

Reference re Public Service Staff Relations Act

Court of Appeal, Jaccett C.J., Cameron and St.-Germain D.JJ.—Ottawa, May 15, 16 and 28, 1973.

Public service—Arbitration of dispute concerning terms of employment—Whether Director of Pay Research Bureau a compellable witness—Order to produce pay research documents—Public Service Staff Relations Act, s. 107.

Jurisdiction—Reference of question of law to Court by federal tribunal—Federal Court Act, s. 28(4)—Reference restricted to question of law arising in proceedings before tribunal.

The Professional Institute of the Public Service of Canada was bargaining agent for certain professional employees in the public service. A dispute concerning terms and conditions of the employment was referred by the Public Service Staff Relations Board to an arbitration tribunal. In the course of the hearing of the dispute, the tribunal at the Institute's request ordered the Director of the Pay Research Bureau to produce certain documents relative to the dispute and to appear for interrogation thereon. The Director objected on the ground that he was exempted from giving evidence by section 107 of the *Public Service Staff Relations Act*. The Public Service Staff Relations Board agreed and vacated its order. At the request of the Institute the effect of section 107 of the *Public Service Staff Relations Act* was referred by the Board to this Court pursuant to section 28(4) of the *Federal Court Act*, which permits the reference by a federal tribunal of "any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination".

Held (per curiam), the reference was not within section 28(4) which contemplates the reference by a tribunal of a question of law arising at some stage of the tribunal's proceedings and can only be made by the tribunal itself, and moreover a question of law that must be determined for the purpose of dealing with the matter before the tribunal and not an academic question.

Per Jaccett C.J. (Cameron and St.-Germain D.JJ. expressing no opinion), members of the Pay Research Bureau are entitled to the protection of section 107 of the *Public Service Staff Relations Act*.

APPLICATION.

COUNSEL:

J. C. Hanson, Q.C., for the Professional Institute of the Public Service.

R. Vincent for Deputy Attorney General of Canada.

In re la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique

Cour d'appel, le juge en chef Jaccett, les juges suppléants Cameron et St.-Germain—Ottawa, les 15, 16 et 28 mai 1973.

Fonction publique—Arbitrage d'un litige concernant les conditions d'emploi—Le directeur du Bureau de recherches sur les traitements est-il un témoin contraignable—Ordonnance de production des documents relatifs aux recherches sur les traitements—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, art. 107.

Compétence—Renvoi d'une question de droit à la Cour par un tribunal fédéral—Loi sur la Cour fédérale, art. 28(4)—Renvoi limité aux questions de droit survenant au cours de procédures engagées devant le tribunal.

L'Institut professionnel du service public était l'agent négociateur de certains employés professionnels de la Fonction publique. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a renvoyé un litige concernant les modalités d'emploi à un tribunal d'arbitrage. Au cours de l'audience du litige, à la demande de l'Institut, le tribunal a ordonné au directeur du Bureau de recherches sur les traitements de produire certains documents relatifs au litige et de comparaître pour être interrogé à cet égard. Le directeur s'y est opposé au motif que l'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* l'exemptait de fournir des preuves. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique étant d'accord, elle annula son ordonnance. A la requête de l'Institut, la Commission, invoquant l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui permet à un tribunal fédéral de renvoyer «pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure», demanda à cette Cour de statuer sur l'effet de l'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Arrêt (la Cour): le renvoi ne tombait pas dans les cas prévus à l'article 28(4) qui envisage le renvoi par un tribunal d'une question de droit survenant au cours des procédures du tribunal; ce renvoi ne peut émaner que du tribunal lui-même. En outre, il ne peut porter que sur une question de droit qui doit être tranchée afin de statuer sur la question pendante devant le tribunal et non sur une question théorique.

Le juge Jaccett (les juges suppléants Cameron et St.-Germain ne se prononçant pas à cet égard): les membres du Bureau de recherches sur les traitements ont droit à l'immunité prévue à l'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

DEMANDE.

AVOCATS:

J. C. Hanson, c.r., pour l'Institut professionnel du service public.

R. Vincent pour le sous-procureur général du Canada.

J. M. Coyne, Q.C., and F. Lemieux for Pay Research Bureau.

SOLICITORS:

Heron, Hanson and Carleton, Ottawa, for the Professional Institute of the Public Service. ^a

Deputy Attorney General of Canada.

Herridge, Tolmie, Gray, Coyne and Blair, Ottawa, for Pay Research Bureau. ^b

JACKETT C.J.—Section 28(4) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c.10 (2nd Supp.) reads as follows:

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination. ^d

On January 18, 1973, there was filed in the Registry of this Court a document reading as follows:

IN THE FEDERAL COURT OF APPEAL

IN THE MATTER OF:

A reference pursuant to subsection 28(4) of the Federal Court Act of a question or issue of law that has arisen in connection with a reference to the Public Service Staff Relations Board under section 23 of the Public Service Staff Relations Act by the Professional Institute of the Public Service of Canada in connection with a decision of the Public Service Arbitration Tribunal. ^f

REFERENCE PURSUANT TO SUBSECTION 28(4) OF THE FEDERAL COURT ACT

TAKE NOTICE that the Public Service Staff Relations Board refers the following question or issue of law to this Honourable Court for hearing and determination, namely:

Is it the effect of section 107 of the Public Service Staff Relations Act that the Director of the Pay Research Bureau or his representative is not required to produce to the Public Service Arbitration Tribunal documents obtained or prepared by the Pay Research Bureau in the course of carrying out its duties or to give evidence with respect thereto? ⁱ

Dated at Ottawa this 18th day of January, 1973.

(Signed)

J. Finkelman, Chairman,
Public Service Staff Relations Board. ^j

J. M. Coyne, c.r., et F. Lemieux pour le Bureau de recherches sur les traitements.

PROCUREURS:

Heron, Hanson et Carleton, Ottawa, pour l'Institut professionnel du service public.

Le sous-procureur général du Canada.

Herridge, Tolmie, Gray, Coyne et Blair, Ottawa, pour le Bureau de recherches sur les traitements.

LE JUGE EN CHEF JACKETT—L'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e Supp.) se lit comme suit: ^c

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure. ^d

Le 18 janvier 1973, un document rédigé de la manière suivante a été déposé au greffe de cette Cour: ^e

[TRADUCTION] COUR D'APPEL FÉDÉRALE

IN RE:

Un renvoi en vertu du paragraphe 28(4) de la Loi sur la Cour fédérale sur une question de droit soulevée par suite d'un renvoi à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en vertu de l'article 23 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique par l'Institut professionnel du service public du Canada relativement à une décision du Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique. ^g

RENOVI EN VERTU DU PARAGRAPHE 28(4) DE LA LOI SUR LA COUR FÉDÉRALE

SACHEZ que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique renvoie devant cette honorable Cour la question de droit suivante pour audition et jugement, savoir: ^h

L'article 107 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique soustrait-il le directeur du Bureau de recherches sur les traitements ou son représentant à l'obligation de produire devant le Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique les documents obtenus ou préparés par le Bureau de recherches sur les traitements dans l'exécution de ses fonctions ou de témoigner à cet égard? ⁱ

Fait à Ottawa, ce dix-huitième jour de janvier 1973.

(Signature)

J. Finkelman, président,
Commission des relations de travail
dans la Fonction publique.

On January 29, 1973, on an application for directions under Rule 1501, which came on for hearing before me, counsel appeared on behalf of the Professional Institute of the Public Service of Canada, the Pay Research Bureau and the Deputy Attorney General of Canada and, as a result of a discussion of the apparent impossibility of deciding the question posed by the Reference as a "question or issue of law" in the absence of any findings of fact and, in particular, in the absence of any findings of fact as to the nature or identity of the "Pay Research Board", counsel undertook to endeavour to agree on facts and on the terms of an order of directions.

On March 12, 1973, there was filed in this Court an "Agreed Statement of Facts" bearing date March 9, 1973, signed by counsel for the aforesaid parties and reading as follows:

IN THE MATTER of a reference regarding the application of Section 107 of the Public Service Staff Relations Act to the Pay Research Bureau.

AGREED STATEMENT OF FACTS

PART I—EVENTS LEADING TO REFERENCE

1. The Public Service Staff Relations Board on the 17th day of December, 1968, under the provisions of the *Public Service Staff Relations Act*, certified the Professional Institute of the Public Service of Canada (hereinafter called "the Professional Institute") as bargaining agent for all employees of Her Majesty in right of Canada, as represented by the Treasury Board, in the Economics, Sociology and Statistics group in the Scientific and Professional category.

2. The Professional Institute, under the provisions of the said Act, on the 20th day of December, 1968, specified arbitration as the process for resolution of any dispute to which it might be a party in respect of such bargaining unit.

3. On the 1st day of May, 1972, notice to commence bargaining collectively was served by the said Professional Institute on the Treasury Board.

4. On the 11th day of May, 1972, the said Professional Institute, by notice in writing, to the Secretary of the Public Service Staff Relations Board requested arbitration in respect of the terms and conditions of employment of employees in the said bargaining unit pursuant to section 63 of the said Act.

5. (a) On the 2nd day of June, 1972, a division of the Public Service Arbitration Tribunal was duly constituted under the provisions of the said Act consisting of:

René Lippé, Esq., Q.C. (Chairman) and Messrs. K. W. Preston and J. T. Montague (Members).

Le 29 janvier 1973, au cours d'une demande de directives en vertu de la Règle 1501, dont l'audition s'est tenue devant moi, des avocats ont comparu pour le compte de l'Institut professionnel du service public du Canada, du Bureau de recherches sur les traitements et du sous-procureur général du Canada et, à la suite d'une discussion sur l'apparente impossibilité de trancher la question posée par le renvoi en tant que «question de droit» en l'absence de conclusions de faits et, en particulier, en l'absence de conclusions de faits relatifs à la nature ou à l'identité du «Bureau de recherches sur les traitements», les avocats se sont engagés à s'entendre sur les faits et sur la rédaction de l'ordonnance de directives.

Le 12 mars 1973, on a déposé devant cette Cour un «Exposé conjoint des faits» portant la date du 9 mars 1973 et signé par les avocats des parties susmentionnées. Voici ce texte:

[TRADUCTION] IN RE un renvoi relatif à l'application de l'article 107 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique au Bureau de recherches sur les traitements.

EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS

PARTIE I—ÉVÉNEMENTS AYANT CONDUIT AU RENVOI

1. Le 17 décembre 1968, en vertu des dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a accrédité l'Institut professionnel du Service public du Canada (ci-après appelé «l'Institut professionnel») à titre d'agent négociateur pour tous les employés de Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le conseil du Trésor, dans le groupe de l'économie, de la sociologie et de la statistique de la catégorie scientifique et professionnelle.

2. Le 20 décembre 1968, en vertu des dispositions de ladite loi, l'Institut professionnel a choisi l'arbitrage pour résoudre les litiges auxquels il pourrait être partie à l'égard de cette unité de négociation.

3. Le 1^{er} mai 1972, l'Institut professionnel a signifié au conseil du Trésor un avis d'ouverture des négociations collectives.

4. Le 11 mai 1972, l'Institut professionnel, par avis écrit au secrétaire de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, a demandé, conformément à l'article 63 de la loi, l'arbitrage à l'égard des conditions d'emploi des employés appartenant à ladite unité de négociation.

5. a) Le 2 juin 1972, une section du Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique a été dûment constituée en vertu des dispositions de ladite loi. Elle comprenait:

René Lippé, c.r. (Président) et MM. K. W. Preston et J. T. Montague (Membres).

(b) The matter in dispute was referred to the Tribunal by the Chairman of the said Public Service Staff Relations Board.

(c) The said dispute included *inter alia* a dispute on salaries.

(d) The said Tribunal heard the parties to the dispute on the 10th and 11th days of July, 1972, and the parties submitted written rebuttals on the 2nd day of August, 1972.

6. On the 26th day of July, 1972 the said Professional Institute, by notice in writing, requested the said Tribunal to require the Pay Research Bureau to produce certain documents to the Tribunal.

7. On the 29th day of September, 1972, the said Arbitration Tribunal issued the following direction to the Pay Research Bureau:

Orders the Director of the Pay Research Bureau, Mr. T. J. Wilkins or his representatives to appear before the Tribunal on October 10th, 1972, at the hour of 10:30 o'clock in the forenoon, at 110 O'Connor Street, on the tenth floor, and to produce all pertaining documents relating to the job matching, Ontario Provincial Civil Service, for 1970—before reclassification of Economists in the Federal Public Service and 1971—after such reclassification; and there, if need be, to be interrogated on such documents.

8. (a) On the 10th day of October, 1972, the Director of the Pay Research Bureau appeared before the said Tribunal; through his attorneys he requested that the Tribunal's subpoena, dated the 29th day of September, 1972, be withdrawn or set aside by the Tribunal on the two following reasons:

A—Section 107 of the Public Service Staff Relations Act provides that neither the Director nor any officer or employee of the Pay Research Bureau is required to give evidence in proceedings before the Tribunal, and

B—In any event, the information referred to in the subpoena is privileged from disclosure under the common law and authorities related thereto.

(b) The said Tribunal adjourned the proceedings for written argument to be completed and placed before it on or before the 24th day of October and any replies thereto on or before the 7th day of November, 1972.

9. In a decision dated the 14th day of December, 1972, and first communicated to the said Professional Institute on the 18th day of December, 1972, the Arbitration Tribunal set aside their Order issued on the 29th day of September, 1972.

10. On the 28th day of December, 1972, the said Professional Institute referred the said decision as a question of law and a question of jurisdiction to the Public Service Staff Relations Board under the provisions of Section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*.

11. On the 15th day of January, 1973, the said Board directed that the proceedings before the Public Service Arbitration Tribunal, in the matter described in paragraphs 4 and 5, herein, be suspended until such time as the question

b) Le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a soumis le point en litige au Tribunal.

c) Le litige portait notamment sur les salaires.

d) Le Tribunal a entendu les parties au litige les 10 et 11 juillet 1972 et elles ont présenté des réfutations écrites le 2 août 1972.

6. Le 26 juillet 1972, l'Institut professionnel, par avis écrit, a demandé au Tribunal d'exiger du Bureau de recherches sur les traitements la production de certains documents au Tribunal.

7. Le 29 septembre 1972, le Tribunal d'arbitrage a fait parvenir la directive suivante au Bureau de recherches sur les traitements:

Par les présentes, le directeur du Bureau de recherches sur les traitements, M. T. J. Wilkins, ou ses représentants, sont convoqués devant le Tribunal le 10 octobre 1972 à 10h30, 110, rue O'Connor, dixième étage pour produire tous les documents qu'ils détiennent relativement à l'appariement des fonctions dans la Fonction publique provinciale de l'Ontario en 1970, avant la reclassification des économistes dans la Fonction publique fédérale et en 1971—après ladite reclassification; et, si besoin est, pour être interrogés sur lesdits documents.

8. a) Le 10 octobre 1972, le directeur du Bureau de recherches sur les traitements a comparu devant ledit tribunal; par l'intermédiaire de ses avocats, il a demandé que le Tribunal retire ou annule son bref de *subpœna* daté du 29 septembre 1972 pour les deux motifs suivants:

A—L'article 107 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique prévoit que ni le directeur ni aucun fonctionnaire ou employé du Bureau de recherches sur les traitements n'est tenu de faire de déposition au cours d'une action devant le Tribunal, et

B—De toute façon, les renseignements demandés par le bref de *subpœna* sont couverts par le secret professionnel en vertu de la *common law* et de la jurisprudence relative à ces questions.

b) Le Tribunal a suspendu les procédures pour permettre la rédaction d'une plaidoirie écrite et son dépôt devant lui au plus tard le 24 octobre et le dépôt de la réponse au plus tard le 7 novembre 1972.

9. Par une décision du 14 décembre 1972, communiquée à l'Institut professionnel le 18 décembre 1972, le Tribunal d'arbitrage a annulé son ordonnance du 29 septembre 1972.

10. Le 28 décembre 1972, l'Institut professionnel a renvoyé ladite décision devant la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à titre de question de droit ou de compétence aux termes de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

11. Le 15 janvier 1973, la Commission a ordonné que les procédures en cours devant le Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique, dans l'affaire décrite aux paragraphes 4 et 5 ci-dessus, soient suspendues jusqu'à ce que la question

of law and or jurisdiction referred to the Board has been determined.

12. On the 18th day of January, 1973, the said Board, pursuant to Section 28(4) of the *Federal Court Act*, referred the following question or issue of law to the Federal Court of Appeal, namely:—

Is it the effect of Section 107 of the *Public Service Staff Relations Act* that the Director of the Pay Research Bureau or his representative is not required to produce to the Public Service Arbitration Tribunal documents obtained or prepared by the Pay Research Bureau in the course of carrying out its duties or to give evidence with respect thereto?

PART II—PAY RESEARCH BUREAU

13. On the 4th day of September, 1957, the Civil Service Commission created a branch within its organization called the Pay Research Bureau (hereinafter called “the Bureau”) to assist it in its task of making salary recommendations to the Government of Canada.

14. The purpose of the Bureau was to provide the Government of Canada, the Civil Service Commission and the Civil Service Staff Associations with a central source of objective information on pay, benefits and working conditions in government, business and industry and to assemble and analyse factual evidence of trends in outside employment.

15. A few months later the Civil Service Commission established an Advisory Committee on Pay Research. In connection with the functioning of the Bureau, the Advisory Committee on Pay Research, whose members were representative of both the official and staff sides, was responsible for advising on priorities, the selection of areas and classes for special study and the presentation and distribution of information.

16. The *Public Service Staff Relations Act*, (hereinafter referred to as the “Act”) as well as the *Public Service Employment Act*, were assented to on the 23rd day of February, 1967 and proclaimed in force on the 13th day of March, 1967 bringing to employer-employee relations in the Public Service of Canada a new direction in structure and organization. On the 23rd day of February 1967 action was started by Treasury Board to transfer the Bureau from the jurisdiction of the newly established Public Service Staff Relations Board. Attached hereto as Exhibit “1” is Treasury Board Minute T.B. 665868 dated the 23rd day of February 1967 approving in principle the establishment of positions for the Public Service Staff Relations Board (hereinafter referred to as “the Board”) including positions for the Bureau.

17. The actual establishment of positions for the Board including forty-three positions for the Bureau was provided for on the 28th day of March 1967 when Treasury Board passed, effective March 13th, 1967, its Minute 667480, attached hereto as Exhibit “2”.

18. On the 2nd day of August 1967 Treasury Board by its Minute 669145, attached hereto as Exhibit “3”, amended its Minute 665868 by establishing additional positions for the Bureau.

de droit ou de compétence renvoyée à la Commission soit tranchée.

12. Le 18 janvier 1973, la Commission, conformément à l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*, a renvoyé la question de droit suivante à la Cour d'appel fédérale:—

L'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soustrait-il le directeur du Bureau de recherches sur les traitements ou son représentant à l'obligation de produire devant le Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique les documents obtenus ou préparés par le Bureau de recherches sur les traitements dans l'exécution de ses fonctions ou de témoigner à cet égard?

PARTIE II—LE BUREAU DE RECHERCHES SUR LES TRAITEMENTS

13. Le 4 septembre 1957, la Commission du service civil a créé une direction en son sein appelée le Bureau de recherches sur les traitements (ci-après appelé «le Bureau») pour l'aider à préparer les recommandations sur les salaires qu'elle devait présenter au Gouvernement du Canada.

14. Les objectifs du Bureau étaient de fournir au Gouvernement du Canada, à la Commission du service civil et aux associations d'employés une source centrale de renseignements objectifs sur les traitements, les avantages sociaux et les conditions de travail dans les services du Gouvernement, dans l'entreprise privée et dans l'industrie et d'assembler et d'analyser les éléments relatifs aux tendances de l'emploi en dehors des services gouvernementaux.

15. Quelques mois plus tard, la Commission du service civil a établi un comité consultatif sur les recherches sur les traitements. Dans le cadre de l'activité du Bureau, ledit comité consultatif, dont les membres représentaient à la fois l'employeur et les employés, était chargé de conseiller sur les priorités, la sélection de domaines et de catégories d'études spéciales et la présentation et diffusion de l'information.

16. La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (ci-après appelée la «Loi») ainsi que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ont été sanctionnées le 23 février 1967 et proclamées en vigueur le 13 mars 1967. Elles apportaient aux relations employeur-employé dans la Fonction publique du Canada un nouveau type de structure et d'organisation. Le 23 février 1967, le conseil du Trésor entreprit de transférer le Bureau à la toute nouvelle Commission des relations de travail dans la Fonction publique. En annexe aux présentes (pièce «1»), on trouve les délibérations du conseil du Trésor du 23 février 1967, C.T. n° 665868, approuvant en principe la création de postes pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (ci-après appelée «la Commission»), y compris des postes pour le Bureau.

17. La véritable création des postes pour la Commission, y compris quarante-trois postes pour le Bureau, remonte au 28 mars 1967, date à laquelle le conseil du Trésor a adopté, rétroactivement au 13 mars 1967, ses délibérations n° 667480, en annexe aux présentes (pièce «2»).

18. Le 2 août 1967, par ses délibérations n° 669145, en annexe aux présentes (pièce «3»), le conseil du Trésor a modifié ses délibérations n° 665868 en créant des postes supplémentaires pour le Bureau.

19. On the 31st day of May 1967, the Public Service Commission under the provisions of the *Public Service Employment Act* issued a blanket certificate in respect of the personnel who staffed the Bureau which certificate is attached hereto as Exhibit "4".

20. On the 6th day of April 1967, the Chairman of the Board forwarded to the Director of the Bureau the terms of reference for the Bureau. These terms of reference are attached hereto as Exhibit "5".

21. The Annual Estimates for the Board as presented to and approved by Parliament provide for the Bureau as an activity of the Board. For 1972-73, the relevant provisions appear at pages 20-28, 20-30 and 20-32 of the Annual Estimates (Blue Book). A copy of these pages is attached hereto as Exhibit "6".

22. The 1972-73 Estimates of the Board were incorporated in Vote 25 as listed on page 20-28 in the Blue Book.

23. Chapter 15, 21 Elizabeth II, assented to the 30th of June, 1972 being the *Appropriation Act No. 3, 1972* approved Vote 25 and appropriated from and out of Consolidated Revenue Fund the monies for the operations of the Board.

24. As of February 19th, 1973 the number of full time continuing employees in the Bureau is 61 in the following classifications:

Senior Executive	3
Economics, Sociology and Statistics	4
Administrative Services	1
Computer Systems Administration	2
Personnel Administration	25
Clerical and Regulatory	15
Secretarial, Stenographic and Typing	11

25. The Advisory Committee on Pay Research referred to in paragraph 3 has been continued. It presently consists of the Vice Chairman of the Board as chairman and a number of members representing the employer and the bargaining agents. All members of the Committee, including its Chairman, are appointed by the Chairman of the Board. Nominations for membership on the Committee are sent to him by the groups involved.

26. Since 1967 the Bureau has operated under the supervision of its Director who reports to the Vice-Chairman of the Board. The authority to give general direction to the Director of the Bureau is vested in the Chairman of the Board as the Chief Executive Officer of the Board. In practice, this direction is given by the Vice-Chairman of the Board. The Director of the Bureau also receives advice from the Advisory Committee on Pay Research.

27. The following are some of the activities the Bureau carries on consistent with its terms of reference attached hereto as Exhibit "5":

(1) It obtains information on rates of pay, employee earnings, conditions of employment and related practices prevailing both inside and outside the Public Service to meet the needs of the parties to bargaining.

19. Le 31 mai 1967, la Commission de la Fonction publique, en vertu des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, a émis un certificat général à l'égard du personnel du Bureau; ledit certificat est en annexe aux présentes (pièce «4»).

a 20. Le 6 avril 1967, le président de la Commission a fait parvenir le mandat du Bureau à son directeur. Ce texte est annexé aux présentes (pièce «5»).

b 21. Le Budget des dépenses annuelles pour la Commission, tel que présenté au Parlement et approuvé par ce dernier, traite le Bureau comme faisant partie de la Commission. Pour 1972-73, on trouve les dispositions s'y rapportant aux pages 20-28, 20-30 et 20-32 du Budget annuel des dépenses (Livre bleu). Une copie de ces pages est annexée aux présentes (pièce «6»).

c 22. Le Budget des dépenses 1972-73 de la Commission est incorporé au crédit 25, tel qu'inscrit à la page 20-28 du Livre bleu.

d 23. Le chapitre 15, 21 Elizabeth II, sanctionné le 30 juin 1972, soit la *Loi n° 3 de 1972 portant affectation des crédits*, a approuvé le crédit 25 et affecté les montants tirés du Fonds du revenu consolidé au fonctionnement de la Commission.

24. Le 19 février 1973, le Bureau comptait 61 employés à plein temps se répartissant comme suit:

Agents de la haute direction	3
Économie, sociologie et statistique	4
Services administratifs	1
Gestion des systèmes d'informatique	2
Gestion du personnel	25
Commis aux écritures et aux règlements	15
f Secrétariat, sténographie et dactylographie	11

g 25. Le comité consultatif sur les recherches sur les traitements, mentionné au paragraphe 3, existe toujours. Actuellement, il est formé du vice-président de la Commission à titre de président et d'un certain nombre de membres représentant l'employeur et les agents négociateurs. Tous les membres du comité, y compris le président, sont nommés par le président de la Commission. Les propositions de nomination des membres au comité lui sont envoyées par les groupes en cause.

h 26. Depuis 1967, le Bureau a fonctionné sous la supervision de son directeur qui est responsable devant le vice-président de la Commission. Le pouvoir de donner des directives générales au directeur du Bureau est dévolue au président de la Commission à titre de chef de la Commission. En pratique, c'est le vice-président de la Commission qui s'en charge. Le directeur du Bureau reçoit aussi des conseils du comité consultatif sur les recherches sur les traitements.

i 27. Voici quelques exemples de l'activité du Bureau, conformes aux termes du mandat annexé aux présentes (pièce «5»):

(1) Il obtient des renseignements sur les taux de traitement, les salaires des employés, les conditions d'emploi et les pratiques connexes, utilisées à la fois dans la Fonction publique et à l'extérieur, pour répondre aux besoins des parties à la négociation collective.

- (2) It develops and maintains a fund of up-to-date data and conducts research studies to support the processes of collective bargaining in the Public Service of Canada.
- (3) It provides information on compensation and related matters in the Federal Public Service, to industry, provincial and municipal governments, and to other organizations when in the public interest.
28. The Bureau carries out other activities such as conducting a programme of basic research in compensation and related subjects; the Bureau is also responsible for replying on behalf of the Government to inquiries and requests concerning pay and related matters in the Public Service of Canada. In addition, special studies of individual occupations or specific conditions of employment may be conducted. Included among such studies is an annual study of Executive Compensation conducted for Treasury Board.
29. The Bureau gathers information on pay and working conditions from employers in the private sector and in other levels of government through the technique of personal visits or correspondence in the context of a survey programme.
30. Such information is supplied to the Bureau on a voluntary basis upon assurances given by the Bureau that the information so supplied will be treated in confidence and held within the Bureau.
31. After such information has been received the Bureau analyses it and presents its findings in the form of a formal report using statistical techniques designed to preclude the identification of individual company inputs. These reports are made available to both Treasury Board as the central employer as well as to the various separate employers and the staff associations concerned.
32. In determining programs, in setting priorities and in deciding on the information to be sought the Bureau receives advice from the Advisory Committee on Pay Research.
33. Officers and employees of the Board are appointed under the *Public Service Employment Act*. This Act governs the selection and appointment of employees to and within the Public Service, tenure of office, periods of probation, layoff and the release of employees for incompetence or incapacity.
34. To administer a personnel programme for the Board, a personnel administrator has been appointed. The request for staff appointment, the description of duties and the personnel action form of J. Ross McMahon, personnel administrator for the Board, is attached hereto as Exhibit "7".
35. Recommendations for appointments to positions in the Bureau are made by the Director of the Bureau to the Personnel Administrator, or to the Secretary of the Board or to the Vice-Chairman of the Board, depending on the level of appointment and they in turn make requests for staff appointments to the Public Service Commission. Examples
- (2) Il a établi et garde à jour un ensemble de données récentes et fait des études pour appuyer le processus de négociation collective dans la Fonction publique du Canada.
- (3) Il fournit des renseignements sur la rémunération (et les questions connexes) dans la Fonction publique fédérale, à l'industrie, aux gouvernements provinciaux et municipaux et à d'autres organismes quand c'est dans l'intérêt public.
28. Le Bureau a d'autres activités telles que diriger un programme de recherche fondamentale sur la rémunération et les sujets connexes; il est aussi chargé de répondre au nom du Gouvernement aux demandes de renseignements relatives aux traitements et sujets connexes dans la Fonction publique du Canada. En outre, il peut faire des études particulières sur des postes individuels ou sur des conditions précises d'emploi. Parmi ces études, on peut citer l'étude annuelle sur la rémunération du personnel de direction préparée à l'intention du conseil du Trésor.
29. Les employeurs fournissent au Bureau des renseignements sur les traitements et les conditions de travail dans le secteur privé et à d'autres niveaux de gouvernement; ces renseignements sont recueillis au cours de visites personnelles ou par correspondance, dans le contexte d'un programme de sondage.
30. Ces renseignements sont donnés au Bureau volontairement, sous réserve de l'assurance du Bureau qu'ils resteront confidentiels et à l'usage du Bureau seulement.
31. Une fois les renseignements obtenus, le Bureau les analyse et présente ses conclusions sous forme d'un rapport officiel utilisant des techniques statistiques propres à masquer l'identité des compagnies particulières ayant fourni des renseignements. Ces rapports sont à la disposition du conseil du Trésor en tant qu'employeur central ainsi qu'à celle de tous les employeurs distincts et des associations d'employés intéressés.
32. Pour établir les programmes, fixer les priorités et décider des renseignements à rechercher, le Bureau est conseillé par le comité consultatif sur les recherches sur les traitements.
33. Les fonctionnaires et employés de la Commission sont nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Cette loi régit la sélection et la nomination des employés à des postes de la Fonction publique, la durée des fonctions, les périodes de stages, la mise en disponibilité et le renvoi pour incompétence ou incapacité.
34. Pour la gestion du personnel de la Commission, on a nommé un administrateur du personnel. La demande de nomination de personnel, la description des fonctions et la fiche de renseignements personnels de J. Ross McMahon, administrateur du personnel de la Commission, sont annexées aux présentes (pièce «7»).
35. Le directeur du Bureau fait des recommandations sur les nominations aux postes existants au Bureau à l'administration du personnel, au secrétaire de la Commission ou au vice-président de la Commission, suivant le niveau des nominations, et ces derniers présentent à leur tour des demandes de nomination à la Commission de la Fonction

of such requests by the personnel administrator are attached hereto as Exhibits "8", "9" and "10".

36. The procedure followed when recommending promotions or salary increases for the personnel of the Bureau varies with the classification group which such personnel is related to. In respect of junior classification groups, promotion and salary increases are recommended by the Director of the Bureau to the Vice-Chairman of the Board. In respect of senior classifications, recommendations for promotion are made by the Chairman of the Board to the Public Service Commission as evidenced by Exhibit "11" attached hereto. Similarly, for such levels, salary increases are approved by the Chairman of the Board as evidenced by Exhibit "12" attached hereto.

37. The Chairman or the Vice-Chairman of the Board has jurisdiction over the personnel of the Bureau in such matters as nominations for language training and leaves of absence. Attached hereto as Exhibits "13" and "14" are the nomination of Mr. T. J. Wilkins for the Bicultural Development Program and approval of the loan of Mr. Wilkins' services to the Council of Maritime Premiers.

38. Delegation of signing authority with respect to appropriations provided for the Board relating to journal vouchers, requisitions for cheques, certificates of performance, purchase and service contracts has been made by the President of the Privy Council as Minister responsible for the Board, upon the recommendation of the Chairman, to the Director and Assistant Directors of the Bureau as evidenced by Exhibits "15" and "16", the instruments of delegation.

39. By Order-in-Council P.C. 1968-2032, dated the 29th day of October, 1968, the Governor-in-Council designated the Board as a "separate employer" for purposes of Schedule I of the Act attached hereto as Exhibit "17".

40. By Order-in-Council P.C. 1968-18/1998, dated the 29th day of October, 1968, the Governor-in-Council authorized the Chairman of the Board to exercise and perform the powers and functions of the Treasury Board conferred by subsection (1) of section 7 of the *Financial Administration Act* in relation to employees of the Board appointed under the provisions of the *Public Service Employment Act*. A copy of P.C. 1968-2032, P.C. 1968-18/1998 and the letter of transmittal of the Clerk of the Privy Council to the Chairman of the Board dated October 31, 1968, are attached hereto as Exhibit "18".

41. Exercising the authority vested in him by P.C. 1968-2032 the Chairman of the Board on the 30th day of October, 1968 directed that the *Public Service Terms and Conditions of Employment* SOR/67-118 apply mutatis mutandis to the employees of the Board. The matters dealt with in the regulations cover hours of work, overtime, holidays, leaves, pay, casual, part time and seasonal employment and discipline. Attached hereto as Exhibit "19" is the Chairman's directive dated the 30th day of October 1968.

42. Treasury Board directives on conditions of employment are not as such applicable to employees of the Board. However, the Chairman of the Board regularly reviews such

publique. Des exemples de telles demandes en provenance de l'administrateur du personnel sont annexées aux présentes (pièces «8», «9» et «10»).

36. La procédure à suivre lors des recommandations d'avancement ou d'augmentation de salaire du personnel du Bureau varie suivant les groupes de personnel en cause. Pour les groupes des catégories subalternes, c'est le directeur du Bureau qui fait les recommandations relatives à l'avancement et aux augmentations de salaire au vice-président de la Commission. Pour les catégories de direction, c'est le président de la Commission qui fait les recommandations relatives à l'avancement à la Commission de la Fonction publique, comme le montre la pièce «11» en annexe. De même, à ces niveaux-là, les augmentations de salaire sont approuvées par le président de la Commission, comme le montre la pièce «12» annexée aux présentes.

37. Pour le personnel du Bureau, c'est le président ou le vice-président de la Commission qui prend les décisions relatives aux nominations pour l'enseignement des langues et les congés de longue durée. En annexe (pièces «13» et «14»), figurent la nomination de M. T.J. Wilkins au Programme de biculturalisme et l'approbation du prêt des services de M. Wilkins au conseil des Premiers ministres des Maritimes.

38. Le directeur et les directeurs adjoints du Bureau ont reçu du président du Conseil privé, à titre de ministre responsable de la Commission, sur recommandation du président, la délégation de signature à l'égard des affectations de crédit de la Commission pour les bons de caisse, les demandes de chèques, les certificats de résultat, les contrats d'achat et de service (pièces «15» et «16», actes portant délégation).

39. Par le décret C.P. 1968-2032, en date du 29 octobre 1968, le gouverneur en conseil a désigné la Commission comme un «employeur distinct» aux fins de l'annexe I de la loi (pièce «17»).

40. Par le décret C.P. 1968-18/1998, en date du 29 octobre 1968, le gouverneur en conseil a autorisé le président de la Commission à exercer les pouvoirs et à tenir les fonctions du conseil du Trésor, conférés par le paragraphe (1) de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* et relatifs aux employés de la Commission nommés en vertu des dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Une copie du C.P. 1968-2032, C.P. 1968-18/1998 et la lettre de transmission de pouvoirs du greffier du Conseil privé au président de la Commission en date du 31 octobre 1968 sont annexées aux présentes (pièce «18»).

41. Dans l'exercice des pouvoirs conférés par le C.P. 1968-2032, le président de la Commission a décidé le 30 octobre 1968 que le *Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique*, DORS/67-118, s'applique mutatis mutandis aux employés de la Commission. Ce règlement couvre notamment les heures de travail, le surtemps, les jours fériés, les congés, la rémunération, les emplois occasionnels, à temps partiel et saisonniers et la discipline. La directive du président datée du 30 octobre 1968 est annexée aux présentes (pièce «19»).

42. Les directives du conseil du Trésor sur les conditions d'emploi ne sont pas applicables automatiquement aux employés de la Commission. Toutefois, le président de la

directives and, in his discretion, may adopt in whole or in part these directives as being applicable to the Board's personnel. Attached hereto as Exhibit "20" is Directive No. 49 dated the 8th day of March 1972 made by the Chairman of the Board adopting Treasury Board Circulars 1971-188 and 1971-189 being the compendia of terms and conditions of employment number 1 (Annex A) and number 2 (Annex B). Attached hereto as Exhibit "21" is Directive No. 50 dated the 4th day of May 1972 made by the Chairman adopting Treasury Board Circular 1972-55 dealing with terms and conditions of employment for senior executive officers.

43. All directives of the Chairman under the authorities referred to are applied to the personnel who comprise the Bureau as well as to other officers and employees of the Board.

Also on March 12, 1973, an order of directions under Rule 1501 was made in terms agreed upon by counsel for the aforesaid parties. This order specified the material that was to constitute the "case" for determination of the reference (which includes all the documents evidencing the proceedings before the Public Service Arbitration Tribunal and the Public Service Staff Relations Board giving rise to the "Reference" to this Court, the "Agreed Statement of Facts" and the documents referred to therein), and fixed a time for filing of memoranda of points of argument by the parties.

In due course, the "Reference" came on for hearing before this Court on May 15 and 16, 1973.

The question to which argument was directed by counsel for all three parties at that hearing was whether, on the facts as agreed on by the parties who appeared in this Court, members of the Pay Research Bureau were entitled to the protection afforded by section 107 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 which section reads as follows:

Protection of Members and Staff

107. No member of the Board, of the Arbitration Tribunal or of a conciliation board and no adjudicator, conciliator or officer or employee of or person appointed by the Board shall be required to give evidence in any civil action, suit or other proceeding respecting information obtained in the discharge of his duties under this Act.

Commission les examine régulièrement et, à sa discrétion, il peut les adopter, en tout ou en partie, et les appliquer au personnel de la Commission. En annexe (pièce «20»), on trouve la directive n° 49, datée du 8 mars 1972, établie par le président de la Commission et qui adopte les circulaires du conseil du Trésor 1971-188 et 1971-189, soit un abrégé des conditions d'emploi n° 1 (annexe A) et n° 2 (annexe B). En annexe aux présentes (pièce «21»), on trouve aussi la directive n° 50, datée du 4 mai 1972, établie par le président en adoption de la circulaire du conseil du Trésor 1972-55 relative aux conditions d'emploi pour les agents de la haute direction.

43. Toutes les directives du président prises en vertu des pouvoirs susmentionnés s'appliquent au personnel du Bureau ainsi qu'aux autres fonctionnaires et employés de la Commission.

Également, le 12 mars 1973, une ordonnance contenant des directives en vertu de la Règle 1501 et rédigée d'un commun accord par les avocats des parties susmentionnées, a été prise. Cette ordonnance précisant les documents qui devaient constituer le «dossier» permettant de juger le renvoi (c'est-à-dire tous les documents relatifs aux procédures devant le Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique à l'origine du «renvoi» à cette Cour, l'«exposé conjoint des faits» et tous les documents mentionnés aux présentes) et fixait une date pour le dépôt des exposés des faits par les parties.

Finalement, l'audition du «renvoi» s'est tenue devant cette Cour les 15 et 16 mai 1973.

La question sur laquelle portait la plaidoirie des avocats des trois parties à cette audience était de savoir si, d'après les faits admis par les parties en présence, les membres du Bureau de recherches sur les traitements avaient droit à l'immunité prévue à l'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35. Cet article se lit comme suit:

Immunité des membres et du personnel

107. Aucun membre de la Commission, du Tribunal d'arbitrage ou d'un bureau de conciliation ni aucun arbitre, conciliateur, fonctionnaire ou employé de la Commission, ni aucune personne nommée par la Commission est tenue de faire une déposition dans une action, instance ou autre procédure civile concernant des renseignements obtenus dans l'accomplissement de ses fonctions aux termes de la présente loi.

The three subsidiary questions to which the parties directed argument in particular were:

- (a) Is a member of the Pay Research Bureau an "officer or employee . . . of" the Public Service Staff Relations Board within the meaning of those words in section 107?
- (b) Was the matter before the Public Service Arbitration Tribunal a "civil action, suit or other proceeding" within the meaning of those words in section 107? and
- (c) Is the work carried on by a member of the Pay Research Bureau carried on by him "in the discharge of his duties under this Act" within the meaning of those words in section 107?

I have had no difficulty in reaching the conclusion that the members of the Pay Research Bureau are entitled, on the facts agreed upon by the parties, to the protection of section 107 of the *Public Service Staff Relations Act*.

In so far as the first and third of the subsidiary questions are concerned, they must, in my view, be answered in the affirmative once it is ascertained that the Pay Research Bureau is a branch of the Board's staff whose function is to provide a service that is "incidental to the attainment of the objects of this Act" within the meaning of those words in section 18 of the *Public Service Staff Relations Act*.¹ A study of that Act shows that one of its most important objects is to regulate remuneration and certain other working conditions in large sectors of the Public Service by collective agreement or arbitral awards. On the facts agreed upon, it is clear that the Pay Research Bureau's services are provided to the employer and to the employees' bargaining representatives with a view to facilitating the attainment of that object. The Bureau consists of officers and servants appointed as required by section 17(3) of the *Public Service Staff Relations Act*² because they are deemed necessary by the Board to carry out this part of the activities it carries on as authorized by section 18. A person so appointed is, in my view, an "officer or employee of . . . the Board" within the meaning of those words in section

Voici les trois questions subsidiaires sur lesquelles portait plus précisément la plaidoirie des parties:

- a) Un membre du Bureau de recherches sur les traitements est-il un «fonctionnaire ou employé de» la Commission des relations de travail dans la Fonction publique au sens de ces termes à l'article 107?
- b) L'affaire soumise au Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique était-elle une «action, instance ou autre procédure» au sens de ces termes à l'article 107? et
- c) Les tâches effectuées par un membre du Bureau de recherches sur les traitements le sont-elles «dans l'accomplissement de ses fonctions aux termes de la présente loi» au sens de ces termes à l'article 107?

Je conclus sans hésitation que les membres du Bureau de recherches sur les traitements ont droit, vu les faits admis par les parties, à l'immunité de l'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

En ce qui concerne la première et la troisième questions subsidiaires, à mon sens, on doit répondre par l'affirmative une fois qu'il est prouvé que le Bureau de recherches sur les traitements est une division de la Commission qui a pour fonction de fournir des services qui sont «accessoires à la réalisation des objets de la présente loi» au sens de ces termes à l'article 18 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.¹ Un examen de la loi révèle que l'un de ses objets importants est de régler la rémunération et certaines autres conditions de travail dans de vastes secteurs de la Fonction publique par la négociation collective ou des décisions arbitrales. D'après les faits admis, il est manifeste que les services du Bureau de recherches sur les traitements sont à la disposition de l'employeur et des agents négociateurs des employés dans le but de faciliter la réalisation de cet objet. Le Bureau est formé de fonctionnaires et de préposés nommés en conformité de l'article 17(3) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*² parce que la Commission les juge nécessaires à l'exercice de cette partie de son activité qui est autorisée par l'article 18. Une personne nommée de

107 and what such a person does is done, in my view, in the performance of his duties under the *Public Service Staff Relations Act*.

I am further of opinion that a matter before the Public Service Arbitration Tribunal is a "Civil . . . proceeding" within the meaning of those words in section 107 of the *Public Service Staff Relations Act*. I recognize that the word "proceeding", in this context, had its origin in connection with matters in the ordinary courts of the land but, in current use, it refers, in my understanding of the use of language, to matters before any person or persons having authority to make decisions or give advice after hearing evidence or otherwise giving persons concerned an opportunity of putting forward their point of view.³ Furthermore, it is, in my view, inconceivable that Parliament would have provided the protection of section 107 against being compelled to give evidence in the traditional tribunals but have withheld it from persons who might otherwise be compelled to give evidence before one of the numerous other authorities who are armed with powers to compel the giving of evidence.

I am, therefore, of the view that the Director or any other member of the Pay Research Bureau is entitled, on the facts agreed upon by the parties, to the protection of section 107.

Having reached that conclusion, the question remains as to what disposition should be made of the "Reference" made by the Public Service Staff Relations Board to this Court.

After consideration, I have come to the conclusion, for the reasons hereafter set out, that that "Reference" is not such a reference as is contemplated by section 28(4) of the *Federal Court Act* and that this Court has not, therefore, authority to determine the question set out therein.

cette façon est, à mon avis, un «fonctionnaire ou employé de la Commission» au sens de ces termes à l'article 107 et les tâches qu'effectue une personne de ce genre le sont dans l'accomplissement de ses fonctions en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

En outre, je suis d'avis qu'une question soumise au Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique est une «procédure civile» au sens de ces termes à l'article 107 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. J'admets que le terme «procédure», dans ce contexte, a d'abord été utilisé par rapport aux affaires soumises aux tribunaux judiciaires du pays. Mais, à mon avis, dans l'usage courant il se rattache aux questions portées devant toute personne ayant le pouvoir de prendre des décisions ou de donner un avis après audition de la preuve ou autrement, en donnant aux personnes en cause la possibilité de présenter leur point de vue.³ En outre, il me semble tout à fait inconcevable que le Parlement ait prévu l'immunité de l'article 107 pour éviter que certaines personnes soient obligées de témoigner devant des tribunaux judiciaires mais ne l'ait pas accordée aux personnes qui pourraient, par ailleurs, être tenues de faire des dépositions devant l'un des nombreux organismes ayant le pouvoir d'obliger à témoigner.

En conséquence, je suis d'avis que le directeur ou tout autre membre du Bureau de recherches sur les traitements a droit, vu les faits admis par les parties, à l'immunité de l'article 107.

Ayant conclu de la sorte, il reste la question de savoir quelle solution doit être donnée au «renvoi» soumis à cette Cour par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Après mûre réflexion, j'en suis venu à la conclusion, pour les raisons exposées ci-dessous, que ce «renvoi» ne fait pas partie des renvois prévus à l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* et qu'en conséquence, cette Cour n'est pas compétente pour trancher la question posée en l'espèce.

Section 28(4) may be repeated here for convenience. It reads as follows:

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

It is important to note that this provision is not authority to give an advisory opinion such as is contained in section 55 of the *Supreme Court Act*,⁴ under which a question is referred to the Supreme Court of Canada for "hearing and consideration" and the Court is required to express "its opinion" upon a question so referred. Section 28(4) contemplates a "question or issue of law" arising at some "stage" of a tribunal's "proceedings" being referred to this Court by the tribunal for "hearing and determination" (the underlining is mine). In my view, such a reference can only be made by an order of the tribunal in question that puts before this Court such findings of fact, or other material, as that tribunal would base itself on if it were determining the question or issue of law itself.⁵ Furthermore, in my view, section 28(4) in so far as questions of law are concerned, contemplates only the determination of a question of law that must be determined for the purpose of dealing with the matter that is before the tribunal making the reference and does not contemplate determination of a question of law expressed in academic terms.⁶

Applying those views to this matter, I am of the view that the "Reference" here does not fall within section 28(4) because it does not put before this Court any findings of fact or other material on which a tribunal would decide a question of law itself. Furthermore, it is defective because it asks a question about the application of section 107 to any document "obtained or prepared by the . . . Bureau in the course of carrying out its duties" and not about its application to specific documents.⁷

Finally, at least in form, the "Reference" here does not fall within section 28(4) because it asks the Court to answer a question—that is, it asks for advice—and does not set up a question of law on an appropriate foundation of findings of fact or other material for "determination".

Reprenons l'article 28(4) pour plus de commodité. Il est rédigé ainsi:

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

Il est important de souligner que cette disposition ne permet pas de donner un avis consultatif tel que le permet l'article 55 de la *Loi sur la Cour suprême*⁴ en vertu duquel une question est soumise à la Cour suprême du Canada pour «audition et pour examen» et la Cour est tenue d'exprimer «son opinion» sur toute question ainsi soumise. L'article 28(4) vise le renvoi d'une «question de droit», survenue à certain «stade» des «procédures» d'un tribunal, devant cette Cour par le tribunal pour «audition et jugement» (j'ai moi-même souligné). A mon avis, ce genre de renvoi ne peut être effectué que par une ordonnance du tribunal en question qui soumet à cette Cour toute conclusion de fait ou autre élément de preuve sur lesquels il se serait fondé s'il tranchait la question de droit lui-même.⁵ En outre, à mon avis, l'article 28(4), dans la mesure où des questions de droit sont en jeu, ne vise que le jugement d'une question de droit qui doit être tranchée pour pouvoir régler l'affaire pendante devant le tribunal qui fait le renvoi. Il ne vise pas la solution d'une question de droit théorique.⁶

En appliquant ce point de vue à la présente affaire, j'estime que le présent «renvoi» ne relève pas de l'article 28(4) parce qu'il ne présente pas à la Cour des conclusions de faits ou d'autres éléments de preuve sur lesquels un tribunal pourrait trancher une question de droit. En outre, il est vicié parce qu'il pose une question sur l'application de l'article 107 à tout genre de documents [TRADUCTION] «obtenus ou préparés par le . . . Bureau dans l'exécution de ses fonctions» et non sur son application à des documents précis.⁷

Enfin, du moins par la forme, le «renvoi» en l'espèce ne relève pas de l'article 28(4) parce qu'il demande à la Cour de répondre à une question—c'est-à-dire qu'il demande un avis—et qu'il ne présente pas une question de droit sur un fondement approprié de conclusions de faits

I am of opinion that this Court's judgment should be that, having concluded that the "Reference" is not such a reference as is contemplated by section 28(4), the Court does not answer the question contained therein.

* * *

CAMERON and ST.-GERMAIN D.JJ. concurred in the disposition of the matter proposed by the Chief Justice and with his Reasons therefor, but expressed no opinion as to whether section 107 applies to members of the Pay Research Bureau.

¹ 18. The Board shall administer this Act and shall exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed upon it by, or as may be incidental to the attainment of the objects of, this Act including, without restricting the generality of the foregoing, the making of orders requiring compliance with this Act, with any regulation made hereunder or with any decision made in respect of a matter coming before it.

² (3) Such other officers and employees as the Board deems necessary for the performance of its duties shall be appointed under the *Public Service Employment Act*.

³ Compare section 28(4) of the *Federal Court Act* and section 68 of the *Public Service Staff Relations Act*.

⁴ Compare *In re Reference by the Governor in Council* (1910) 43 S.C.R. 536, and *Attorney-General for Ontario v. Attorney General for Canada* [1912] A.C. 571.

⁵ A question or issue of fact is "determined" by making a finding of fact, where there has been a dispute with regard thereto, on the evidence. A question or issue of law is "determined" by making a finding as to the legal consequences that flow from facts as found or agreed on, where there has been a dispute with regard thereto. An order of reference under section 28(4) should, in my view, set out the facts established before the tribunal, indicate the dispute that has arisen before the tribunal as to the legal consequences flowing from those facts, and refer that question or issue of law to this Court for hearing and determination.

⁶ In my view, the power is not different in kind from the power of a Court to decide a question of law before trial. Compare *Libbey-Owens-Ford Glass Company v. Ford Motor Company* (1968) 38 Fox P.R. 76, and the cases referred to therein.

⁷ There may well be documents so obtained or prepared that do not contain "information" to which section 107 applies. Indeed, I venture to suggest that the difficulty arises here because the question that the Board itself is being

ou d'autres éléments de preuve pour «jugement».

Je suis d'avis que cette Cour doit décider qu'ayant conclu que le «renvoi» ne relève pas de la catégorie de renvoi visée par l'article 28(4), la Cour ne peut répondre à la question posée aux présentes.

* * *

LES JUGES SUPPLÉANTS CAMERON et ST.-GERMAIN ont souscrit à la décision proposée par le juge en chef et à ses motifs, mais ils n'ont pas exprimé d'opinion sur le point de savoir si l'article 107 s'applique aux membres du Bureau de recherches sur les traitements.

¹ 18. La Commission applique la présente loi et exerce les pouvoirs et fonctions que celle-ci lui confère ou impose ou qui sont accessoires à la réalisation des objets de la présente loi, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'établissement d'ordonnances exigeant l'observation des dispositions de la présente loi, de tout règlement édicté en vertu de la présente loi ou de toute décision rendue à l'égard d'une question soumise à la Commission.

² (3) Les autres fonctionnaires et employés que la Commission juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions sont nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

³ Comparer l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* et l'article 68 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

⁴ Comparez les affaires *In re le renvoi présenté par le gouverneur en conseil* (1910) 43 R.C.S. 536 et *Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Canada* [1912] A.C. 571.

⁵ Toute question de fait est «jugée» en statuant d'après la preuve, sur les faits qui sont en litige. Une question de droit est «jugée» en déterminant les conséquences juridiques découlant des faits tels qu'établis ou admis quand il y a un litige à ce sujet. Une ordonnance de renvoi en vertu de l'article 28(4) devrait, à mon avis, exposer les faits établis devant le tribunal, indiquer la nature du litige qui s'est produit devant le tribunal au sujet des conséquences juridiques découlant de ces faits et soumettre cette question de droit à la Cour pour audition et jugement.

⁶ A mon avis, ce pouvoir n'est pas différent du genre de pouvoir qu'a un tribunal de trancher une question de droit avant le procès. Comparer avec l'arrêt *Libbey-Owens-Ford Glass Company c. Ford Motor Company* (1968) 38 Fox P.R. 76, et les arrêts qui y sont cités.

⁷ Il est très possible que des documents ainsi obtenus ou préparés ne contiennent pas de «renseignements» auxquels l'article 107 s'applique. En fait, j'irais jusqu'à suggérer que la difficulté provient en l'espèce du fait que la question que

asked to determine under section 23 of its Act has been raised prematurely. I say this because, as I see it, there is nothing in section 107 to prevent a member of the Pay Research Bureau being a witness. It merely acts as a shield against a special class of evidence being given; and, as I see it, the appropriate time to take objection to particular evidence is when such evidence is tendered so that the tribunal concerned can know what that evidence is and can consider whether such a provision as section 107 or some other rule of law operates to require that it be excluded.

la Commission elle-même doit trancher en vertu de l'article 23 de la loi a été soulevée prématurément. J'avance ce point de vue car il me semble que rien dans l'article 107 n'empêche un membre du Bureau de recherches sur les traitements de témoigner. Il permet simplement de n'être pas tenu de faire des dépositions d'une nature donnée; à mon sens, le moment approprié pour s'objecter à une preuve précise survient lorsque cette preuve est présentée de telle sorte que le tribunal intéressé puisse en prendre connaissance et examiner si une disposition telle que l'article 107 ou toute autre règle de droit joue de façon à l'exclure.