la décision en cause. Lorsqu'il décide quelles sont les questions pouvant être tranchées par une décision arbitrale, le président ne se prononce pas sur les limites de sa propre compétence mais agit dans les limites de la compétence que lui a conférée le législateur. S'il n'existe, en l'espèce, aucune clause privative, il n'y a pas non plus de droit d'appel garanti par la loi et le président est un décideur spécialisé pourvu d'une expertise considérable, qui est nommé par le législateur afin de fixer les paramètres des conventions collectives.

Il n'a pas été établi que la *Loi sur la rémunération du secteur public*, qui prévoit la prorogation des régimes de rémunération des personnes employées par des entités relevant de la Loi et entretient donc des liens très nets avec le mandat du conseil d'arbitrage, soit un texte que le président est souvent appelé à examiner et cette partie de la décision du président doit donc se voir appliquer le critère de la justesse.

La *Loi sur la rémunération du secteur public*, et les limites que ce texte apporte aux négociations collectives s'applique à l'intimée et à ses salariés. L'article 3 prévoit

applies to employees employed in or by the agencies, boards, commissions or corporations set out in Schedule II. The NCC is one of the employers listed in Schedule II. The effect of the legislation is to identify the provisions of employees' compensation plans as they existed as of February 26, 1991 and to extend their application for the time periods set out in the Act. Once the provisions of a compensation plan are identified, those provisions then become the terms and conditions which govern the compensation of that group of employees. It is significant that the focus of the legislation is on "employees" rather than employers. Section 3 delineates which "employees" are covered by the Act. Sections 5 and 6 extend the compensation plan of "employees" and make no reference to employers. That there was no compensation plan on February 26, 1991 which involved the NCC as an employer was irrelevant. The compensation plan which applied to the employees in question continued to apply to them once they became employed by the NCC when it acquired separate employer status on January 1, 1994. In determining which matters in dispute should be referred to the arbitration board, the Chairperson had to have regard to subsection 69(2) and paragraph 57(2)(a) of the Act. Given the present factual context, the Chairperson could not include the applicant's proposals dealing with compensation matters in the terms of reference, because they would have required the amendment of the *Public Sector Compensation Act*.

The references in the job evaluation plan proposal were all indicative of a classification system. The Chairperson could not refer the proposal to the arbitration board because it dealt with the subject of classification contrary to paragraph 69(3)(a).

The Chairperson's decision not to include the proposal respecting Article 47.01 in the terms of reference was correct. Article 47.01 deals with the organization of the employer contrary to paragraphs 69(3)(a) and (b). A proposal preventing the contracting out of services would prevent the contracting out of functions perhaps presently performed by certain employees during regular hours of work. Such a proposal could operate to prevent lay-offs.

The Chairperson's ruling with respect to Article Y-1 was correct because this proposal was contrary to section 7, subsection 69(2) and paragraphs 57(2)(a) and 69(3)(a) of the Act. This proposal with regard to successor rights could require the employer to fulfil obligations which were beyond its legal capacity from both a constitutional and contractual perspective. The employer could not negotiate a provision that the terms and condition of these employees would continue to be governed by the Act, because the new employer may not fall under the realm of the same Act. The proposal

que la Loi s'applique aux salariés employés dans les conseils, commissions, sociétés et autres organismes mentionnés à l'Annexe II. La CCN est bien un des organismes employeurs figurant à l'Annexe II. Ce texte a pour effet d'identifier les dispositions des régimes de rémunération des salariés tels qu'ils étaient au 26 février 1991 et d'en proroger l'application selon les délais fixés par la Loi. À partir du moment où les dispositions d'un régime de rémunération sont identifiées, les dispositions deviennent des conditions régissant la rémunération de ce groupe de salariés. Il importe de noter que le texte évoque davantage les «salariés» que les employeurs. L'article 3 précise les catégories de «salariés» auxquels s'appliquent les dispositions de la Loi. Les articles 5 et 6 ont tous deux pour effet de proroger le régime de rémunération des «salariés», sans même mentionner les employeurs. Peu importe qu'il n'existait, au 26 février 1991, aucun régime de rémunération auquel la CCN aurait participé à titre d'employeur. Le régime de rémunération qui s'appliquait aux salariés en question va continuer à s'y appliquer lorsqu'ils deviendront des employés de la CCN le 1<sup>er</sup> janvier 1994 lorsque cet organisme s'est vu reconnaître la qualité d'employeur distinct. Pour dire quelles questions litigieuses devaient et pouvaient être renvoyées devant un conseil d'arbitrage, le président devait se référer au paragraphe 69(2) ainsi qu'à l'alinéa 57(2)a) de la Loi. Considérant les faits de l'espèce, le président ne pouvait pas faire figurer dans le mandat du conseil d'arbitrage les propositions de la requérante touchant la rémunération car cela aurait exigé une modification de la *Loi sur la rémunération du secteur public*.

Selon la teneur de la proposition touchant le plan d'évaluation des emplois, celle-ci portait sur la classification. Le président ne pouvait donc pas porter cette proposition devant le conseil d'arbitrage étant donné que, contrairement à l'alinéa 69(3)a), elle avait trait à la classification.

C'est à juste titre que le président a décidé de ne pas inclure dans le mandat du conseil d'arbitrage la proposition concernant la clause 47.01. La clause 47.01 porte, contrairement aux alinéas 69(3)a) et b), sur l'organisation de l'employeur. Toute proposition interdisant le recours à une collaboration extérieure empêcherait effectivement de faire accomplir à l'externe des fonctions qui sont peut-être actuellement accomplies par certains employés pendant les heures normales de travail. Une telle proposition pourrait donc avoir pour effet direct d'empêcher les licenciements.

La décision du président concernant la clause Y-1 est juste, étant donné que la proposition en question est effectivement contraire à l'article 7, au paragraphe 69(2), ainsi qu'aux alinéas 57(2)a) et 69(3)a) de la Loi. La proposition en question touchant les droits du successeur exigerait que l'employeur s'acquitte d'obligations qui, du point de vue constitutionnel et contractuel, dépassent largement sa capacité juridique. L'employeur ne peut pas négocier une disposition prévoyant que les conditions de travail des salariés continueront à être régies par la loi étant donné que

interfered with NCC's right to organize its workforce and, if referred, would require the amendment of legislation by Parliament.

le nouvel employeur ne sera pas nécessairement assujéti à cette loi. La proposition en question s'oppose au droit qu'a la CCN d'organiser sa main-d'œuvre, et son renvoi en arbitrage exigerait que le législateur modifie la loi.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*National Capital Act*, R.S.C., 1985, c. N-4.  
*Public Sector Compensation Act*, S.C. 1991, c. 30, ss. 2(1) "bargaining agent", "compensation", "compensation plan", "employee" (as am. by S.C. 1994, c. 18, s. 2), "wage rate", 3(1), 5(1) (as am. *idem*, s. 3), 6, 7(1),(2), (2.2) (as enacted *idem*, s. 4), (3),(4),(5), 8 (as am. by S.C. 1995, c. 17, s. 4).  
*Public Service Reform Act*, S.C. 1992, c. 54.  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 7, 50 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 45), 57(2), 62, 64 (as am. *idem*, s. 53), 65 (as am. *idem*, s. 54), 66 (as am. *idem*), 69 (as am. *idem*, s. 57), 70(1), 79 (as am. *idem*, s. 78), Sch. I, Part II (as am. by SOR/93-304, s. 2).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; (1993), 101 D.L.R. (4th) 673; 11 Admin. L.R. (2d) 59; 93 CLLC 14,022; 150 N.R. 161; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; (1993), 102 D.L.R. (4th) 402; 153 N.R. 81; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; (1993), 102 D.L.R. (4th) 609; 14 Admin. L.R. (2d) 1; 93 CLLC 14,032; 152 N.R. 1; 63 O.A.C. 1; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; (1995), 121 D.L.R. (4th) 385; 177 N.R. 1; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Canada (Attorney General)*, [1988] F.C.J. No. 948 (T.D.) (QL).

##### DISTINGUISHED:

*P.S.A.C. v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 2 F.C. 471; (1986), 34 D.L.R. (4th) 641; 72 N.R. 241 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Séguin* (1995), 101 F.T.R. 64 (F.C.T.D.); *Ouimet et al. v. Canada (Treasury*

#### LOIS ET RÉGLEMENTS

*Loi sur la capitale nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-4.  
*Loi sur la réforme de la fonction publique*, L.C. 1992, ch. 54.  
*Loi sur la rémunération du secteur public*, L.C. 1991, ch. 30, art. 2(1) «agent négociateur», «régime de rémunération», «rémunération», «salarié» (mod. par L.C. 1994, ch. 18, art. 2), «taux de salaire», 3(1), 5(1) (mod., *idem*, art. 3), 6, 7(1),(2), (2.2) (édicte, *idem*, art. 4), (3),(4),(5), 8 (mod. par L.C. 1995, ch. 17, art. 4).  
*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 7, 50 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 45), 57(2), 62, 64 (mod., *idem*, art. 53), 65 (mod., *idem*, art. 54), 66 (mod., *idem*), 69 (mod., *idem*, art. 57), 70(1), 79, annexe I, partie II (mod. par DORS/93-304, art. 2).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; (1993), 101 D.L.R. (4th) 673; 11 Admin. L.R. (2d) 59; 93 CLLC 14,022; 150 N.R. 161; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; (1993), 102 D.L.R. (4th) 402; 153 N.R. 81; *Dayco (Canada) Ltd. c. CAW-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; (1993), 102 D.L.R. (4th) 609; 14 Admin. L.R. (2d) 1; 93 CLLC 14,032; 152 N.R. 1; 63 O.A.C. 1; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations de travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; (1995), 121 D.L.R. (4th) 385; 177 N.R. 1; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, [1988] F.C.J. n° 948 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*A.F.P.C. c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 C.F. 471; (1986), 34 D.L.R. (4th) 641; 72 N.R. 241 (C.A.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Canada (Procureur général) c. Séguin* (1995), 101 F.T.R. 64 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Ouimet et al. c. Canada*

*Board*) (1995), 106 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Council of Postal Unions and the Treasury Board*, Conciliation Board Terms of Reference, Board File No. 190-2-7, April 7, 1970; *PSAC and the Defence Research Board*, Conciliation Board Terms of Reference, Board File No. 190-5-15, February 6, 1973; *PIPS and the Treasury Board*, Conciliation Board Terms of Reference, Board File No. 190-2-161, August 16, 1988.

APPLICATION for judicial review of the refusal by the Chairman of the Public Service Staff Relations Board to refer certain proposals to an arbitration board. Application dismissed.

## COUNSEL:

*Andrew J. Raven and David Yazbeck* for applicant.  
*Lynn H. Harnden and R. Bhatt* for respondent.  
*Martine Richard* for intervenor.

## SOLICITORS:

*Raven, Jewitt & Allen*, Ottawa, for applicant.  
*Emond, Harnden*, Ottawa, for respondent.  
*Scott & Ayles*, Ottawa, for intervenor.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] PINARD J.: This is an application for judicial review of the decision of Ian Deans, sitting as Chairperson of the Public Service Staff Relations Board (the PSSRB), dated August 20, 1996, which fixed the terms of reference of an arbitration board pursuant to the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35]. In his decision, the Chairperson determined that certain proposals were to be referred to the arbitration board and certain other provisions were not to be referred. The applicant, Public Service Alliance of Canada (the Alliance), filed its application for judicial review of the Chairperson's refusal to refer certain proposals to the arbitration board on September 19, 1996.

*(Conseil du Trésor)* (1995), 106 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Conseil des Unions des employés des postes et le Conseil du Trésor*, Mandat du Bureau de conciliation n° 190-2-7, 7 avril 1970; *AFPC et le Conseil de recherches pour la défense*, Mandat du Bureau de conciliation, n° 190-5-15, 6 février 1973; *IPFP et le Conseil du Trésor*, Mandat du Bureau de conciliation, n° 190-2-161, 16 août 1988.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant le refus, de la part du président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de porter certaines propositions devant un conseil d'arbitrage. Demande rejetée.

## AVOCATS:

*Andrew J. Raven et David Yazbeck* pour la requérante.  
*Lynn H. Harnden et R. Bhatt* pour l'intimée.  
*Martine Richard* pour l'intervenante.

## PROCUREURS:

*Raven, Jewitt & Allen*, Ottawa, pour la requérante.  
*Emond, Harnden*, Ottawa, pour l'intimée.  
*Scott & Ayles*, Ottawa, pour l'intervenante.

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

[1] LE JUGE PINARD: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision de M. Ian Deans, siégeant à titre de président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la CRTFP), du 20 août 1996, fixant le mandat d'un conseil d'arbitrage conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-35]. Dans sa décision, le président prévoyait que certaines propositions seraient portées devant un conseil d'arbitrage, mais que d'autres propositions ne le seraient pas. La requérante, l'Alliance de la fonction publique du Canada (l'Alliance), a déposé, le 19 septembre 1996, une demande de contrôle judiciaire visant ce refus, de la part du président, de porter certaines propositions devant le conseil d'arbitrage.

THE FACTS

[2] The respondent National Capital Commission (the NCC) is created pursuant to the *National Capital Act*, R.S.C., 1985, c. N-4, as amended, and has been given a mandate relating broadly to the development, conservation and improvement of the National Capital Region. Effective January 1, 1994, the NCC was established as a separate employer under Part II of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, as amended [as am. by SOR/93-304, s. 2] (the Act). Accordingly, the NCC remains subject to the provisions of the Act, which deal generally with collective bargaining and related matters. Prior to January 1, 1994, Treasury Board was the employer of the employees now working for the NCC. Upon the establishment of the NCC as a separate employer under the Act, the Alliance applied to the PSSRB for certification as bargaining agent on behalf of NCC employees. By its decision dated January 25, 1995, the PSSRB certified the Alliance as bargaining agent for all employees of the NCC. On February 3, 1995, the Alliance served notice to bargain collectively upon the NCC with a view to concluding a collective agreement pursuant to section 50 [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 45] of the Act. Following service of the notice to bargain, the Alliance and the NCC attempted to negotiate a collective agreement respecting terms and conditions of employment of the Alliance-represented employees.

[3] By notice dated May 31, 1995, the Alliance requested arbitration under section 64 [as am. *idem*, s. 53] of the Act, which provides for the right of parties engaged in collective bargaining to request arbitration in respect of those terms and conditions of employment upon which the parties have been unable to reach an agreement.

[4] In due course, the Chairperson of the PSSRB met with the parties with a view to determining which matters in dispute could be referred to an arbitration board pursuant to sections 66 [as am. *idem*, s. 54] and 69 [as am. *idem*, s. 57] of the Act. Subsequently, the

LES FAITS

[2] L'intimée, la Commission de la capitale nationale (la CCN) doit son existence à la *Loi sur la capitale nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-4, modifiée, en vertu de laquelle elle est investie d'une mission d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994, la CCN a été reconnue comme employeur distinct au titre de la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, modifiée [mod. par DORS/93-304, art. 2] (la Loi). En conséquence, la CCN demeure assujettie à certaines dispositions de la Loi, touchant, de manière générale, la négociation des conventions collectives et autres questions connexes. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'employeur des personnes actuellement employées par la CCN était le Conseil du Trésor. Dès la reconnaissance de la CCN comme employeur distinct dans le cadre de la Loi, l'Alliance a déposé, devant la CRTFP, une demande d'accréditation en tant qu'agent négociateur des salariés de la CCN. Par décision en date du 25 janvier 1995, la CRTFP a effectivement accrédité l'Alliance en tant qu'agent négociateur pour l'ensemble des employés de la CCN. Le 3 février 1995, l'Alliance a signifié à la CCN un avis de négociation en vue de la conclusion d'une convention collective conformément à l'article 50 [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 45] de la Loi. Suite à la signification de cet avis de négociation, l'Alliance et la CCN se sont attachées à négocier une convention collective sur les conditions d'emploi des salariés représentés par l'Alliance.

[3] Par avis en date du 31 mai 1995, l'Alliance a demandé un arbitrage au titre de l'article 64 [mod., *idem*, art. 53] de la Loi qui prévoit le droit, pour les parties engagées dans une négociation collective, de demander un arbitrage sur les conditions d'emploi à l'égard desquelles les parties ne seraient pas parvenues à s'entendre.

[4] En temps opportun, le président de la CRTFP s'est réuni avec les intéressés afin de décider des questions litigieuses pouvant être portées devant un conseil d'arbitrage en vertu des articles 66 [mod., *idem*, art. 54] et 69 [mod., *idem*, art. 57] de la Loi.

parties filed written submissions and, by his decision dated August 20, 1996, the Chairperson issued a decision specifying the terms of reference of the arbitration board.

### THE ISSUES

[5] The applicant submits that the Chairperson erred in law and failed to exercise his jurisdiction when he:

— ruled that the provisions of the *Public Sector Compensation Act* [S.C. 1991, c. 30] had the effect of freezing compensation plans applicable to the NCC;

— decided not to include in the terms of reference a proposal respecting the joint development of a job evaluation plan; and

— decided not to include in the terms of reference proposals respecting Articles 47.01 and Y-1.

[6] The issues upon which the intervenor PSSRB was granted leave to intervene are:

— the scope of the jurisdiction of a chairperson when delivering a notice referring the matters in dispute to an arbitration board, pursuant to section 66 of the Act; and

— the appropriate standard of judicial review applicable to the review of a chairperson's rulings pursuant to section 66 of the Act.

### ANALYSIS

[7] Prior to considering the applicant's submissions, I intend to deal first with the issues raised by the intervenor.

#### The Scope of the Chairperson's Jurisdiction

[8] Prior to the amendments to the Act by virtue of the *Public Service Reform Act*, S.C. 1992, c. 54, effective June 1, 1993, the matters in dispute specified in the request for arbitration constituted the terms of reference of the arbitration board, subject to section 69 of the Act. In fact, a member of the PSSRB chaired

Par la suite, les parties ont déposé leurs conclusions écrites et, par décision en date du 20 août 1996, le président a rendu une décision fixant le mandat du conseil d'arbitrage.

### LES QUESTIONS EN LITIGE

[5] La requérante fait valoir que le président a commis une erreur de droit et a omis d'exercer la compétence qui est la sienne:

— en décidant que les dispositions de la *Loi sur la rémunération du secteur public* [L.C. 1991, ch. 30] a entraîné le gel des plans de rémunération applicables à la CCN;

— en décidant de ne pas inclure dans le mandat une proposition touchant l'élaboration conjointe d'un plan d'évaluation des emplois; et

— en décidant de ne pas inclure dans le mandat des propositions touchant les clauses 47.01 et Y-1.

[6] Les questions à l'égard desquelles l'intervenante, la CRTFP, a été autorisée à intervenir sont:

— l'étendue de la compétence du président lors de la délivrance d'un avis renvoyant les questions litigieuses devant un conseil d'arbitrage, en vertu de l'article 66 de la Loi; et

— les critères applicables en cas de contrôle judiciaire des décisions prises par le président en application de l'article 66 de la Loi.

### ANALYSE

[7] Avant d'examiner les arguments présentés par la requérante, il y a lieu de se pencher sur les questions qu'a soulevées l'intervenante.

#### L'étendue de la compétence du président

[8] Avant les modifications apportées à la Loi par la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, L.C. 1992, ch. 54, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1993, sous réserve de l'article 69 de la Loi, le mandat du conseil d'arbitrage englobait, justement, les questions litigieuses énoncées dans la demande d'arbitrage. En fait, le



the arbitration board. The arbitration board determined which matters might be included in an arbitral award, and then proceeded to make its award on the merits. The former provisions read as follows:

57. . . .

(2) No collective agreement shall provide, directly or indirectly, for the alteration or elimination of any existing term or condition of employment or the establishment of any new term or condition of employment,

(a) the alteration or elimination or the establishment of which would require or have the effect of requiring the enactment or amendment of any legislation by Parliament, except for the purpose of appropriating moneys required for its implementation; or

(b) that has been or may be established pursuant to any Act specified in Schedule II.

. . .

62. (1) In respect of each dispute referred to arbitration, the Board shall be deemed to consist, for the period of the arbitration proceedings and for the purposes of the arbitration only, of a member of the Board and two other persons one each selected by the Board from each panel appointed under subsection 61(1).

. . .

64. (1) Where the parties to collective bargaining have bargained collectively in good faith with a view to concluding a collective agreement but have been unable to reach agreement on any term or condition of employment of employees in the relevant bargaining unit that may be embodied in an arbitral award, either party may, by notice in writing to the Secretary of the Board, given in accordance with subsection (2), request arbitration in respect of that term or condition of employment.

. . .

66. (1) Subject to section 69, the matters in dispute specified in the notice under section 64 and in any notice under section 65 constitute the terms of reference of the Board in relation to the request for arbitration, and the Board shall, after considering the matters in dispute together with any other matter that the Board considers necessarily incidental to the resolution of the matters in dispute, render an arbitral award in respect thereof.

. . .

69. (1) Subject to this section, an arbitral award may deal with rates of pay, hours of work, leave entitlements, stan-

conseil d'arbitrage était présidé par un membre de la CRTFP. Le conseil d'arbitrage décidait quelles questions pourraient faire l'objet d'une décision arbitrale avant de rendre cette décision en se prononçant sur le fond de l'affaire. Voici le texte des anciennes dispositions:

57. . . .

(2) Une convention collective ne peut avoir pour effet direct ou indirect de:

a) modifier, supprimer ou établir une condition d'emploi de manière que cela nécessiterait ou entraînerait l'adoption ou la modification d'une loi fédérale, exception faite des lois affectant les crédits nécessaires à son application;

b) modifier ou supprimer une condition d'emploi établie, ou établir une condition d'emploi pouvant l'être, en conformité avec une loi mentionnée à l'annexe II.

. . .

62. (1) Dans le cas d'un différend renvoyé à l'arbitrage, la Commission est réputée se composer, à cette seule fin et pour la durée de la procédure, d'un commissaire et de deux autres personnes choisies par elle au sein de chacun des groupes constitués en vertu du paragraphe 61(1).

. . .

64. (1) Dans le cas où les parties à des négociations collectives ont négocié collectivement de bonne foi et en vue de conclure une convention collective, mais n'ont pu s'entendre sur une condition d'emploi visant les fonctionnaires de l'unité de négociation en cause et susceptible d'être incluse dans une décision arbitrale, l'une ou l'autre des parties peut, par avis écrit adressé au secrétaire de la Commission, demander l'arbitrage sur cette condition d'emploi.

. . .

66. (1) Sous réserve de l'article 69, le mandat de la Commission, dans le cas d'une demande d'arbitrage, porte sur les questions en litige mentionnées dans les avis prévus par les articles 64 et 65. Après étude de ces questions ainsi que de toute autre question dont elle juge la prise en compte nécessaire à la solution du différend, la Commission rend une décision arbitrale en l'espèce.

. . .

69. (1) Dans les limites du présent article, une décision arbitrale peut statuer sur les barèmes de rémunération, les

dards of discipline and other terms and conditions of employment directly related thereto.

(2) Subsection 57(2) applies, with such modifications as the circumstances require, in relation to an arbitral award.

(3) No arbitral award shall deal with the standards, procedures or processes governing the appointment, appraisal, promotion, demotion, transfer, lay-off or release of employees, or with any term or condition of employment of employees that was not a subject of negotiation between the parties during the period before arbitration was requested in respect thereof.

[9] As a result of the amendments brought on by the *Public Service Reform Act*, an arbitration board is appointed in the same manner as a conciliation board. The amended Act does not allow for an arbitration board to be chaired by a member of the PSSRB. Under these new provisions, the Chairperson delivers terms of reference to the arbitration board "subject to section 69". The provisions of the Act as a result of the amendments brought on by the *Public Service Reform Act* read as follows [ss. 65 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 54), 79 (as am. *idem*, s. 78)]:

57. . . .

(2) No collective agreement shall provide, directly or indirectly, for the alteration or elimination of any existing term or condition of employment or the establishment of any new term or condition of employment,

(a) the alteration or elimination or the establishment of which would require or have the effect of requiring the enactment or amendment of any legislation by Parliament, except for the purpose of appropriating moneys required for its implementation; or

(b) that has been or may be established pursuant to any Act specified in Schedule II.

. . .

65. (1) Subject to section 65.1, the Chairperson shall, on receiving a request for arbitration under section 64, establish an arbitration board for arbitration of the matters in dispute.

(2) An arbitration board shall consist of three persons appointed in the same manner as the members of a conciliation board are appointed pursuant to section 79.

. . .

66. (1) Subject to section 69, forthwith on the establishment of an arbitration board, the Chairperson shall

heures de travail, les congés, les normes disciplinaires et les autres conditions d'emploi directement afférentes.

(2) Le paragraphe 57(2) s'applique aux décisions arbitrales, compte tenu des adaptations de circonstance.

(3) Sont exclues du champ des décisions arbitrales les normes, procédures ou méthodes régissant la nomination, l'évaluation, l'avancement, la rétrogradation, la mutation, la mise en disponibilité ou le renvoi de fonctionnaires, ainsi que toute condition d'emploi n'ayant pas fait l'objet de négociations entre les parties avant que ne soit demandé l'arbitrage à son sujet.

[9] Par suite des modifications apportées par la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, un conseil d'arbitrage est nommé de la même manière qu'un bureau de conciliation. Dans sa nouvelle version, la Loi ne prévoit plus qu'un conseil d'arbitrage sera présidé par un membre de la CRTFP. Aux termes de ces nouvelles dispositions, le président confie un mandat à un conseil d'arbitrage «sous réserve de l'article 69». Voici les dispositions de la Loi sous la forme que leur ont donnée les modifications apportées par la *Loi sur la réforme de la fonction publique* [art. 65 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 54)]:

57. . . .

(2) Une convention collective ne peut avoir pour effet direct ou indirect de:

a) modifier, supprimer ou établir une condition d'emploi de manière que cela nécessiterait ou entraînerait l'adoption ou la modification d'une loi fédérale, exception faite des lois affectant les crédits nécessaires à son application;

b) modifier ou supprimer une condition d'emploi établie, ou établir une condition d'emploi pouvant l'être, en conformité avec une loi mentionnée à l'annexe II.

. . .

65. (1) Sous réserve de l'article 65.1, le président constitue, sur réception d'une demande d'arbitrage présentée au titre de l'article 64, un conseil chargé de l'arbitrage du différend.

(2) Le conseil se compose de trois personnes nommées de la façon prévue à l'article 79 en ce qui concerne les membres du bureau de conciliation.

. . .

66. (1) Sous réserve de l'article 69, dès la constitution d'un conseil d'arbitrage, le président lui renvoie par écrit les

deliver to the arbitration board a notice referring the matters in dispute to the board for arbitration.

69. (1) [Repealed, S.C. 1992, c. 54, s. 57]

(2) Subsection 57(2) applies, with such modifications as the circumstances require, in relation to an arbitral award.

(3) No arbitral award shall deal with

(a) the organization of the Public Service or the assignment of duties to, and classification of, positions in the Public Service;

(b) standards, procedures or processes governing the appointment, appraisal, promotion, demotion, deployment, lay-off or termination of employment, other than by way of disciplinary action, of employees; or

(c) any term or condition of employment of employees that was not a subject of negotiation between the parties during the period before arbitration was requested in respect thereof.

79. (1) A conciliation board shall consist of three persons appointed in the manner provided in this section.

(2) When a conciliation board is to be established, the Chairperson shall by notice require each of the parties, within seven days from the receipt of the notice, to nominate one person each to be a member of the conciliation board, and on receipt of the nominations within those seven days, the Chairperson shall appoint the persons so nominated as members of the conciliation board.

(3) If either of the parties fails to nominate a person within seven days from the receipt by it of the notice referred to in subsection (2), the Chairperson shall appoint as a member of the conciliation board a person the Chairperson deems fit for the purpose, and that member shall be deemed to have been appointed on the nomination of that party.

(4) The two members appointed under subsection (2) or (3) shall, within five days after the day on which the second of them was appointed, nominate a third person who is ready and willing to act, to be chairperson of the conciliation board, and the Chairperson shall thereupon appoint that person as the chairperson of the conciliation board.

(5) If the two members appointed under subsection (2) or (3) fail to make a nomination under subsection (4) within five days after the second of them was appointed, the Chairperson shall forthwith appoint as the chairperson of the conciliation board a person the Chairperson deems fit for the purpose.

questions en litige.

69. (1) [Abrogé, 1992, ch. 54, art. 57]

(2) Le paragraphe 57(2) s'applique aux décisions arbitrales, compte tenu des adaptations de circonstance.

(3) Sont exclues du champ des décisions arbitrales les questions suivantes:

a) l'organisation de la fonction publique, l'attribution de fonctions aux postes au sein de celle-ci et la classification de ces derniers;

b) les normes, procédures ou méthodes régissant la nomination, l'évaluation, l'avancement, la rétrogradation, la mutation, la mise en disponibilité ou le licenciement de fonctionnaires, à moins que celui-ci ne résulte d'une mesure disciplinaire;

c) les conditions d'emploi n'ayant pas fait l'objet de négociations entre les parties avant que ne soit demandé l'arbitrage à leur sujet.

79. (1) Le bureau de conciliation se compose de trois personnes nommées de la façon prévue au présent article.

(2) En prévision de l'établissement d'un bureau de conciliation, le président adresse à chacune des parties un avis lui demandant, dans les sept jours suivant la réception, de proposer un candidat pour ce bureau; il nomme ensuite les personnes ainsi proposées.

(3) Si l'une des parties omet de proposer un candidat dans le délai prévu au paragraphe (2), le président nomme membre du bureau de conciliation une personne qu'il estime apte à occuper cette charge. Cette personne est alors réputée avoir été nommée sur proposition de cette partie.

(4) Dans les cinq jours qui suivent la date de nomination du second d'entre eux, les deux membres nommés en application des paragraphes (2) ou (3) proposent, pour le poste de président du bureau de conciliation, le nom d'une troisième personne disposée à agir en cette qualité. Le président entérine leur choix en nommant cette personne président du bureau.

(5) Faute de candidature proposée dans les conditions fixées au paragraphe (4), le président nomme immédiatement au poste de président du bureau de conciliation une personne qu'il estime apte à occuper cette charge.

[10] My interpretation of these amendments is that they are aimed at mandating the Chairperson with the exclusive jurisdiction to determine what matters may be included in an arbitral award. This interpretation assures consistency of rulings and finality in the interest arbitration process. I agree with the intervenor's submission that this is particularly important in light of the fact that the arbitration board is no longer chaired by a member of the PSSRB. In effect, as a result of the 1993 amendments, the arbitration board has become an *ad hoc* board, and as such, has no involvement in the interest arbitration process beyond the rendering of its award. The arbitration board also has no involvement whatsoever in rights disputes arising from the interpretation of its arbitral award. Furthermore, the need for consistency is now greater in view of the fact that the arbitration board's award, unlike a conciliation board report, is binding on the parties.

[11] A procedure by which the arbitration board is free to determine if matters may or may not be included in its award would invite the prospect of an arbitration board revisiting a ruling by the Chairperson and arriving at a different conclusion.

[12] Therefore, I am of the opinion that subsection 66(1) of the Act provides the Chairperson with the exclusive jurisdiction to determine the terms of reference of an arbitration board.

#### Standard of Review

[13] With respect to the standard as to which decisions of administrative tribunals made within their jurisdictions are reviewed, I intend to refer to the applicable case law, as I have done in previous decisions.<sup>1</sup> Cory J. for the Supreme Court of Canada in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941, stated the following, at pages 961-962:

[10] J'interprète ces modifications apportées à la Loi comme tendant à investir le président d'une compétence exclusive pour dire quelles questions seront comprises dans une décision arbitrale. Cette interprétation permet d'assurer la cohérence et le caractère définitif des décisions, et ce dans l'intérêt même du processus d'arbitrage. Je conviens, comme le fait valoir l'intervenante, qu'il s'agit là d'un aspect d'une importance particulière étant donné que le conseil d'arbitrage n'est plus présidé par un membre de la CRTFP. En fait, les modifications apportées à la Loi en 1993 ont eu pour effet de transformer le conseil d'arbitrage en conseil *ad hoc* et, cela étant, ce conseil est uniquement intéressé par la décision qu'il a à rendre et non pas, de manière plus large, par le processus d'arbitrage en soi. Le conseil d'arbitrage n'est pas non plus appelé à intervenir lorsque l'interprétation de sa décision arbitrale donne lieu à un litige concernant les droits respectifs des intéressés. De plus, la cohérence de l'ensemble des décisions arbitrales est devenue encore plus importante qu'auparavant étant donné que, contrairement à ce qu'il en est du rapport d'un bureau de conciliation, la décision du conseil d'arbitrage s'impose aux parties.

[11] Toute procédure permettant au conseil d'arbitrage de décider librement des questions pouvant ou non être comprises dans sa décision risquerait de voir une décision du président remise en cause par un conseil d'arbitrage qui pourrait alors parvenir à une conclusion différente.

[12] J'estime, par conséquent, que le paragraphe 66(1) de la Loi confère au président la compétence exclusive pour fixer le mandat d'un conseil d'arbitrage.

#### Critères régissant le contrôle judiciaire

[13] En ce qui concerne les critères ouvrant la voie au contrôle judiciaire des décisions auxquelles un tribunal administratif peut parvenir dans l'exercice de la compétence qui est la sienne, j'entends, comme je l'ai fait dans le cadre de décisions antérieures, me référer à la jurisprudence pertinente<sup>1</sup>. Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, le juge

In expressing the reluctance courts should feel in interfering in decisions of administrative tribunals, McLachlin J. echoed the dicta of Dickson C.J. in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455. Writing for a unanimous Court Dickson C.J. stated at pp. 464-65:

A restrained approach to disturbing the decisions of specialized administrative tribunals, particularly in the context of labour relations, is essential if the courts are to respect the intentions and policies of Parliament and the provincial legislatures in establishing such tribunals. . . .

A reviewing court, whether under s. 28(1)(b) of the *Federal Court Act*, or under the common law principles of judicial review, should not interfere with the decision of a statutory decision maker in a case such as this unless the statutory decision maker makes a mistake of law, such as addressing his or her mind to the wrong question, applying the wrong principle, failing to apply a principle he or she would have applied, or incorrectly applying a legal principle. [Emphasis added.]

In summary, the courts have an important role to play in reviewing the decisions of specialized administrative tribunals. Indeed, judicial review has a constitutional foundation. See *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220. In undertaking the review courts must ensure first that the board has acted within its jurisdiction by following the rules of procedural fairness, second, that it acted within the bounds of the jurisdiction conferred upon it by its empowering statute, and third, that the decision it reached when acting within its jurisdiction was not patently unreasonable. On this last issue, courts should accord substantial deference to administrative tribunals, particularly when composed of experts operating in a sensitive area.

Cory J. then defined the expression “patently unreasonable” as follows [at pages 963-964]:

It is said that it is difficult to know what “patently unreasonable” means. What is patently unreasonable to one judge may be eminently reasonable to another. Yet any test can only be defined by words, the building blocks of all reasons. Obviously, the patently unreasonable test sets a high standard of review. In the *Shorter Oxford English*

Cory, se prononçant au nom de la Cour suprême du Canada, affirme, aux pages 961 et 962:

En exprimant la réticence que devraient éprouver les cours de justice à toucher aux décisions des tribunaux administratifs, le juge McLachlin a fait siennes les remarques incidentes du juge en chef Dickson dans l’arrêt *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455. S’exprimant au nom de la Cour à l’unanimité, il a affirmé, aux pp. 464 et 465:

Il est essentiel que les tribunaux adoptent une attitude modérée à l’égard de la modification des décisions des tribunaux administratifs spécialisés, particulièrement dans le contexte des relations de travail, s’ils doivent respecter les intentions et les politiques du Parlement et des assemblées législatives des provinces qui les ont amenés à créer ces tribunaux. . . .

Un tribunal chargé de procéder à un examen, que ce soit en vertu de l’al. 28(1)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale* ou en vertu des principes de *common law* en matière de contrôle judiciaire, ne devra pas modifier la décision d’un tribunal habilité par la loi comme en l’espèce, à moins que celui-ci n’ait commis une erreur de droit, par exemple en examinant la mauvaise question, en appliquant un principe erroné, en n’appliquant pas un principe qu’il aurait dû appliquer ou en appliquant incorrectement un principe juridique. [Je souligne.]

Pour résumer, les cours de justice ont un rôle important à jouer dans le contrôle des décisions des tribunaux administratifs spécialisés. En fait, le contrôle judiciaire a un fondement constitutionnel. Voir l’arrêt *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220. Quand elles procèdent au contrôle, les cours de justice doivent s’assurer, premièrement, que la commission a agi dans les limites de sa compétence en suivant les règles de l’équité procédurale, deuxièmement, qu’elle a agi dans les limites de la compétence que lui confère sa loi habilitante et, troisièmement, que la décision rendue dans les limites de sa compétence n’était pas manifestement déraisonnable. Sur ce dernier point, les cours de justice devraient faire preuve d’une grande retenue à l’égard des tribunaux administratifs, surtout lorsque ceux-ci se composent d’experts qui exercent leurs fonctions dans un domaine délicat.

Puis, le juge Cory, donne de l’expression «manifestement déraisonnable» la définition suivante [aux pages 963 et 964]:

Le sens de l’expression «manifestement déraisonnable», fait-on valoir, est difficile à cerner. Ce qui est manifestement déraisonnable pour un juge peut paraître éminemment raisonnable pour un autre. Pourtant, pour définir un critère nous ne disposons que de mots, qui forment, eux, les éléments de base de tous les motifs. Le critère du caractère

Dictionary “patently”, an adverb, is defined as “openly, evidently, clearly”. “Unreasonable” is defined as “[n]ot having the faculty of reason; irrational. . . . Not acting in accordance with reason or good sense”. Thus, based on the dictionary definition of the words “patently unreasonable”, it is apparent that if the decision the Board reached, acting within its jurisdiction, is not clearly irrational, that is to say evidently not in accordance with reason, then it cannot be said that there was a loss of jurisdiction. This is clearly a very strict test.

[14] It is true that the decision of the administrative tribunal in this latter case was protected by a broad privative clause, which is not the case here. However, that same year, in *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, the Supreme Court of Canada recognized that judicial deference must be accorded to the decisions of arbitrators interpreting a collective agreement even in the absence of a privative clause. At pages 337-338, Sopinka J. stated the following:

In a number of past decisions, this Court has indicated that judicial deference should be accorded to the decisions of arbitrators interpreting a collective agreement even in the absence of a privative clause. For example, in *Douglas Aircraft Co. of Canada v. McConnell*, [1980] 1 S.C.R. 245, Estey J. commented, at p. 275, with the rest of the Court concurring on this point, that:

the law of review has evolved, even in the absence of a privative clause, to a point of recognition of the purpose of contractually-rooted statutory arbitration: namely, the speedy, inexpensive and certain settlement of differences without interruption of the work of the parties. The scope of review only mirrors this purpose if it concerns itself only with matters of law which assume jurisdictional proportions.

Although this passage might be taken to suggest that an arbitrator’s decision on any question of law may be immune from review, I am of the view that it refers to questions of law in interpreting the collective agreement and not the interpretation of a statute or a rule of common law. I am uncertain as to what is meant by “jurisdictional proportions” in this context as there is no privative clause requiring that the jurisdictional limits of the tribunal be ascertained in order to determine whether a particular decision is immune from review. I assume, however, that Estey J. was merely

manifestement déraisonnable représente, de toute évidence, une norme de contrôle sévère. Dans le Grand Larousse de la langue française, l’adjectif manifeste est ainsi défini: «Se dit d’une chose que l’on ne peut contester, qui est tout à fait évidente». On y trouve pour le terme déraisonnable la définition suivante: «Qui n’est pas conforme à la raison; qui est contraire au bon sens». Eu égard donc à ces définitions des mots «manifeste» et «déraisonnable», il appert que si la décision qu’a rendue la Commission, agissant dans le cadre de sa compétence, n’est pas clairement irrationnelle, c’est-à-dire, de toute évidence non conforme à la raison, on ne saurait prétendre qu’il y a eu perte de compétence. Visible-ment, il s’agit là d’un critère très strict.

[14] Il est vrai que, dans l’affaire en question, la décision du tribunal administratif était protégée par une clause privative de portée générale, ce qui n’est pas le cas en l’espèce. Mais, la même année, dans l’arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d’Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, la Cour suprême du Canada a reconnu que, en l’absence d’une clause privative, les tribunaux devaient faire preuve de retenue à l’égard de décisions arbitrales interprétant une convention collective. C’est ainsi qu’aux pages 337 et 338 de l’arrêt, le juge Sopinka affirme que:

Dans un certain nombre d’arrêts antérieurs, notre Cour a indiqué que les tribunaux devraient faire preuve de retenue à l’égard des décisions arbitrales qui interprètent une convention collective, même en l’absence de clause privative. Par exemple, dans l’arrêt *Douglas Aircraft Co. of Canada c. McConnell*, [1980] 1 R.C.S. 245, aux pp. 275 et 276, le juge Estey fait l’observation suivante, à laquelle souscrit le reste de la Cour:

. . . le droit relatif au contrôle judiciaire a évolué, même en l’absence de clause privative, au point où l’on reconnaît l’objectif de l’arbitrage prévu par la loi mais d’origine contractuelle, soit le règlement rapide, sûr et peu coûteux des différends sans interruption du travail des parties. L’étendue du pouvoir de révision ne fait que refléter cet objectif s’il ne s’intéresse qu’aux questions de droit à incidences juridictionnelles . . .

Même s’il était possible de conclure de ce passage que la décision d’un arbitre sur toute question de droit peut échapper à l’examen, j’estime qu’il vise les questions de droit qui se posent en interprétant la convention collective et non l’interprétation d’une loi ou d’une règle de common law. Je ne suis pas certain du sens de l’expression «incidences juridictionnelles» dans ce contexte, étant donné l’absence de clause privative exigeant que les limites de la compétence du tribunal soient déterminées afin de décider si une décision particulière échappe à l’examen. Je suppose

following the language of *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 (“*CUPE*”), and like cases of the time which did involve privative clauses, and that what he is referring to is the policy of deference with respect to matters relating to the interpretation of collective agreements which is the stuff of the “differences” to which he refers.

[15] A little further on, at pages 340 and 341, Sopinka J. added:

Once it has been determined that curial deference to a particular decision of a tribunal is appropriate, the tribunal has the right to be wrong, regardless of how many reviewing judges disagree with its decision. A patently unreasonable error is more easily defined by what it is not than by what it is. This Court has said that a finding or decision of a tribunal is not patently unreasonable if there is any evidence capable of supporting the decision even though the reviewing court may not have reached the same conclusion (*Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644, at pp. 687-88), or, in the context of a collective agreement, so long as the words of that agreement have not been given an interpretation which those words cannot reasonably bear (*Bradburn, supra, per Laskin C.J.*, at p. 849). What these statements mean, in my view, is that the court will defer even if the interpretation given by the tribunal to the collective agreement is not the “right” interpretation in the court’s view nor even the “best” of two possible interpretations, so long as it is an interpretation reasonably attributable to the words of the agreement. Or, as stated by Dickson J. in *CUPE*, at p. 237:

... was the Board’s interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review?

See also *PSAC No. 2* (reasons of Cory J.).

[16] In *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at pages 250-251, La Forest J. also recognized that the expertise of an arbitrator in questions relating to the interpretation of collective agreements calls for special consideration:

This Court has stated in previous cases that courts should, as a matter of policy, defer to the expertise of the arbitrator in questions relating to the interpretation of collective

toutefois que le juge Estey ne faisait que reprendre les termes employés dans *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («*SCFP*»), et dans des arrêts analogues datant de la même époque, où des clauses privatives étaient effectivement en cause, et qu’il faisait allusion à la politique de retenue à l’égard des questions touchant l’interprétation de conventions collectives, qui est à l’origine des «différends» qu’il évoque.

[15] Un peu plus loin, aux pages 340 et 341, le juge Sopinka ajoute:

Dès qu’on décide qu’il y a lieu de faire preuve de retenue judiciaire à l’égard d’une décision particulière d’un tribunal, celui-ci a le droit de se tromper, indépendamment du nombre de juges chargés de procéder à l’examen qui désapprouvent sa décision. L’erreur manifestement déraisonnable se définit plus aisément en fonction de ce qu’elle n’est pas plutôt que de ce qu’elle est. Notre Cour a dit qu’une conclusion ou une décision d’un tribunal n’est pas manifestement déraisonnable s’il existe des éléments de preuve susceptibles de la justifier, même si elle ne correspond pas à la conclusion qu’aurait tirée la cour chargée de procéder à l’examen (*Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l’industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644, aux pp. 687 et 688), ou, dans le contexte d’une convention collective, dans la mesure où les termes de celle-ci n’ont pas été interprétés d’une façon inacceptable (*Bradburn, précité*, le juge en chef Laskin, à la p. 849). Ces affirmations signifient, selon moi, que la cour de justice fera preuve de retenue même si, à son avis, l’interprétation qu’a donnée le tribunal à la convention collective n’est pas la «bonne» ni même la «meilleure» de deux interprétations possibles, pourvu qu’il s’agisse d’une interprétation que peut raisonnablement souffrir le texte de la convention. Ou, comme l’a dit le juge Dickson dans l’arrêt *SCFP*, à la p. 237:

... l’interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s’appuyer sur la législation pertinente et d’exiger une intervention judiciaire?

Voir aussi l’arrêt *AFPC n° 2* (motifs du juge Cory).

[16] Dans l’arrêt *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, aux pages 250 et 251, le juge La Forest reconnaît également, qu’en matière d’interprétation d’une convention collective, il y a lieu de témoigner une considération particulière à l’expertise d’un arbitre:

Notre Cour a affirmé dans des arrêts antérieurs que les tribunaux doivent, en principe, s’en remettre à l’expertise de l’arbitre pour ce qui est des questions concernant l’interpré-

agreements; see *Volvo Canada Ltd. v. U.A.W., Local 720*, [1980] 1 S.C.R. 178 and *Douglas Aircraft Co. of Canada v. McConnell*, [1980] 1 S.C.R. 245. This development is traced in the dissenting reasons of Wilson J. in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at pp. 1340-42. It is clear that an arbitrator has jurisdiction *stricto sensu* to interpret the provisions of a collective agreement in the course of determining the arbitrability of matters under that agreement. In that case the arbitrator is acting within his or her "home territory", and any judicial review of that interpretation must only be to a standard of patent unreasonableness.

[17] Finally, in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, Iacobucci J. considered the whole spectrum of standards developed by the courts for the determination of the applicable standard of review. At pages 589-591, he stated the following:

From the outset, it is important to set forth certain principles of judicial review. There exist various standards of review with respect to the myriad of administrative agencies that exist in our country. The central question in ascertaining the standard of review is to determine the legislative intent in conferring jurisdiction on the administrative tribunal. In answering this question, the courts have looked at various factors. Included in the analysis is an examination of the tribunal's role or function. Also crucial is whether or not the agency's decisions are protected by a privative clause. Finally, of fundamental importance, is whether or not the question goes to the jurisdiction of the tribunal involved.

Having regard to the large number of factors relevant in determining the applicable standard of review, the courts have developed a spectrum that ranges from the standard of reasonableness to that of correctness. Courts have also enunciated a principle of deference that applies not just to the facts as found by the tribunal, but also to the legal questions before the tribunal in the light of its role and expertise. At the reasonableness end of the spectrum, where deference is at its highest, are those cases where a tribunal protected by a true privative clause, is deciding a matter within its jurisdiction and where there is no statutory right of appeal. See *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1089 (*Bibeault*), and *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756.

At the correctness end of the spectrum, where deference in terms of legal questions is at its lowest, are those cases

tation des conventions collectives: voir *Volvo Canada Ltd. c. T.U.A., local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178, et *Douglas Aircraft Co. of Canada c. McConnell*, [1980] 1 R.C.S. 245. Le juge Wilson traite de cette évolution dans ses motifs de dissidence dans l'arrêt *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, aux p. 1340 à 1342. Il est clair qu'un arbitre a compétence *stricto sensu* pour interpréter les dispositions d'une convention collective lorsqu'il s'agit de décider si des questions sont arbitrables sous le régime de cette convention. Dans ces cas, l'arbitre agit dans son domaine d'expertise et le contrôle judiciaire de cette interprétation ne doit se faire que selon la norme du caractère manifestement déraisonnable.

[17] Enfin, dans l'arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, le juge Iacobucci a examiné le large éventail de critères élaborés par la jurisprudence afin de décider quel serait le critère applicable en matière de contrôle judiciaire. Il affirme, aux pages 589 à 591:

Il importe tout d'abord de formuler certains principes en matière de contrôle judiciaire. Il existe diverses normes de contrôle applicables à la myriade d'organismes administratifs qui existent au Canada. Dans l'examen de la norme de contrôle applicable, il faut avant tout déterminer quelle était l'intention du législateur lorsqu'il a conféré compétence au tribunal administratif. Pour répondre à cette question, les tribunaux ont examiné divers facteurs, dont le rôle ou la fonction du tribunal. Il est également essentiel de savoir si les décisions de l'organisme sont protégées par une clause privative. Enfin, il est d'une importance fondamentale de savoir si la question touche la compétence du tribunal concerné.

Compte tenu du grand nombre de facteurs pertinents pour la détermination de la norme de contrôle applicable, les tribunaux ont élaboré toute une gamme de normes allant de celle de la décision manifestement déraisonnable à celle de la décision correcte. Les tribunaux ont également formulé un principe de retenue judiciaire qui s'applique à l'égard non seulement des faits constatés par le tribunal, mais aussi des questions de droit dont le tribunal est saisi en raison de son rôle et de son expertise. Pour ce qui est des décisions manifestement déraisonnables, qui appellent la plus grande retenue, ce sont les cas où un tribunal protégé par une véritable clause privative rend une décision relevant de sa compétence et où il n'existe aucun droit d'appel prévu par la loi. Voir les arrêts *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. La Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1089 (*Bibeault*), et *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756.

Quant aux décisions correctes où l'on est tenu à une moins grande retenue relativement aux questions juridiques,



where the issues concern the interpretation of a provision limiting the tribunal's jurisdiction (jurisdictional error) or where there is a statutory right of appeal which allows the reviewing court to substitute its opinion for that of the tribunal and where the tribunal has no greater expertise than the court on the issue in question, as for example in the area of human rights. See for example *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)*, [1992] 2 S.C.R. 321; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, and *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353.

[18] It is important to point out that the same Judge, at pages 591-592, also recognized that the existence of a privative clause was not determinative in establishing the applicable standard of review:

Consequently, even where there is no privative clause and where there is a statutory right of appeal, the concept of the specialization of duties requires that deference be shown to decisions of specialized tribunals on matters which fall squarely within the tribunal's expertise. This point was reaffirmed in *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316 (*Bradco*), where Sopinka J., writing for the majority, stated the following at p. 335:

... the expertise of the tribunal is of the utmost importance in determining the intention of the legislator with respect to the degree of deference to be shown to a tribunal's decision in the absence of a full privative clause. Even where the tribunal's enabling statute provides explicitly for appellate review, as was the case in *Bell Canada, supra*, it has been stressed that deference should be shown by the appellate tribunal to the opinions of the specialized lower tribunal on matters squarely within its jurisdiction.

On the other side of the coin, a lack of relative expertise on the part of the tribunal *vis-à-vis* the particular issue before it as compared with the reviewing court is a ground for a refusal of deference.

[19] Finally, with respect to the standard of review applicable to an administrative tribunal's interpretation of a general public statute other than its constituting legislation, Mr. Justice Iacobucci, in the Supreme Court of Canada decision of *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1

ce sont les cas où les questions en litige portent sur l'interprétation d'une disposition limitant la compétence du tribunal (erreur dans l'exercice de la compétence) ou encore les cas où la loi prévoit un droit d'appel qui permet au tribunal siégeant en révision de substituer son opinion à celle du tribunal, et où le tribunal ne possède pas une expertise plus grande que la cour de justice sur la question soulevée, par exemple dans le domaine des droits de la personne. Voir les arrêts *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, et *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353.

[18] Insistons sur le fait qu'aux pages 591 et 592 de l'arrêt, le même juge reconnaît également que, s'agissant de décider quel est le critère de contrôle judiciaire applicable dans un cas donné, l'existence d'une clause privative n'est pas déterminante:

Par conséquent, même lorsqu'il n'existe pas de clause privative et que la loi prévoit un droit d'appel, le concept de la spécialisation des fonctions exige des cours de justice qu'elles fassent preuve de retenue envers l'opinion du tribunal spécialisé sur des questions qui relèvent directement de son champ d'expertise. Ce point a été confirmé dans l'arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316 (*Bradco*), dans lequel le juge Sopinka, s'exprimant au nom de la majorité, affirme, à la p. 335:

... son expertise [du tribunal] est de la plus haute importance pour ce qui est de déterminer l'intention du législateur quant au degré de retenue dont il faut faire preuve à l'égard de la décision d'un tribunal en l'absence d'une clause privative intégrale. Même lorsque la loi habilitante du tribunal prévoit expressément l'examen par voie d'appel, comme c'était le cas dans l'affaire *Bell Canada*, précitée, on a souligné qu'il y avait lieu pour le tribunal d'appel de faire preuve de retenue envers les opinions que le tribunal spécialisé de juridiction inférieure avait exprimées sur des questions relevant directement de sa compétence.

Par contre, lorsque, comparativement au tribunal d'examen, le tribunal administratif manque d'expertise relative en ce qui concerne la question dont il a été saisi, cela justifie de ne pas faire preuve de retenue.

[19] Enfin, sur la question de savoir quelle était la norme de contrôle judiciaire applicable à l'interprétation qu'un tribunal administratif a donnée d'une loi publique autre que sa propre loi constitutive, le juge Iacobucci a affirmé, dans l'arrêt que la Cour suprême du Canada a rendu dans *Société Radio-Canada c.*

S.C.R. 157, at page 187, stated:

As a general rule, I accept the proposition that curial deference need not be shown to an administrative tribunal in its interpretation of a general public statute other than its constituting legislation, although I would leave open the possibility that, in cases where the external statute is linked to the tribunal's mandate and is frequently encountered by it, a measure of deference may be appropriate. However, this does not mean that every time an administrative tribunal encounters an external statute in the course of its determination, the decision as a whole becomes open to review on a standard of correctness. If that were the case, it would substantially expand the scope of reviewability of administrative decisions and unjustifiably so. [Emphasis added.]

[20] In the case at bar, the applicant has argued that the standard of review should be that of correctness, given that the Chairperson was examining questions dealing with the arbitration board's jurisdiction. It is my opinion that the applicant improperly addressed this issue. The relevant question is whether the Chairperson was acting within his jurisdiction, and not the jurisdiction he was to grant to the arbitration board; and the determination of which matters should be referred to arbitration falls squarely within the Chairperson's jurisdiction. In effect, in determining what matters may be included in an arbitral award, the Chairperson is not determining the parameters of his own jurisdiction. Rather, the Chairperson is acting within the confines of the jurisdiction granted to him by Parliament.

[21] Also, while there is no privative clause in this instance, there is also no statutory right of appeal, and the Chairperson is a specialized decision maker with considerable expertise, who is appointed by Parliament to set the parameters for collective agreements between employers and trade unions. I find therefore that the standard of review of the Chairperson's determination of the terms of reference of an arbitration board should be that of reasonableness.

[22] The only portion of the Chairperson's decision which might be dealt with somewhat differently is

*Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, à la page 187:

D'une manière générale, je souscris à la proposition selon laquelle la retenue judiciaire ne s'impose pas à l'égard de l'interprétation, par un tribunal administratif, d'une loi générale d'intérêt public qui n'est pas sa loi constitutive, tout en reconnaissant qu'une certaine retenue peut être indiquée dans des cas où la loi non constitutive se rapporte au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner. Cependant, cela ne veut pas dire que chaque fois qu'un tribunal administratif examine une autre loi en rendant sa décision, celle-ci devient dans l'ensemble sujette à un contrôle fondé sur la norme du caractère correct. S'il en était ainsi, il y aurait un élargissement considérable et injustifié des possibilités de contrôler les décisions administratives. [Non souligné dans l'original.]

[20] En l'espèce, la requérante soutient qu'il y a lieu de se fonder sur la justesse de la décision en cause étant donné que le président avait à se prononcer sur des questions touchant la compétence du conseil d'arbitrage. Je ne souscris pas à cette approche. Ce qui importe ici c'est la question de savoir si le président a agi dans les limites de sa compétence et non pas la question de la compétence qu'il devait conférer au conseil d'arbitrage. Or, la décision touchant les questions devant être portées en arbitrage relève clairement de la compétence du président. En fait, lorsqu'il décide quelles sont les questions pouvant être tranchées par une décision arbitrale, le président ne se prononce pas sur les limites de sa propre compétence. Au contraire, le président agit, dans cette hypothèse, dans les limites de la compétence que lui a conférée le législateur.

[21] De plus, s'il n'existe, en l'espèce, aucune clause privative, il n'y a pas non plus de droit d'appel garanti par la loi et le président est un décideur spécialisé pourvu d'une expertise considérable, qui est nommé par le législateur afin de fixer les paramètres des conventions collectives conclues entre les employeurs et les syndicats des travailleurs. J'estime par conséquent que, lorsqu'il s'agit de la manière dont le président a fixé le mandat d'un conseil d'arbitrage, dans l'hypothèse d'un contrôle judiciaire, le critère applicable devrait être celui du caractère raisonnable de la décision en cause.

[22] La seule partie de la décision du président relevant peut-être d'un traitement quelque peu diffé-

where he has reviewed the application of the *Public Sector Compensation Act*. Although the latter Act is not the arbitration board's enabling statute, it essentially provides for the extension of compensation plans for employees employed by entities subject to the provisions of the Act and, therefore, is clearly linked to the arbitration board's mandate. However, it has not been established whether the *Public Sector Compensation Act* is "frequently encountered" by the Chairperson of the PSSRB. In the circumstances, a standard of correctness ought to be applied to the Chairperson's ruling on the matters regarding the *Public Sector Compensation Act*.

[23] I now turn to the other issues.

#### Proposals Dealing with Compensation Matters

[24] The Alliance submits that the Chairperson erred in law when he concluded that the *Public Sector Compensation Act* could be extended to freeze the terms and conditions of employment of NCC employees. I disagree. A close examination of this statute indicates that its provisions do in fact apply to the NCC and its employees, and that the constraints on collective bargaining contained in it apply to the NCC. The relevant applicable provisions of the *Public Sector Compensation Act*, as amended from time to time, are the following [ss. 2(1) "employee" (as am. by S.C. 1994, c. 18, s. 2), 5(1) (as am. *idem*, s. 3), 7(2.2) (as enacted *idem*, s. 4), 8 (as am. by S.C. 1995, c. 17, s. 4)]:

2. (1) In this Act,

"bargaining agent" has the same meaning

(a) in the case of employees in respect of whom Part I of the *Canada Labour Code* applies, as in subsection 3(1) of that Act,

(b) in the case of employees in respect of whom the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act* applies, as in section 3 of that Act, and

(c) in the case of employees in respect of whom the *Public Service Staff Relations Act* applies, as in section 2 of that Act;

rent serait là où le président se prononce sur l'application de la *Loi sur la rémunération du secteur public*. Bien que ce texte ne soit pas la loi constitutive du conseil d'arbitrage, il a surtout pour effet de prévoir la prorogation des régimes de rémunération des personnes employées par des entités relevant de la Loi et entretient donc des liens très nets avec le mandat du conseil d'arbitrage. Il n'a, cependant, pas été établi que la *Loi sur la rémunération du secteur public* est un texte que le président de la CRTFP est «souvent appelé à examiner». En l'occurrence, les décisions du président sur des questions relevant de la *Loi sur la rémunération du secteur public* doivent se voir appliquer le critère de la justesse.

[23] Abordons maintenant les autres questions.

#### Les propositions touchant les questions de rémunération

[24] L'Alliance affirme que le président a commis une erreur de droit en estimant que le champ de la *Loi sur la rémunération du secteur public* pouvait être élargi afin de geler les conditions d'emploi des salariés de la CCN. Ce n'est pas mon avis. Une lecture attentive du texte de loi démontre que ses dispositions s'appliquent effectivement à la CCN et à ses salariés et que les limites qu'il apporte aux négociations collectives s'appliquent à la CCN. Voici les dispositions pertinentes de la *Loi sur la rémunération du secteur public*, avec les modifications qui ont été apportées à diverses époques [art. 2(1) «salarié» (mod. par L.C. 1994, ch. 18, art. 2), 5(1) (mod., *idem*, art. 3), 7(2.2) (édicte, *idem*, art. 4), 8 (mod. par L.C. 1995, ch. 17, art. 4)]:

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi:

«agent négociateur» S'entend:

a) dans le cas des salariés régis par la partie I du *Code canadien du travail*, au sens du paragraphe 3(1) de cette loi;

b) dans le cas des salariés régis par la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, au sens de l'article 3 de cette loi;

c) dans le cas des salariés régis par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, au sens de l'article 2 de cette loi.

...  
 "compensation" means all forms of pay, benefits and perquisites paid or provided, directly or indirectly, by or on behalf of an employer to or for the benefit of an employee, except those paid or provided:

...  
 (b) pursuant to a directive, policy, regulation or agreement that is issued, made or amended from time to time

(i) on the recommendation of the National Joint Council of the Public Service and with the approval of the Treasury Board, or

(ii) unilaterally by the employer of the employee or bilaterally by the employer and the employee, as represented by the bargaining agent, and that is in respect of a subject-matter that, in the opinion of the Treasury Board, is the same as or related to the subject-matter of a directive, policy, regulation or agreement that is issued, made or amended as described in subparagraph (i), or

...  
 "compensation plan" means the provisions, however established, for the determination and administration of compensation, and includes such provisions contained in collective agreements or arbitral awards or established bilaterally between an employer and an employee, unilaterally by an employer or by or pursuant to any Act of Parliament;

"employee" means any person who performs duties and functions that entitle that person to a fixed or ascertainable amount of rate of pay, but does not include any person to whom the *Locally-Engaged Staff Employment Regulations* apply or any person who is engaged locally outside Canada and whose position is wholly or partly excluded from the operation of the *Public Service Employment Act* under section 41 of that Act;

...  
 "wage rate" means a single rate of pay or range of rates of pay, including cost-of-living adjustments, or, where no such rate or range exists, any fixed or ascertainable amount of pay, but does not include any allowance, bonus, differential, premium or other emolument or benefit paid in respect of circumstances specified by order of the Treasury Board.

3. (1) This Act applies to employees employed in or by

(a) the departments of the Government of Canada or other portions of the public service of Canada, set out in Schedule I;

...  
 «régime de rémunération» Ensemble de dispositions, quel que soit leur mode d'établissement, régissant la détermination et la gestion des rémunérations; constituent notamment des régimes de rémunération les dispositions de cette nature figurant dans les conventions collectives et les décisions arbitrales ou établies soit par accord entre l'employeur et un salarié, soit par l'employeur seul, soit par une loi fédérale ou conformément à celle-ci.

«rémunération» Toute forme de salaire, de gratification ou d'avantage assuré, directement ou indirectement, par l'employeur ou en son nom à un salarié ou à son profit, à l'exception de ceux assurés en conformité avec:

...  
 b) soit des instructions, lignes directrices, règles ou accords qui, selon le cas:

(i) résultent de recommandations du Conseil national mixte de la fonction publique et ont été approuvés par le Conseil du Trésor,

(ii) ont été établis soit par accord entre l'employeur et un salarié représenté par un agent négociateur, soit par l'employeur seul, sur une question qui, de l'avis du Conseil du Trésor, est déjà visée par les instructions, lignes directrices, règles ou accords résultant des recommandations prévues au sous-alinéa (i) ou est liée à une telle question;

...  
 «salarié» Personne qui a droit à une rétribution ou à un taux de salaire fixe ou vérifiable pour les fonctions dont elle s'acquitte. La présente définition exclut les personnes visées par le *Règlement sur l'embauchage à l'étranger* ainsi que celles recrutées sur place à l'étranger et dont les postes sont exemptés, en tout ou en partie, de l'application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique conformément à l'article 41 de cette loi;

...  
 «taux de salaire» Taux unique de salaire ou fourchette salariale, y compris les rajustements de coût de la vie, ou, à défaut de ce taux ou de cette fourchette, tout montant fixe ou vérifiable de salaire. Sont exclus de la présente définition les allocations, bonis, primes, indemnités ou autres avantages versés dans des circonstances déterminées par arrêté du Conseil du Trésor.

...  
 3. (1) La présente loi s'applique aux salariés employés:

a) dans les ministères et administrations mentionnés à l'annexe I;

(b) the agencies, boards, commissions or corporations set out in Schedule II; and

(c) the Senate, House of Commons or Library of Parliament.

...

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

...

7. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament except the *Canadian Human Rights Act* but subject to this Act, the terms and conditions of

(a) every compensation plan that is extended under section 5 or 6, and

(b) every collective agreement or arbitral award that includes a compensation plan referred to in paragraph (a)

shall continue in force without change for the period for which the compensation plan is so extended.

(2) The Treasury Board may change any terms and conditions of a compensation plan that is extended under section 5 or 6 in respect of which section 11 applies, or of a collective agreement or arbitral award that includes such a compensation plan, if those terms and conditions are, in the opinion of the Treasury Board, in respect of a conversion or reclassification that is required to implement a new or revised classification standard.

...

(2.2) Where, on or after December 10, 1992 but before the coming into force of this subsection, the Treasury Board has, pursuant to subsection (2), changed any of the terms and conditions of a compensation plan to implement a new or revised classification standard, the new or revised compensation plan that is in effect as a result of that implementation shall be

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

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

b) dans les conseils, commissions, sociétés et autres organismes mentionnés à l'annexe II;

c) par le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement.

...

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

...

7. (1) Par dérogation à toute autre loi fédérale, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les dispositions d'un régime de rémunération prorogé en vertu des articles 5 ou 6 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime demeurent en vigueur sans modification pendant la période de prorogation.

(2) Le Conseil du Trésor peut modifier les dispositions d'un régime de rémunération prorogé en vertu des articles 5 ou 6 ou visé par l'article 11 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime si la modification a trait, de l'avis du Conseil du Trésor, à une reconversion ou reclassification nécessaire à la mise en vigueur d'une norme de classification nouvelle ou révisée.

...

(2.2) Dans le cas où, le 10 décembre 1992 ou après cette date, mais avant l'entrée en vigueur du présent paragraphe, le Conseil du Trésor a modifié les dispositions d'un régime de rémunération conformément au paragraphe (2), le nouveau régime ou le régime révisé qui découle de la mise en vigueur de la norme de classification nouvelle ou révisée mentionnée au paragraphe (2):

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

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

(3) The Treasury Board may authorize any change to any terms and conditions

(a) of a compensation plan that would, but for section 6, have expired before February 26, 1991; or

(b) of a collective agreement or arbitral award that includes a compensation plan referred to in paragraph (a).

(4) The Treasury Board may change any terms and conditions

(a) of a compensation plan that would, but for section 6, have expired before February 26, 1991, or

(b) of a collective agreement or arbitral award that includes a compensation plan referred to in paragraph (a)

where the parties to the plan fail to agree to change those terms and conditions.

(5) The Treasury Board may not make or authorize any increase in wage rates pursuant to subsection (3) or (4) that is not in accordance with section 10.

...

8. (1) Subject to subsection (3), the parties to any collective agreement or arbitral award that includes a compensation plan that is extended under section 5 or 6 or in respect of which section 11 applies may, by agreement in writing, amend any terms and conditions of the collective agreement or arbitral award otherwise than by increasing

(a) wage rates; or

(b) any form of compensation referred to in subsection 5(1.1).

(2) Subject to subsection (3), in the case of a compensation plan not contained in a collective agreement or arbitral award, the terms and conditions of the plan, other than any terms and conditions relating to wage rates or any form of compensation referred to in subsection 5(1.1), may be amended in the manner in which the plan was established.

(3) No amendment may be made at any time to the terms and conditions of a compensation plan pursuant to subsection (1) or (2) if, as determined in accordance with subsection (4), the aggregate of all such amendments made at that time to the plan directly result in any increase in the total amount of expenditures to be incurred in respect of the department or other portion of the public service of Canada or part thereof to which the plan relates.

(4) For the purposes of subsection (3), the determination shall be made

(3) Le Conseil du Trésor peut autoriser la modification des dispositions d'un régime de rémunération qui, en l'absence de l'article 6, aurait expiré avant le 26 février 1991 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime.

(4) Le Conseil du Trésor peut modifier les dispositions d'un régime de rémunération qui, en l'absence de l'article 6, aurait expiré avant le 26 février 1991 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime, lorsque les parties au régime ne parviennent pas à s'entendre sur les modifications à y apporter.

(5) Le Conseil du Trésor ne peut augmenter les taux de salaire au titre du paragraphe (4), ou autoriser leur augmentation au titre du paragraphe (3), qu'en conformité avec l'article 10.

...

8. (1) Sous réserve du paragraphe (3), les parties à une convention collective, ou les personnes liées par une décision arbitrale, qui comporte un régime de rémunération prorogé en vertu des articles 5 ou 6 ou visé par l'article 11 peuvent modifier, par entente écrite, la convention ou la décision, sans toutefois augmenter les taux de salaire ou toute autre forme de rémunération visée au paragraphe 5(1.1).

(2) Sous réserve du paragraphe (3), les dispositions, sauf celles qui se rapportent aux taux de salaire et à toute autre forme de rémunération visée au paragraphe 5(1.1), d'un régime de rémunération ne figurant pas dans une convention collective ou dans une décision arbitrale peuvent être modifiées selon les mêmes modalités que celles qui s'appliquent à l'établissement du régime.

(3) Les modifications visées aux paragraphes (1) ou (2) ne peuvent se faire pour un régime donné que si, selon la décision prise conformément au paragraphe (4), elles n'ont pas, au moment considéré, directement pour effet, dans l'ensemble, d'augmenter les dépenses relatives au ministère ou au secteur de l'administration publique fédérale—ou à la partie de ceux-ci—que le régime concerne.

(4) La décision sur l'effet des modifications prévues au paragraphe (3) est prise:

(a) by the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, where the plan relates to employees employed in or by the entities referred to in paragraph 3(1)(a) or (b), the staff of ministers of the Crown or persons referred to in paragraphs 3(2)(b), (c) and (d) and subsection 3(3); or

(b) by the appropriate employer, where the plan relates to

(i) the entities referred to in paragraph 3(1)(c),

(ii) the staff of the members of the Senate and the House of Commons,

(iii) the Chief Electoral Officer,

(iv) the Commissioner of Official Languages for Canada, or

(v) the Governor and Deputy Governor of the Bank of Canada.

[25] Section 3 of the *Public Sector Compensation Act* states that the Act applies to employees employed in or by “the agencies, boards, commissions or corporations set out in Schedule II”. The NCC is listed as one of the employers in Schedule II. As a matter of fact, the NCC has always appeared in Schedule II of the *Public Sector Compensation Act* from the date it first came into force up to the present.

[26] Section 5 of the *Public Sector Compensation Act* provides that “every compensation plan for employees to whom this Act applies that was in effect on February 26, 1991 . . . shall be extended”. “Compensation plan” is defined as including “the provisions, however established, for the determination and administration of compensation, and includes such provisions contained in collective agreements or arbitral awards or established bilaterally between an employer and an employee, unilaterally by an employer” (emphasis added). The effect of the legislation is to identify the provisions of employees’ compensation plans as they existed as of February 26, 1991 and to extend their application for the time periods set out in the *Public Sector Compensation Act*. Once the provisions of a compensation plan are identified, those provisions then become the terms and conditions which govern the compensation of that group of employees. As emphasized by counsel for the NCC, it is significant in this regard that the focus of the legislation is on “employees” rather than

a) par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor, dans le cas des régimes de rémunération s’appliquant aux salariés employés dans les entités visées aux alinéas 3(1)a) et b), au personnel des ministres et aux personnes visées aux alinéas 3(2)b), c) et d) et au paragraphe 3(3);

b) par l’employeur compétent, dans le cas des régimes s’appliquant aux entités visées à l’alinéa 3(1)c), au personnel des membres du Sénat et de la Chambre des communes, au directeur général des élections, au commissaire aux langues officielles ainsi qu’au gouverneur et au sous-gouverneur de la Banque du Canada.

[25] L’article 3 de la *Loi sur la rémunération du secteur public* prévoit que cette Loi s’applique aux salariés employés dans «les conseils, commissions, sociétés et autres organismes mentionnés à l’annexe II». Or, la CCN est bien un des organismes employeurs figurant à l’annexe II. D’ailleurs, la CCN a toujours figuré à l’annexe II de la *Loi sur la rémunération du secteur public* depuis l’entrée en vigueur de ce texte jusqu’à aujourd’hui.

[26] Selon l’article 5 de la *Loi sur la rémunération du secteur public*, tout «régime de rémunération en vigueur le 26 février 1991 pour les salariés visés par la présente loi . . . est prorogé». Selon la définition qui en est donnée dans la Loi, «régime de rémunération» comprend «[l’e]nsemble de dispositions, quel que soit leur mode d’établissement, régissant la détermination et la gestion des rémunérations . . . notamment . . . les dispositions de cette nature figurant dans les conventions collectives ou les décisions arbitrales ou établies soit par accord entre l’employeur et un salarié, soit par l’employeur seul» (non souligné dans l’original). Ce texte a pour effet d’identifier les dispositions des régimes de rémunération des salariés telles qu’elles étaient au 26 février 1991 et d’en proroger l’application selon les délais fixés par la *Loi sur la rémunération du secteur public*. À partir du moment où les dispositions d’un régime de rémunération sont identifiées, lesdites dispositions deviennent les conditions régissant la rémunération de ce groupe de salariés. Comme l’a rappelé l’avocat de la CCN, il

employers. Section 3 delineates which “employees” are covered by the Act. Sections 5 and 6 both extend the compensation plan of “employees” and make no reference to employers. Accordingly, the fact that there was no compensation plan on February 26, 1991 which involved the NCC as an employer is irrelevant. The compensation plan which applied to the employees in question continued to apply to them once they became employed by the NCC when it acquired separate employer status on January 1, 1994. Consequently, the *Public Sector Compensation Act* continues to operate to freeze these terms and conditions.

[27] In determining which matters in dispute should and could be referred to the arbitration board, the Chairperson needed to have regard to subsection 69(2) and paragraph 57(2)(a) of the Act. Given the present factual context, the Chairperson could not include the applicant’s proposals dealing with compensation matters in the terms of reference, because they would have required the amendment of the *Public Sector Compensation Act*. Applying the proposed standard of review of correctness to this portion of the Chairperson’s decision, the said decision stands.

#### Proposal Respecting the Job Evaluation Plan

[28] The objectives and mandate provisions of the job evaluation proposal read as follows:

##### Objectives:

The committee shall select, develop or adapt a job evaluation plan which is consistent with sound classification principles and which meets the requirements of Section 11 of the Canadian Human Rights Act as well as the Equal Wages Guidelines, 1986. The plan shall be gender neutral and universal in application.

##### Mandate:

The committee shall jointly agree on all elements of the plan, including but not limited to:

— factors and definition

importe à cet égard de noter que le texte évoque davantage les «salariés» que les employeurs. L’article 3 précise les catégories de «salariés» auxquels s’appliquent les dispositions de la Loi. Les articles 5 et 6 ont tous deux pour effet de proroger le régime de rémunération des «salariés», sans même mentionner les employeurs. Par conséquent, peu importe qu’il n’existait, au 26 février 1991, aucun régime de rémunération auquel la CCN aurait participé à titre d’employeur. Le régime de rémunération qui s’appliquait aux salariés en question va continuer à s’y appliquer lorsqu’ils deviendront des employés de la CCN le 1<sup>er</sup> janvier 1994 lorsque cet organisme se voit reconnaître la qualité d’employeur distinct. Par conséquent, la *Loi sur la rémunération du secteur public* continue à geler les conditions d’emploi.

[27] Pour dire quelles questions litigieuses devaient et pouvaient être renvoyées devant un conseil d’arbitrage, le président devait se référer au paragraphe 69(2) ainsi qu’à l’alinéa 57(2)a) de la Loi. Considérant les faits de l’espèce, le président ne pouvait pas faire figurer dans le mandat du conseil d’arbitrage les propositions de la requérante touchant la rémunération car cela aurait exigé au préalable une modification de la *Loi sur la rémunération du secteur public*. Au regard du critère de la justesse, cette partie de la décision du président tient.

#### Proposition touchant le plan d’évaluation des emplois

[28] Voici ce que le projet d’évaluation des emplois prévoyait en matière de buts et de mandat:

##### Buts:

Le comité choisira, élaborera ou adaptera un plan d’évaluation des emplois conforme aux principes applicables à la classification et répondant aux exigences posées par l’article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne ainsi que sur les Directives de 1986 sur l’égalité des rémunérations. Le plan ne devra opérer aucune différenciation en raison du sexe et devra être d’application universelle.

##### Mandat:

Les membres du comité devront s’entendre sur tous les éléments du plan, et notamment sur:

— les facteurs et les définitions;



- factor degree definitions
- factor weights
- points distribution within factors
- selection and evaluation of benchmark positions
- point cut-offs and the number of levels within the plan

[29] In my opinion, the Chairperson could not refer this proposal to the arbitration board because it deals with the subject of classification contrary to paragraph 69(3)(a) of the Act.

[30] A similar scenario presented itself in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Canada (Attorney General)*, [1988] F.C.J. No. 948 (T.D.) (QL), where the Chairman had also classified a proposal as relating to classification. Reed J. determined that the proposal in that case could be viewed from one perspective as an “equal pay for equal work” issue, but that it could also be perceived as a classification issue. Since the proposal was found sufficiently ambiguous, it was held, at page 13 (QL), that the Chairman’s decision could not be characterized as an error of law: “The Chairman’s characterization of the applicant’s proposal is at least as reasonable as that put forward by counsel for the applicant”.

[31] The proposal in this instance is sufficiently “ambiguous” to permit Chairperson Deans’ characterization. I accept the NCC’s argument that the proposal refers to terms of classification when it refers to factor degree definitions, to a committee which shall evaluate job descriptions and organization charts, to the evaluation of benchmark positions, to grievances with respect to evaluation of positions, and to a complete review of the existing classification plan. These references are all indicative of a classification system.

[32] Given the curial deference I have proposed, the applicant’s argument that the Chairperson erred in law and failed to exercise his jurisdiction when he decided not to include the proposal respecting the job evalu-

- les définitions touchant la gradation des facteurs;
- le poids des facteurs;
- la répartition des points à l’intérieur des divers facteurs;
- la sélection et l’évaluation des postes de référence; et
- les tranches et le nombre de niveaux à l’intérieur du plan.

[29] J’estime que le président ne pouvait pas porter cette proposition devant le conseil d’arbitrage étant donné que, contrairement à l’alinéa 69(3)a) de la Loi, elle a trait à la classification.

[30] Un scénario analogue était évoqué dans l’affaire *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, [1988] F.C.J. n° 948 (1<sup>re</sup> inst.) (QL), où, là aussi, le président avait décidé qu’une proposition avait trait à la classification. Le juge Reed a estimé que, dans cette autre affaire, la proposition en question pouvait, dans une certaine optique, être considérée comme une question de «rémunération égale à travail égal», mais qu’on pouvait également y voir une question de classification. Étant donné que la Cour a estimé que la proposition était suffisamment ambiguë, elle a décidé, à la page 13 (QL) de son jugement, que la décision du président ne pouvait pas être considérée comme constituant une erreur de droit: «La qualification [par le président] de la proposition du requérant est au moins aussi raisonnable que celle suggérée par l’avocate du requérant».

[31] En l’espèce, la proposition est suffisamment «ambiguë» pour justifier la manière dont elle a été caractérisée par le président Deans. J’accepte l’argument de la CCN selon lequel la proposition en question a trait aux conditions de classification lorsqu’elle évoque les définitions touchant la gradation des facteurs, la création d’un comité chargé d’évaluer les descriptions d’emploi et les organigrammes, l’évaluation des postes de référence, les griefs touchant l’évaluation des postes, ainsi qu’une révision complète du plan de classification alors en vigueur. Tous ces éléments sont indicatifs d’un système de classification.

[32] Compte tenu du principe de retenue judiciaire que je me propose d’appliquer en l’espèce, l’argument de la requérante, selon lequel le président a commis une erreur de droit et a omis d’exercer la compétence

ation plan in the terms of reference must fail. The Chairperson's decision, in that regard, is reasonable.

qui est la sienne en décidant de ne pas faire figurer dans le mandat du conseil d'arbitrage la proposition concernant le plan d'évaluation des emplois, ne saurait être retenu. À cet égard, la décision du président est raisonnable.

#### Proposal Respecting Article 47.01

[33] Article 47.01 states:

The Employer can engage in contracting out of services and functions performed by employees if the contracting out will not result in any loss of employment.

[34] I agree with the NCC's submission that Article 47.01 deals with the organization of the NCC contrary to paragraph 69(3)(a) of the Act and the standards, procedures or processes governing the deployment, lay-off or termination of employment of employees contrary to paragraph 69(3)(b) of the Act.

[35] The Alliance has relied on the Federal Court of Appeal case of *P.S.A.C. v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 2 F.C. 471 (hereinafter *PSAC*), to assert that this "contracting out" proposal does not constitute a standard respecting lay-off contrary to paragraph 69(3)(b).

[36] The proposal in *PSAC* dealt with overtime provisions, which the Federal Court of Appeal held was a proper proposal to refer to arbitration. It was held that the proposal dealt with "hours of work" in accordance with subsection 70(1) of the Act, and did not interfere with the employer's ability to organize itself contrary to section 7, which provides:

7. Nothing in this Act shall be construed to affect the right or authority of the employer to determine the organization of the Public Service and to assign duties to and classify positions therein.

[37] It is my opinion that this case can easily be distinguished. By its very nature, an overtime provision presumes that there is sufficient work for the

#### Proposition concernant la clause 47.01

[33] La clause 47.01 est ainsi rédigée:

L'employeur pourra recourir à une collaboration extérieure pour assurer les services et fonctions actuellement assurés par des salariés si cette collaboration extérieure n'entraîne la perte d'aucun emploi.

[34] J'accepte l'argument de la CCN selon lequel la clause 47.01 porte, contrairement à l'alinéa 69(3)a) de la Loi, sur l'organisation de la CCN et, contrairement à l'alinéa 69(3)b) de la Loi, sur les normes, procédures ou procédés régissant le déploiement et le licenciement des employés.

[35] L'Alliance cite à l'appui de sa thèse l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *A.F.P.C. c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 2 C.F. 471 (l'arrêt *AFPC*), pour affirmer que ce projet de «recours à une collaboration extérieure» ne constitue aucunement une norme concernant le licenciement, norme qui serait effectivement contraire à l'alinéa 69(3)b).

[36] Dans l'arrêt *AFPC*, la proposition avait trait aux dispositions régissant les heures supplémentaires, proposition qui, aux yeux de la Cour d'appel fédérale, pouvait effectivement être portée en arbitrage. La Cour a décidé que la proposition en question concernait les «horaires de travail», conformément au paragraphe 70(1) de la Loi et ne s'est pas immiscée dans le pouvoir de s'organiser que l'article 7 reconnaît à l'employeur:

7. La présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte au droit ou à l'autorité de l'employeur quant à l'organisation de la fonction publique, à l'attribution des fonctions aux postes et à la classification de ces derniers.

[37] J'estime qu'il convient d'établir une distinction entre les deux affaires. Par sa nature même, une disposition concernant les heures supplémentaires

positions already held by current employees. There is therefore no concern for any employees to be laid off as a result of failing to obtain the overtime hours available. In contrast, a proposal preventing the contracting out of services would prevent the contracting out of functions perhaps presently performed by certain employees during regular hours of work. Such a proposal could thereby directly operate to prevent lay-offs, and hence be contrary to paragraphs 69(3)(a) and 69(3)(b).

[38] The NCC has cited a number of conciliation board decisions wherein contracting out proposals were found, in their essence, to be proposals regarding lay-offs.<sup>2</sup> These decisions, in my view, are sound and must be accepted.

[39] Consequently, the Alliance's argument that the Chairperson erred in law and failed to exercise his jurisdiction when he decided not to include the proposal respecting Article 47.01 in the terms of reference must also fail. The Chairperson's decision, in that regard, is correct.

#### Proposal Respecting Article Y-1

[40] This proposal deals with the sale of the NCC's business. The proposal would require that the purchaser of the NCC's business would be subject to the bargaining rights of the Alliance. The purchaser would also be bound by the terms of the collective agreement between the Alliance and the NCC. Article Y-1 reads as follows:

**Y-1.1** In this Article "Business" means any work, undertaking or business or any part thereof,

"sell" in relation to a business includes the lease, transfer and other disposition of business.

**Y-1.2** Where the employer sells his business, the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent.

**Y-1.3** The person to whom the business is sold shall be bound by the terms of the collective agreement applicable

présuppose qu'il y aura suffisamment de travail pour tous les postes actuellement occupés par les salariés de l'organisme. On ne s'inquiète donc nullement de voir des employés licenciés du fait qu'ils n'auraient pas pu obtenir les heures supplémentaires qu'il y aurait à accomplir. À l'inverse, une proposition tendant à l'interdiction de recourir à des collaborations extérieures empêcherait effectivement de faire accomplir à l'externe des fonctions qui sont peut-être actuellement accomplies par certains employés pendant les heures normales de travail. Une telle proposition pourrait donc avoir pour effet direct d'empêcher les licenciements, et cela contrairement aux alinéas 69(3)a) et 69(3)b).

[38] La CCN a cité plusieurs décisions du bureau de conciliation jugeant que des propositions de recours à une collaboration extérieure étaient en fait des propositions concernant les licenciements<sup>2</sup>. J'estime que ces décisions sont justes et qu'il y a lieu de les accepter.

[39] En conséquence, l'argument de l'Alliance voulant que le président ait commis une erreur de droit et omis d'exercer la compétence qui est la sienne en décidant de ne pas inclure dans le mandat du conseil d'arbitrage la proposition concernant la clause 47.01 ne saurait être retenu. À cet égard, la décision du président est juste.

#### Proposition concernant la clause Y-1

[40] Cette proposition a trait à la vente des activités de la CCN. Selon cette proposition, le repreneur des activités de la CCN serait tenu au respect des droits de négociation de l'Alliance. Le repreneur serait également tenu au respect des conditions de la convention collective intervenue entre l'Alliance et la CCN. La clause Y-1 est ainsi rédigée:

**Y-1.1** Dans la clause, on entend par «activités», tout travail, effort ou activité ou toute partie de cela,

«vendre» dans le cadre d'une activité comprend la mise à bail, la cession et toute autre aliénation d'une activité.

**Y-1.2** Lorsque l'employeur vend ses activités, l'agent négociateur des salariés employés dans l'entreprise reste l'agent négociateur de ceux-ci.

**Y-1.3** La personne à qui sont vendues les activités reste tenue au respect des conditions de la convention collective

to the employees employed in the business that is in effect on the date on which the business is sold.

[41] I agree with the NCC's submission that this proposal with regard to successor rights could require the employer to fulfil obligations which are entirely beyond its legal capacity from both a constitutional and contractual perspective. The Alliance is certified pursuant to the Act, and the parties are negotiating toward a collective agreement under this same Act. The employer cannot negotiate a provision that the terms and conditions of these employees will continue to be governed by the Act, given that the new employer may not fall under the realm of this same Act.

[42] Consequently, the Chairperson's ruling with respect to Article Y-1 is correct, as this proposal is contrary to section 7, subsection 69(2) and paragraphs 57(2)(a) and 69(3)(a) of the Act. The proposal interferes with the right of the NCC to organize its workforce and, if referred, would require the amendment of legislation by Parliament.

### CONCLUSION

[43] For all the above reasons, the application for judicial review is dismissed.

<sup>1</sup> *Canada (Attorney General) v. Séguin* (1995), 101 F.T.R. 64 (F.C.T.D.) and *Ouimet et al. v. Canada (Treasury Board)* (1995), 106 F.T.R. 161 (F.C.T.D.).

<sup>2</sup> *Council of Postal Unions and the Treasury Board* (April 7, 1970), Conciliation Board Terms of Reference, Board File No. 190-2-7; *PSAC and the Defence Research Board* (February 6, 1973), Conciliation Board Terms of Reference, Board File No. 190-5-15; and *PIPS and the Treasury Board* (August 16, 1988), Conciliation Board Amended Terms of Reference, Board File No. 190-2-161.

applicable aux salariés employés dans l'entreprise en vigueur à la date où sont vendues lesdites activités.

[41] J'accepte l'argument de la CCN selon lequel cette proposition touchant les droits du successeur exigerait que l'employeur s'acquitte d'obligations qui, du point de vue constitutionnel et contractuel, se situent bien au-delà de sa capacité juridique. L'Alliance est agréée en vertu de la Loi et les parties sont en train de négocier une convention collective conformément à cette même Loi. L'employeur ne peut pas négocier une disposition prévoyant que les conditions de travail des salariés continueront à être régis par la Loi étant donné que le nouvel employeur ne sera pas nécessairement assujéti à cette Loi.

[42] En conséquence, la décision du président concernant la clause Y-1 est juste, étant donné que la proposition en question est effectivement contraire à l'article 7, au paragraphe 69(2), ainsi qu'aux alinéas 57(2)a) et 69(3)a) de la Loi. La proposition en question s'oppose au droit qu'a la CCN d'organiser sa main-d'œuvre, et son renvoi en arbitrage exigerait que le législateur modifie le texte de la Loi.

### CONCLUSION

[43] Par ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

<sup>1</sup> *Canada (Procureur général) c. Séguin* (1995), 101 F.T.R. 64 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) et *Ouimet et autres. c. Canada (Conseil du Trésor)* (1995), 106 F.T.R. 161 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>2</sup> *Conseil des Unions des employés des postes et le Conseil du Trésor* (7 avril 1970), Mandat du bureau de conciliation, dossier n° 190-2-7; *AFPC et le Conseil de recherches pour la défense* (6 février 1973), Mandat du bureau de conciliation, dossier n° 190-5-15; et *IPFP et le Conseil du Trésor* (16 août 1988), Mandat modifié du bureau de conciliation, dossier n° 190-2-161.