

A-506-09
2011 FCA 38

A-506-09
2011 CAF 38

Andrew Donnie Amos (*Appellant*)

Andrew Donnie Amos (*appelant*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. AMOS

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. AMOS

Federal Court of Appeal, Blais C.J., Dawson and Trudel JJ.A.—Ottawa, December 8, 2010 and February 3, 2011.

Cour d'appel fédérale, le juge en chef Blais, juges Dawson et Trudel, J.C.A.—Ottawa, 8 décembre 2010 et 3 février 2011.

Public Service — Labour Relations — Appeal from Federal Court decision allowing judicial review of decision by Public Service Labour Relations Board adjudicator finding that adjudicator having jurisdiction over disputes relating to settlement agreements entered into by parties in respect of matters referred to adjudication — Parties reaching settlement over grievance filed by appellant, signing memorandum of agreement (MOA) — Adjudicator later resuming hearing to determine whether employer complying with MOA — Finding subject-matter of grievance disciplinary suspension pursuant to Public Service Labour Relations Act (PSLRA), s. 209(1), non-compliance with MOA arising in essential character from grievance — Federal Court determining that PSLRA, ss. 226(2), 236 not extending adjudicator's jurisdiction to disputes arising out of MOA — Whether adjudicator having jurisdiction: to determine whether parties' MOA final, binding; to hear allegation of non-compliance with MOA; to order remedy — Adjudicator's interpretation of PSLRA, s. 209 reviewable on standard of reasonableness — Adjudicator having jurisdiction under PSLRA to determine finality, binding nature of MOA — Also having jurisdiction to hear allegation of non-compliance — PSLRA, s. 209(1) not having same meaning as former version, i.e. Public Service Staff Relations Act, s. 92(1) — PSLRA emphasizing procedures promoting voluntary resolution of disputes — Adjudicator having jurisdiction to hear dispute pursuant to PSLRA, s. 209(1) — Correctly applying “essential character test” elaborated by Supreme Court of Canada in Weber v. Ontario Hydro (Weber) — Weber applying to PSLRA, Part 2 — Finally, remedial authority of adjudicator broad — Appeal allowed.

Fonction publique — Relations du travail — Appel d'un jugement de la Cour fédérale ayant accueilli une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un arbitre de grief de la Commission des relations de travail dans la fonction publique concluant qu'il avait compétence pour trancher des différends relatifs à l'entente de règlement intervenue entre les parties sur des questions qui peuvent être renvoyées à l'arbitrage — Les parties sont parvenues à une entente portant sur le grief déposé par l'appellant, ce qui a été confirmé par la signature d'un protocole d'entente — L'arbitre a ultérieurement ordonné la reprise de l'audience en vue de déterminer si l'employeur s'était conformé au protocole d'entente — Il a conclu que l'objet du grief était une suspension disciplinaire relevant de l'art. 209(1) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) et que la question du non-respect du protocole d'entente découlait, dans son essence, du grief — La Cour fédérale a décidé que les art. 226(2) et 236 de la LRTFP n'étendaient pas la compétence de l'arbitre aux différends découlant du protocole d'entente — Il s'agissait de savoir si un arbitre de grief a compétence : pour décider si l'entente de règlement des parties est définitive et exécutoire; pour entendre une allégation de non-conformité à l'entente de règlement; pour rendre une ordonnance de réparation — L'interprétation de l'art. 209 de la LRTFP par un arbitre est susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable — Un arbitre est compétent pour déterminer la nature finale et exécutoire d'une entente de règlement — Il a également compétence pour entendre une allégation de non-conformité — Il y a une différence de sens entre l'art. 209(1) de la LRTFP et son ancienne version, soit

This was an appeal from a Federal Court decision allowing an application for judicial review of a decision by a Public Service Labour Relations Board (PSLRB) adjudicator finding that an adjudicator has jurisdiction over disputes relating to settlement agreements entered into by parties in respect of matters that can be referred to adjudication.

The appellant filed a grievance challenging a disciplinary suspension imposed by his employer. With help from an adjudicator, the parties reached a settlement and set out a memorandum of agreement (MOA). The appellant later requested the PSLRB to reopen the adjudication hearing on the merits of the grievance, which had not been withdrawn, on the ground that the employer had failed to comply with the terms of the MOA. Instead, the adjudicator ordered that the hearing resume for the purpose of determining whether the employer complied or not with the terms of the MOA. Finding that the subject-matter of the original grievance was a disciplinary suspension pursuant to subsection 209(1) of the *Public Service Labour Relations Act* (PSLRA), which deals with adjudication, and that the issue of non-compliance with the settlement arose in its essential character from the original grievance, the adjudicator concluded that he had jurisdiction to entertain the allegation of non-compliance and that he could make a remedial order. The Federal Court determined that subsection 226(2) and section 236 of the PSLRA did not extend the adjudicator's jurisdiction to disputes arising out of an MOA. Because the MOA settled the parties' differences, there were no issues left to resolve, and subsection 226(2) was not engaged.

The principal issues were whether the adjudicator had jurisdiction under the PSLRA: to determine whether the parties' settlement agreement is final and binding; to hear an allegation that a party is in non-compliance with a final and binding settlement agreement; and to make the appropriate remedial order.

Held, the appeal should be allowed.

The Federal Court incorrectly determined that the adjudicator's decision was reviewable on a standard of correctness.

l'art. 92(1) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique — La LRTFP met l'accent sur la promotion des procédures de règlement volontaire des différends — L'arbitre est compétent pour entendre des différends en vertu de l'art. 209(1) de la LRTFP — L'arbitre a bien appliqué le critère de l'« essence du différend » énoncé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Weber c. Hydro Ontario (Weber) — L'arrêt Weber s'applique à la partie 2 de la LRTFP — Enfin, le pouvoir de réparation conféré à l'arbitre est large — Appel accueilli.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale accueillant une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un arbitre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) concluant qu'un arbitre de grief a compétence pour trancher des différends relatifs à des ententes de règlement intervenues entre les parties sur des questions qui peuvent être renvoyées à l'arbitrage.

L'appelant a déposé un grief contestant une suspension disciplinaire imposée par son employeur. Avec l'aide d'un arbitre, les parties sont parvenues à une entente et ont rédigé un protocole d'entente. L'appelant a demandé à la CRTFP de rouvrir l'examen du grief au fond, lequel n'avait pas été retiré, au motif que l'employeur ne respectait pas les modalités du protocole. L'arbitre a plutôt ordonné la reprise de l'audience pour déterminer si l'employeur s'était conformé ou non aux conditions du protocole. Après avoir conclu que l'objet du grief initial était une suspension disciplinaire, une question qui relevait du paragraphe 209(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP) (une disposition traitant de l'arbitrage), et que la question du non-respect de l'entente de règlement découlait, dans son essence, du grief initial, l'arbitre de grief a estimé qu'il avait compétence pour entendre l'allégation de non-respect et qu'il était également compétent pour accorder une réparation. La Cour fédérale a statué que le paragraphe 226(2) et que l'article 236 de la LRTFP n'étaient pas la compétence de l'arbitre de grief aux différends découlant d'un protocole d'entente. Comme le protocole d'entente réglait les différends des parties, il n'y avait aucune autre question à résoudre, et le paragraphe 226(2) ne s'appliquait pas.

Les principales questions en litige étaient de déterminer si l'arbitre de grief avait compétence sous le régime de la LRTFP pour décider si l'entente de règlement des parties est définitive et contraignante, et pour rendre l'ordonnance réparatrice appropriée.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

La Cour fédérale a décidé à tort que la décision rendue par l'arbitre de grief était susceptible de contrôle judiciaire selon

On the basis of the presence of a strong privative clause in section 233 of the PSLRA, the broad aim of the PSLRA, the nature of the question in dispute, and the adjudicator's specialized jurisdiction in labour relations, the adjudicator's interpretation of section 209 of the PSLRA was reviewable on a standard of reasonableness.

The adjudicator did not err in concluding that he had jurisdiction under the PSLRA to determine whether the parties' settlement agreement was final and binding. As the parties agreed that the MOA constituted a final and binding agreement, the adjudicator did not have to rule on the qualities of the settlement agreement. The adjudicator also had jurisdiction to hear an allegation that a party is in non-compliance with a final and binding agreement. Subsection 209(1) of the PSLRA must not be given the same meaning as its former version, subsection 92(1) of the *Public Service Staff Relations Act*. The adjudicator must be alive to the preamble of the PSLRA and interpret the PSLRA in a manner that promotes collaborative efforts between parties, supports the efficient resolution of matters, and encourages mutual respect and harmonious relations. The PSLRA emphasizes procedures promoting the voluntary resolution of disputes, particularly through mediation, and an essential component of the mediation process is the implementation and enforceability of a settlement agreement. The adjudicator held that he had jurisdiction to consider the dispute because the subject-matter of the original grievance fell within the ambit of his authority under subsection 209(1) of the PSLRA. The adjudicator correctly applied the "essential character test" elaborated by the Supreme Court of Canada in *Weber v. Ontario Hydro (Weber)* and *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners* to find that the dispute between the parties, in its essential character, arose from the original disciplinary action. There was no valid reason in the case at bar to exclude this test because it served to choose between two processes available under the PSLRA, rather than between competing forums of adjudication or statutory bodies. The *Weber* line of decisions favouring exclusive and comprehensive jurisdiction under the labour relations statute to resolve workplace disputes applies to Part 2 of the PSLRA, given the explicit wording of subsection 236(1) of the PSLRA. As to the jurisdiction to make a remedial order, the adjudicator correctly concluded that his remedial authority is broad and is not restricted by a specific list of enumerated remedies.

la norme de la décision correcte. En se fondant sur l'existence d'une clause privative rigoureuse prévue à l'article 233 de la LRTFP, sur l'objectif général de la LRTFP, sur la nature de la question en litige et sur la compétence spécialisée en matière de relations de travail de l'arbitre de grief, l'interprétation donnée à l'article 209 de la LRTFP par l'arbitre de grief était susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

L'arbitre n'a pas commis d'erreur en concluant qu'il avait compétence sous le régime de la LRTFP pour décider si le protocole d'entente intervenu entre les parties était définitif et contraignant. Comme les parties avaient convenu que l'entente était définitive et contraignante, l'arbitre de grief n'était pas tenu de se prononcer sur les caractéristiques du protocole d'entente. L'arbitre avait également compétence pour entendre une allégation de non-respect par l'une des parties d'une entente définitive et contraignante. Le même sens ne doit pas être donné au paragraphe 209(1) de la LRTFP et à son ancienne version, le paragraphe 92(1) de l'ancienne *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. L'arbitre de grief doit être conscient de l'existence du préambule de la LRTFP et interpréter les dispositions de cette législation de façon à favoriser la collaboration des parties en présence, à contribuer à la résolution efficace des problèmes et à encourager le respect mutuel ainsi que l'établissement de relations harmonieuses. La LRTFP met l'accent sur les procédures favorisant le règlement volontaire de différends, notamment par la médiation, alors qu'un des éléments essentiels du processus de médiation est la possibilité d'exécuter et de faire respecter l'entente de règlement. L'arbitre a estimé qu'il avait compétence pour entendre le différend parce que le sujet du grief initial tombait dans le champ de compétence d'un arbitre de grief, tel que prévu au paragraphe 209(1) de la LRTFP. L'arbitre a appliqué à juste titre le critère de « l'essence du différend » élaboré par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Weber c. Hydro Ontario (Weber)* et *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners* pour conclure que le différend entre les parties, dans son essence, découlait de la mesure disciplinaire initiale. Il n'y avait aucune raison valable en l'espèce justifiant d'écarter ce critère parce qu'il sert à choisir entre deux processus prévus par la LRTFP au lieu de choisir entre une instance décisionnelle ou un organisme créé par la loi. Compte tenu du libellé explicite du paragraphe 236(1) de la LRTFP, l'orientation des décisions rendues dans la foulée de *Weber* qui favorise la compétence exclusive et complète en vertu de la loi sur les relations de travail de régler les différends en milieu de travail s'applique à la partie 2 de la LRTFP. En ce qui concerne sa compétence pour accorder une réparation, l'arbitre de grief a estimé avec raison que ses pouvoirs d'accorder une réparation étaient étendus et qu'ils ne se limitaient pas à une liste précise de réparations.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 8.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 13.
Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2, s. 45(1).
Public Service Labour Relations Act, S.C. 2003, c. 22, s. 2, preamble, ss. 13, 15(c), 58, 208, 209, 226, 228(2), 233, 236.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 91, 92 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68).

CASES CITED

APPLIED:

Public Service Alliance of Canada v. Canadian Federal Pilots Assn., 2009 FCA 223, [2010] 3 F.C.R. 219, 98 Admin. L.R. (4th) 25, 392 N.R. 128; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, (1995), 125 D.L.R. (4th) 583, 30 Admin. L.R. (2d) 1; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360, 183 D.L.R. (4th) 14, [2000] 4 W.W.R. 149.

DISTINGUISHED:

Maiangowi v. Treasury Board (Department of Health), 2008 PSLRB 6.

CONSIDERED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, 263 D.L.R. (4th) 193, [2006] 5 W.W.R. 1; *Newfoundland Association of Public Employees v. Attorney General (Newfoundland)*, [1978] 1 S.C.R. 524, (1977), 12 Nfld. & P.E.I.R. 238, 75 D.L.R. (3d) 616.

REFERRED TO:

Macdonald v. Canada, 1998 CanLII 8736, 158 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); *Bhatia v. Treasury Board (Public Works Canada)*, [1989] C.P.S.S.R.B. No. 141 (QL); *Fox v. Treasury Board (Immigration and Refugee Board)*, 2001 PSSRB 130; *Bedok v. Treasury Board (Department of Human Resources Development)*, 2004 PSSRB 163; *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, 399 N.R. 127; *Nash v. Treasury Board (Correctional Service of Canada)*, 2007

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 8.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 13.
Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 45(1).
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22, art. 2, préambule, art. 13, 15c), 58, 208, 209, 226, 228(2), 233, 236.
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 91, 92 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Alliance de la Fonction publique du Canada c. Assoc. des pilotes fédéraux du Canada, 2009 CAF 223, [2010] 3 R.C.F. 219; *Weber c. Hydro Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Maiangowi c. Conseil du Trésor (ministère de la Santé), 2008 CRTFP 6.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Newfoundland Association of Public Employees c. Procureur général (Terre-Neuve)*, [1978] 1 R.C.S. 524.

DÉCISIONS CITÉES :

Macdonald c. Canada, 1998 CanLII 8736 (C.F. 1^{re} inst.); *Bhatia c. Conseil du Trésor (Travaux publics Canada)*, [1989] C.R.T.F.P. n° 141 (QL); *Fox c. Conseil du Trésor (Commission de l'Immigration et du statut de réfugié)*, 2001 CRTFP 130; *Bedok c. Conseil du Trésor (Ministère du Développement des ressources humaines)*, 2004 CRTFP 163; *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221; *Nash c. Conseil du Trésor (Service correctionnel*

PSLRB 98, 166 L.A.C. (4th) 269; *Van de Mosselaer v. Treasury Board (Department of Transport)*, 2006 PSLRB 59; *MacDonald and Treasury Board (Department of National Defence)*, [1985] C.P.S.S.R.B. No. 266 (QL); *Treasury Board and Deom*, [1985] C.P.S.S.R.B. No. 150 (QL); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193; *Elliott v. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250 (Div. Ct.); *Butt v. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181 (Nfld. T.D.); *Bourne v. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321 (H.C.); *Heustis v. New Brunswick Electric Power Commission*, [1979] 2 S.C.R. 768, (1979), 25 N.B.R. (2d) 613, 98 D.L.R. (3d) 622; *Lindor v. Treasury Board (Solicitor General Canada — Correctional Service)*, 2003 PSSRB 10.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

APPEAL from a Federal Court decision (2009 FC 1181, 355 F.T.R. 181, 189 L.A.C. (4th) 193) allowing an application for judicial review of a decision by a Public Service Labour Relations Board adjudicator (2008 PSSRB 74) finding that an adjudicator has jurisdiction over disputes relating to settlement agreements entered into by parties in respect of matters that can be referred to adjudication. Appeal allowed.

APPEARANCES

Andrew J. Raven for appellant.
John Jaworski and Jennifer A. Lewis for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP/s.r.l. for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

TRUDEL J.A.:

du Canada), 2007 CRTFP 98; *Van de Mosselaer c. Conseil du Trésor (Ministère des Transports)*, 2006 CRTFP 59; *MacDonald et Conseil du Trésor (Ministère de la Défense nationale)*, [1985] C.R.T.F.P.C. n° 266 (QL); *Conseil du Trésor et Deom*, [1985] C.R.T.F.P.C. n° 150 (QL); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Elliott v. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250 (C. Div.); *Butt v. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181 (T.-N. 1^{re} inst.); *Bourne v. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321 (H.C.); *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 768; *Lindor c. Conseil du Trésor (Solliciteur général du Canada — Service correctionnel)*, 2003 CRTFP 10.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2009 CF 1181) accueillant une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un arbitre de la Commission des relations de travail de la fonction publique (2008 CRTFP 74) concluant qu'un arbitre de grief a compétence pour trancher des différends relatifs à des ententes de règlement intervenues entre les parties sur des questions qui peuvent être renvoyées à l'arbitrage. Appel accueilli.

ONT COMPARU

Andrew J. Raven pour l'appelant.
John Jaworski et Jennifer A. Lewis pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP/s.r.l. pour l'appelant.
Sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. :

Introduction

[1] This case is about the scope of an adjudicator's jurisdiction under the *Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2 (PSLRA or Act or new Act). Does an adjudicator maintain jurisdiction over disputes relating to settlement agreements entered into by parties in respect of matters that can be referred to adjudication or, as put by the adjudicator in this case, where does a party go for redress when he or she has settled a grievance referred to adjudication and subsequently alleges that the other party has failed to honour the settlement agreement (adjudicator's reasons [*Amos v. Deputy Head (Department of Public Works and Government Services)*, 2008 PSLRB 74], at paragraph 46)?

[2] On a standard of correctness, Boivin J. (the Judge), of the Federal Court, answered no to the first question, adding that pursuant to section 208 of the Act a new grievance related to the settlement agreement could always be filed (2009 FC 1181). This is the appeal from his judgment of 20 November 2009. For the reasons that follow, I would allow the appeal and restore the adjudicator's decision.

[3] The facts are straightforward and aptly summarized by the Judge (at paragraphs 2–7):

The grievor and [appellant], Andrew Donnie Amos, is employed with the Department of Public Works and Government Services (the Department) as a Senior Project Manager at the ENG 5 subgroup and level. The Deputy Minister of the Department (the Deputy Head) imposed a 20[-]day disciplinary suspension without pay on the [appellant] by letter dated March 29, 2005. On May 2, 2005, the [appellant] filed a grievance challenging the 20[-]day suspension and the grievance was referred to adjudication on August 10, 2005.

Adjudicator Dan Butler was appointed to hear and determine the matter. A hearing was first convened in Halifax, Nova Scotia, for three days starting on November 28, 2006 and resumed in Halifax on May 1, 2007. With the assistance of the Adjudicator, the parties reached a settlement on May 2, 2007,

Introduction

[1] La présente affaire concerne l'étendue de la compétence que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (la LRTFP, la Loi ou la nouvelle loi) confère à l'arbitre de grief. L'arbitre de grief demeure-t-il compétent pour trancher les différends relatifs à l'entente de règlement conclue par les parties sur des questions qui peuvent être renvoyées à l'arbitrage ou, comme l'arbitre de grief a formulé la question dans le cas qui nous occupe, quelles sont les voies de recours qui sont ouvertes à celui dont le grief renvoyé à l'arbitrage a été réglé et qui allègue par la suite que l'autre partie n'a pas respecté l'entente de règlement (motifs de l'arbitre de grief [*Amos c. Administrateur général (Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2008 CRTFP 74], au paragraphe 46)?

[2] Appliquant la norme de la décision correcte, le juge Boivin (le juge de première instance) de la Cour fédérale, a répondu par la négative à la première question, ajoutant qu'il était toujours possible, en vertu de l'article 208 de la Loi, de déposer un nouveau grief au sujet de l'entente de règlement (2009 CF 1181). Il s'agit de l'appel du jugement rendu par le juge Boivin le 20 novembre 2009. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis d'accueillir l'appel et de rétablir la décision de l'arbitre de grief.

[3] Les faits sont simples. Le juge de première instance les a bien résumés (aux paragraphes 2 à 7) :

L'auteur du grief et [appellant], Andrew Donnie Amos, travaille pour le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (le ministère) comme gestionnaire principal de projet aux sous-groupe et niveau ENG 5. Le sous-ministre du ministère (l'administrateur général) a imposé [à l'appellant], par lettre datée du 29 mars 2005, une suspension disciplinaire de 20 jours sans rémunération. Le 2 mai 2005, [l'appellant] a déposé un grief contestant la suspension de 20 jours, et le grief fut renvoyé à l'arbitrage le 10 août 2005.

L'arbitre de grief Dan Butler a été nommé pour instruire l'affaire. Une audience a d'abord été convoquée à Halifax, en Nouvelle-Écosse, pour une période de trois jours débutant le 28 novembre 2006, puis l'audience a repris à Halifax le 1^{er} mai 2007. Avec l'aide de l'arbitre, les parties sont parvenues

set out in a [memorandum of agreement] MOA, which dealt with a number of issues. The MOA set out a plan for the parties to meet, discuss and resolve issues relating to the [appellant]'s working relationship with the Department.

Following the MOA, the [appellant] did not withdraw his grievance.

On December 14, 2007, the [appellant] requested that the Board reopen the adjudication hearing on the merits of his grievance on the ground that the Deputy Head failed to comply with the terms of the MOA, namely, that the Department had not honoured the promise to meet to resolve their issues and establish a positive working relationship.

On January 7, 2008, the Deputy Head objected to the [appellant]'s request on two grounds: first, that the existence of a final and binding settlement agreement constituted a complete bar to an adjudicator's jurisdiction; and second, that it was a well-established principle that adjudicators under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c. P-35, s. 1 (*PSSRA*), the Act which preceded the *PSLRA*, had no jurisdiction over the implementation of an MOA.

The Adjudicator did not agree to re-open the hearing on the merits as requested by the [appellant]. Rather, the Adjudicator ordered that the adjudication hearing resume for the purpose of determining whether the Deputy Head complied or not with the terms of the MOA, and, if necessary, for the purpose of determining an appropriate remedy.

[4] Because the questions at issue had never been considered in the context of the new Act, Adjudicator Dan Butler (the adjudicator) sought written representations from the parties and interveners (who are not taking part in this appeal) on the following three questions:

1. Does an adjudicator have jurisdiction under the new Act to determine whether the parties' settlement agreement is final and binding?
2. If so, does the adjudicator have the jurisdiction to hear an allegation that a party is in non-compliance with a final and binding settlement agreement?

le 2 mai 2007 à une entente, confirmée dans un protocole d'entente, qui traitait de plusieurs questions. Le protocole contenait un plan d'après lequel les parties devaient se rencontrer pour débattre et régler certaines questions se rapportant aux relations professionnelles entre [l'appellant] et le ministère.

Après la signature du protocole, [l'appellant] n'a pas retiré son grief.

Le 14 décembre 2007, [l'appellant] a demandé à la Commission de rouvrir l'examen du grief au fond, puisque l'administrateur général ne respectait pas les modalités du protocole, c'est-à-dire que le ministère n'avait pas honoré la promesse d'une rencontre avec [l'appellant] pour régler leurs points litigieux et établir de bonnes relations de travail.

Le 7 janvier 2008, l'administrateur général s'est opposé à la demande [de l'appellant], en invoquant deux moyens : d'abord, la conclusion d'un arrangement amiable, définitif et contraignant, avait eu pour effet de retirer toute compétence à l'arbitre; deuxièmement, il existait un principe bien établi selon lequel les arbitres agissant en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-35, article 1 (l'ancienne loi), la loi antérieure à la LRTFP, n'étaient pas compétents pour faire appliquer un protocole d'entente.

L'arbitre n'a pas accepté de rouvrir l'examen du grief au fond, comme le lui demandait [l'appellant]. Il a plutôt ordonné la reprise de l'audience pour déterminer si l'administrateur général s'était ou non conformé aux conditions du protocole et, au besoin, pour prononcer la sanction qui s'imposait.

[4] Comme les questions en litige n'avaient jamais été examinées sous le régime de la nouvelle loi, l'arbitre de grief Dan Butler (l'arbitre de grief ou l'arbitre) a prié les parties et les intervenants (qui n'ont pas pris part au présent appel) de déposer leurs conclusions sur les trois questions suivantes :

1. La nouvelle loi donne-t-elle compétence à un arbitre de grief pour décider si l'entente de règlement des parties est définitive et contraignante?
2. Dans l'affirmative, l'arbitre de grief a-t-il compétence pour entendre une allégation suivant laquelle une partie ne s'est pas conformée à l'entente de règlement définitive et contraignante?

3. In the event that an adjudicator has the jurisdiction to hear an allegation that a party is in non-compliance with a final and binding settlement agreement, does the adjudicator have the jurisdiction to make the order that the adjudicator considers appropriate in the circumstances?

[5] On the first question, the adjudicator found that he had not been asked to inquire into whether the settlement agreement was final and binding, or otherwise defective. The root issue revolved around the appellant's allegation that the deputy head had failed to comply with the terms of a final and binding MOA [memorandum of agreement] (adjudicator's reasons, at paragraphs 93 and 125). This understanding of the adjudicator is not contested. His answer to question 1 is unchallenged (see paragraph 35 ff., below).

[6] The adjudicator answered questions 2 and 3 favorably. He found that the subject-matter of the original grievance was a disciplinary suspension, which fell under subsection 209(1) of the Act. Moreover, the issue of non-compliance with the settlement arose in its essential character from the original grievance, which, he noted, had not been withdrawn by the appellant (adjudicator's reasons, at paragraphs 126 and 53). Therefore, contrary to the Judge, he concluded that he had jurisdiction to entertain the appellant's allegation of the deputy head's non-compliance with the settlement agreement and that he could make a remedial order. There was consequently no need for the appellant to file a new grievance under section 208. I will come back to the adjudicator's decision later in the course of my analysis.

Relevant Legislation

[7] Section 208 of the Act sets out the situations allowing for individual grievances while section 209 sets out the subject-matters that may be referred to adjudication. They read, in their relevant parts, as follows:

3. Dans l'éventualité où l'arbitre de grief a compétence pour entendre une allégation suivant laquelle une partie ne s'est pas conformée à l'entente de règlement définitive et contraignante, l'arbitre de grief a-t-il la compétence pour prononcer l'ordonnance qu'il juge indiquée dans les circonstances?

[5] Sur la première question, l'arbitre de grief a estimé qu'on ne lui avait pas demandé de vérifier si l'entente de règlement était définitive et contraignante ou si elle était par ailleurs viciée. La question de fond tournait autour de l'allégation de l'appelant suivant laquelle l'administrateur général n'avait pas respecté les modalités d'un protocole d'entente définitif et contraignant (motifs de l'arbitre de grief, aux paragraphes 93 et 125). Cette conclusion de l'arbitre de grief n'est pas contestée, pas plus que sa réponse à la première question (voir, plus loin, les paragraphes 35 et suivants).

[6] L'arbitre de grief a répondu par l'affirmative aux questions 2 et 3. Il a conclu que l'objet du grief initial était une suspension disciplinaire, une question qui relevait du paragraphe 209(1) de la Loi. De plus, la question du non-respect de l'entente de règlement découlait, dans son essence, du grief initial. L'arbitre a fait observer que l'appelant n'avait pas retiré ce grief (motifs de l'arbitre de grief, aux paragraphes 126 et 53). Par conséquent, contrairement au juge de première instance, l'arbitre a conclu qu'il avait compétence pour examiner l'allégation de l'appelant selon laquelle l'administrateur général n'avait pas respecté l'entente de règlement, ajoutant qu'il était également compétent pour accorder une réparation. Il n'était donc pas nécessaire que l'appelant dépose un nouveau grief en vertu de l'article 208. Je reviendrai sur la décision de l'arbitre plus loin dans mon analyse.

Les dispositions législatives applicables

[7] L'article 208 de la Loi énumère les cas dans lesquels il est possible de présenter un grief individuel, tandis que l'article 209 précise les questions qui peuvent être renvoyées à l'arbitrage. Voici les extraits pertinents de ces articles :

Right of employee	<p>208. (1) Subject to subsections (2) to (7), an employee is entitled to present an individual grievance if he or she feels aggrieved</p> <p>(a) by the interpretation or application, in respect of the employee, of</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) a provision of a statute or regulation, or of a direction or other instrument made or issued by the employer, that deals with terms and conditions of employment, or</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) a provision of a collective agreement or an arbitral award; or</p> <p>(b) as a result of any occurrence or matter affecting his or her terms and conditions of employment.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>208. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (7), le fonctionnaire a le droit de présenter un grief individuel lorsqu'il s'estime lésé :</p> <p>a) par l'interprétation ou l'application à son égard :</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) soit de toute disposition d'une loi ou d'un règlement, ou de toute directive ou de tout autre document de l'employeur concernant les conditions d'emploi,</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) soit de toute disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;</p> <p>b) par suite de tout fait portant atteinte à ses conditions d'emploi.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Droit du fonctionnaire
Reference to adjudication	<p>209. (1) An employee may refer to adjudication an individual grievance that has been presented up to and including the final level in the grievance process and that has not been dealt with to the employee's satisfaction if the grievance is related to</p> <p>(a) the interpretation or application in respect of the employee of a provision of a collective agreement or an arbitral award;</p> <p>(b) a disciplinary action resulting in termination, demotion, suspension or financial penalty;</p> <p>(c) in the case of an employee in the core public administration,</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) demotion or termination under paragraph 12(1)(d) of the <i>Financial Administration Act</i> for unsatisfactory performance or under paragraph 12(1)(e) of that Act for any other reason that does not relate to a breach of discipline or misconduct, or</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) deployment under the <i>Public Service Employment Act</i> without the employee's consent where consent is required; or</p>	<p>209. (1) Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, le fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage tout grief individuel portant sur :</p> <p>a) soit l'interprétation ou l'application, à son égard, de toute disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;</p> <p>b) soit une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la rétrogradation, la suspension ou une sanction pécuniaire;</p> <p>c) soit, s'il est un fonctionnaire de l'administration publique centrale :</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) la rétrogradation ou le licenciement imposé sous le régime soit de l'alinéa 12(1)d) de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> pour rendement insuffisant, soit de l'alinéa 12(1)e) de cette loi pour toute raison autre que l'insuffisance du rendement, un manquement à la discipline ou une inconduite,</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) la mutation sous le régime de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> sans son consentement alors que celui-ci était nécessaire;</p>	Renvoi d'un grief à l'arbitrage

(d) in the case of an employee of a separate agency designated under subsection (3), demotion or termination for any reason that does not relate to a breach of discipline or misconduct.

[8] Under the PSSRA [*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, repealed by S.C. 2003, c. 22, s. 285], section 92 [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68] dealt with references to adjudication. In its relevant parts, it read as follows:

Reference of grievance to adjudication

92. (1) Where an employee has presented a grievance, up to and including the final level in the grievance process, with respect to

(a) the interpretation or application in respect of the employee of a provision of a collective agreement or an arbitral award,

(b) in the case of an employee in a department or other portion of the public service of Canada specified in Part I of Schedule I or designated pursuant to subsection (4),

(i) disciplinary action resulting in suspension or a financial penalty, or

(ii) termination of employment or demotion pursuant to paragraph 11(2)(f) or (g) of the *Financial Administration Act*, or

(c) in the case of an employee not described in paragraph (b), disciplinary action resulting in termination of employment, suspension or a financial penalty,

and the grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may, subject to subsection (2), refer the grievance to adjudication.

[9] Two other provisions are also of interest. Subsection 226(2) of the Act gives adjudicators the power to take the parties into mediation at any stage of a proceeding, without prejudice to their power to continue the adjudication “with respect to the issues that have not been resolved.” This power was not provided for in the PSSRA. Section 236 ousts the Court’s jurisdiction over disputes relating to employment:

d) soit la rétrogradation ou le licenciement imposé pour toute raison autre qu’un manquement à la discipline ou une inconduite, s’il est un fonctionnaire d’un organisme distinct désigné au titre du paragraphe (3).

[8] L’article 92 [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68] de l’ancienne loi [*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, abrogée par L.C. 2003, ch. 22, art. 285] traitait du renvoi à l’arbitrage. En voici les dispositions pertinentes :

92. (1) Après l’avoir porté jusqu’au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, un fonctionnaire peut renvoyer à l’arbitrage tout grief portant sur :

Renvoi d’un grief à l’arbitrage

a) l’interprétation ou l’application, à son endroit, d’une disposition d’une convention collective ou d’une décision arbitrale;

b) dans le cas d’un fonctionnaire d’un ministère ou secteur de l’administration publique fédérale spécifié à la partie I de l’annexe I ou désigné par décret pris au titre du paragraphe (4), soit une mesure disciplinaire entraînant la suspension ou une sanction pécuniaire, soit un licenciement ou une rétrogradation visé aux alinéas 11(2)f) ou g) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

c) dans les autres cas, une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la suspension ou une sanction pécuniaire.

[9] Deux autres dispositions nous intéressent. Le paragraphe 226(2) de la Loi prévoit que l’arbitre de grief peut, à toute étape de l’instance, aider les parties à régler tout désaccord entre elles, sans qu’il soit porté atteinte à sa compétence à titre d’arbitre chargé de trancher « les questions qui n’auront pas été réglées ». Ce pouvoir n’était pas prévu dans l’ancienne loi. L’article 236 soustrait à la compétence de la Cour les différends liés à l’emploi :

	226. ...		226. [...]	
Power to mediate	(2) At any stage of a proceeding before an adjudicator, the adjudicator may, if the parties agree, assist the parties in resolving the difference at issue without prejudice to the power of the adjudicator to continue the adjudication with respect to the issues that have not been resolved.		(2) En tout état de cause, l'arbitre de grief peut, avec le consentement des parties, les aider à régler tout désaccord entre elles, sans qu'il soit porté atteinte à sa compétence à titre d'arbitre chargé de trancher les questions qui n'auront pas été réglées.	Médiation
	...		[...]	
Disputes relating to employment	236. (1) The right of an employee to seek redress by way of grievance for any dispute relating to his or her terms or conditions of employment is in lieu of any right of action that the employee may have in relation to any act or omission giving rise to the dispute.		236. (1) Le droit de recours du fonctionnaire par voie de grief relativement à tout différend lié à ses conditions d'emploi remplace ses droits d'action en justice relativement aux faits — actions ou omissions — à l'origine du différend.	Différend lié à l'emploi
Application	(2) Subsection (1) applies whether or not the employee avails himself or herself of the right to present a grievance in any particular case and whether or not the grievance could be referred to adjudication.		(2) Le paragraphe (1) s'applique que le fonctionnaire se prévale ou non de son droit de présenter un grief et qu'il soit possible ou non de soumettre le grief à l'arbitrage.	Application

The Judgment Below

[10] The Judge was of the view that “there is no substantial change between section 92 of the *PSSRA* and section 209 of the *PSLRA*” (reasons for judgment, at paragraph 39). As a result, there was no need to exclude case law interpreting the former, which taught that “the existence of a final and binding settlement agreement is a complete bar to an adjudicator’s jurisdiction” (reasons for judgment, at paragraph 28); see also *Macdonald v. Canada*, 1998 CanLII 8736 (F.C.T.D.); *Bhatia v. Treasury Board (Public Works Canada)*, [1989] C.P.S.S.R.B. No. 141 (QL) (*Bhatia*); *Fox v. Treasury Board (Immigration and Refugee Board)*, 2001 PSSRB 130; and *Bedok v. Treasury Board (Department of Human Resources Development)*, 2004 PSSRB 163 (*Bedok*).

[11] More specifically, the Judge wrote (at paragraph 40):

As noted by the parties at the hearing, other labour relations regimes allow the Adjudicator to retain jurisdiction over the grievance once a settlement is reached. However, this

Le jugement de première instance

[10] Le juge de première instance s’est dit d’avis qu’il n’y avait « pas de différence appréciable entre l’article 92 de l’ancienne loi et l’article 209 de la LRTFP » (motifs du jugement, au paragraphe 39). Il n’était donc pas nécessaire d’écarter la jurisprudence interprétant l’article 92 de l’ancienne loi, qui avait établi que « l’existence d’une entente définitive et exécutoire avait pour effet de retirer toute compétence à l’arbitre » (motifs du jugement, au paragraphe 28) (voir également *Macdonald c. Canada*, 1998 CanLII 8736 (C.F. 1^{re} inst.); *Bhatia c. Conseil du Trésor (Travaux publics Canada)*, [1989] C.R.T.F.P.C. n^o 141 (QL) (*Bhatia*) ; *Fox c. Conseil du Trésor (Commission de l’Immigration et du statut de réfugié)*, 2001 CRTFP 130; et *Bedok c. Conseil du Trésor (Développement des ressources humaines Canada)*, 2004 CRTFP 163 (*Bedok*)).

[11] Plus précisément, le juge de première instance écrit (au paragraphe 40) :

Comme les parties l’ont fait remarquer à l’audience, d’autres régimes de relations de travail maintiennent la compétence de l’arbitre à l’égard du grief après la conclusion d’une entente.

has never been the case so far within the public service as procedures for the enforcement of employment rights and obligations differ in some respect from those of the private sector (*Vaughan v. Canada*, 2005 SCC 11, [2005] 1 S.C.R. 146). There is no clear indication that Parliament, in adopting the *PSLRA*, sought to change this.

[12] Although he accepted that subsection 226(2) and section 236 of the Act were new in relation to the PSSRA, the Judge nonetheless refused the appellant's suggestion that these provisions had the effect of extending the adjudicator's jurisdiction to disputes arising out of a MOA (reasons for judgment, at paragraphs 54 and 49). The Judge opined that the signing of a settlement agreement evidenced the parties' intention to abandon the procedure under section 209 of the Act "and thus depart from adjudication by taking the path of resolving their dispute through the MOA" (reasons for judgment, at paragraph 49). Since the parties' MOA fully settled their difference, there were no issues left to resolve in front of the adjudicator. Subsection 226(2) was not engaged. The Judge was of the view that the adjudicator's jurisdiction was not a function of whether or not the grievor withdrew his grievance (reasons for judgment, at paragraph 49).

[13] In any event, as stated earlier, the Judge noted that the appellant was not without recourse. Pursuant to section 208 of the Act, he could always file a new grievance related to the MOA and, if not satisfied with the outcome at the final level of the employer's internal grievance procedure, he could apply to the Federal Court for judicial review of that decision (reasons for judgment, at paragraph 55). The appellant takes particular issue with this conclusion noting that a grievance relating to a settlement agreement is not adjudicable under section 209 of the Act.

The Issues in Appeal

[14] The appellant states the issues as follows:

Cependant, cela n'a jamais été le cas jusqu'à maintenant au sein de la fonction publique, car les procédures visant à faire reconnaître les droits et obligations en matière d'emploi diffèrent quelque peu de celles du secteur privé (*Vaughan c. Canada*, 2005 CSC 11, [2005] 1 R.C.S. 146). Il n'apparaît pas évident que, par l'adoption de la LRTFP, le législateur ait voulu changer la situation.

[12] Tout en acceptant que le paragraphe 226(2) et l'article 236 de la Loi étaient de droit nouveau, le juge de première instance n'a pas admis l'idée avancée par l'appelant suivant laquelle ces dispositions avaient pour effet d'étendre la compétence de l'arbitre aux différends découlant d'un protocole d'entente (motifs du jugement, aux paragraphes 54 et 49). Le juge de première instance s'est dit d'avis que la signature d'un protocole attestait l'intention commune des parties d'abandonner la procédure introduite en vertu de l'article 209 de la Loi « et donc de mettre fin à l'arbitrage en choisissant de régler leur différend au moyen du protocole » (motifs du jugement, au paragraphe 49). Comme le protocole d'entente avait mis fin au différend entre les parties, il n'y avait plus de questions à résoudre devant l'arbitre. Le paragraphe 226(2) n'entraîne pas en jeu. Le juge de première instance s'est dit d'avis que la compétence de l'arbitre ne dépendait pas de savoir si le plaignant avait ou non retiré son grief (motifs du jugement, au paragraphe 49).

[13] Quoi qu'il en soit, comme je l'ai déjà signalé, le juge de première instance a fait observer que l'appelant n'était pas sans recours puisqu'il pouvait, en vertu de l'article 208 de la Loi, déposer un nouveau grief se rapportant au protocole et que, s'il n'était pas satisfait de l'issue du grief au dernier palier de la procédure interne de règlement des griefs prévue par l'employeur, il pouvait saisir la Cour d'une demande de contrôle judiciaire de cette décision (motifs du jugement, au paragraphe 55). L'appelant s'oppose tout particulièrement à cette conclusion en faisant observer qu'un grief portant sur une entente de règlement n'est pas admissible à l'arbitrage aux termes de l'article 209 de la Loi.

Les questions en litige dans le présent appel

[14] Voici, selon l'appelant, les questions en litige :

(1) What is the appropriate standard of review?

(2) Did the adjudicator err in concluding that he maintained jurisdiction to enforce settlement agreements entered into in respect of adjudicable grievances?

[15] I hasten to add that at the hearing of this appeal, the appellant made it clear that his second question was not as broad as it reads. Specifically, the appellant argues that the adjudicator was right to conclude that he had jurisdiction over the enforcement of the settlement agreement since the appellant's grievance had never been withdrawn. While the Judge was of the opinion that the withdrawal of the grievance had no impact on the adjudicator's jurisdiction, the appellant invites us to limit our analysis to these particular circumstances. I accept his invitation for the following reasons.

[16] First, the factual matrix of a case is a determinative factor in assessing a decision maker's jurisdiction. Second, this event was material to the adjudicator's analysis. It allowed him to distinguish the facts of the present case from those of *Maiangowi v. Treasury Board (Department of Health)*, 2008 PSLRB 6 (*Maiangowi*) as he was not called, contrary to *Maiangowi*, to declare himself without jurisdiction for the reason that "... [t]here is simply no longer any grievance before the adjudicator..." (adjudicator's reasons, at paragraph 53).

[17] Third, the non-withdrawal of the grievance cannot be seen as an exceptional occurrence, a rare omission that will never be seen again. In front of the adjudicator, it had been submitted by the Public Service Alliance of Canada (PSAC) that as a term in the majority of settlement agreements to which it is a party, grievances over which the Board has primary jurisdiction are not deemed withdrawn until the settlement agreement is fully implemented (annex to adjudicator's reasons, at page 41, paragraph 37).

1) Quelle est la norme de contrôle applicable?

2) L'arbitre de grief a-t-il commis une erreur en concluant qu'il demeurait compétent pour sanctionner le non-respect d'une entente de règlement conclue relativement à un grief arbitral?

[15] Je m'empresse d'ajouter que, lors de l'instruction du présent appel, l'appelant a bien précisé que sa seconde question n'avait pas une portée aussi large que ce que son libellé pouvait laisser croire. L'appelant affirme plus particulièrement que c'est à raison que l'arbitre de grief a conclu qu'il était compétent pour sanctionner le non-respect de l'entente de règlement étant donné que l'appelant n'avait jamais retiré son grief. Bien que le juge de première instance se soit dit d'avis que le retrait du grief n'avait eu aucune incidence sur la compétence de l'arbitre de grief, l'appelant invite la Cour à limiter son analyse aux faits particuliers de l'espèce. J'accepte son invitation et ce, pour les raisons suivantes.

[16] En premier lieu, le contexte factuel d'une affaire donnée joue un rôle déterminant lorsqu'il s'agit de définir la compétence de l'autorité chargée de rendre la décision. En second lieu, dans son analyse, l'arbitre de grief a tenu compte des faits, ce qui lui a permis de distinguer entre les faits de la présente espèce et ceux de l'affaire *Maiangowi c. Conseil du Trésor (ministère de la Santé)*, 2008 CRTFP 6 (*Maiangowi*), étant donné que, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire *Maiangowi*, l'arbitre de grief n'avait pas à se « déclarer inhabile pour entendre le grief parce qu'[il] "[...] n'en est tout simplement plus saisi [...]" » (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 53).

[17] En troisième lieu, le fait que le grief n'a pas été retiré ne saurait être considéré comme un fait exceptionnel ou comme une rare omission qui ne se reproduira plus jamais. Devant l'arbitre de grief, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC) soutenait que la plupart des ententes de règlement auxquelles elle était partie prévoient que les griefs à l'égard desquels la Commission exerce sa compétence principale ne sont pas considérés comme ayant été retirés tant que l'entente de règlement n'a pas été entièrement mise à exécution (annexe des motifs de l'arbitre de grief, à la page 41, paragraphe 37).

[18] PSAC had also argued that the Board's own practice was that grievances that have been settled "*remain active within the Board's registry operations until such time as a settlement is confirmed as implemented and the grievance is withdrawn*" [emphasis in original]. Then the Board's file is closed (annex to adjudicator's reasons, at page 41, paragraph 38).

[19] These allegations are consistent with the facts of the present case. The adjudicator explained at paragraphs 7 and 8 of his reasons that as he learned of the full settlement between the parties, on May 2, 2007, "I reminded the counsel for the grievor that, in the circumstances of a settlement achieved through mediation, the practice under the new *Act* was to request the grievor to notify formally the [Board's] Registry that he has withdrawn his grievance" (adjudicator's reasons, at paragraph 7).

[20] Several months later, on 6 September 2007, the Registry inquired about the status of the matter, as the Board's record contained no written withdrawal of the grievance (see adjudicator's reasons, at paragraph 8).

[21] It is safe to conclude from this that grievance files are not automatically closed at the Registry when parties reach a settlement through mediation. It takes a positive step from the grievor to achieve that result.

[22] There might be, in the future, circumstances warranting a different analysis. For the time being, I am interested in the situation of the appellant, who never withdrew his grievance. Thus, in so far as the adjudicator's findings could be understood as engaging both scenarios (these being that the grievance has been (1) withdrawn, or (2) not withdrawn), my analysis of his reasons and ultimate conclusion to uphold his decision only apply to the appellant's circumstances.

[18] L'AFPC soutenait aussi que la Commission confirmait elle-même cet usage par sa pratique, en ce sens que les griefs qui ont été réglés « *demeurent actifs au sein des opérations du greffe de la Commission tant que la mise en application du règlement n'a pas été confirmée et que le grief n'a pas été retiré* » [en italique dans l'original]. Ce n'est qu'alors que le dossier de la Commission est fermé (annexe des motifs de l'arbitre de grief, à la page 41, paragraphe 38).

[19] Ces allégations s'accordent avec les faits de la présente affaire. L'arbitre de grief explique, aux paragraphes 7 et 8 de ses motifs, qu'après avoir appris, le 2 mai 2007, que les parties avaient conclu et signé un règlement complet, il avait « rappelé à l'avocat du fonctionnaire s'estimant lésé que, lorsqu'un règlement est conclu par voie de médiation, la pratique développée sous la nouvelle *Loi* veut que le fonctionnaire s'estimant lésé avise officiellement le greffe de la [Commission] qu'il a retiré son grief » (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 7).

[20] Quelques mois plus tard, le 6 septembre 2007, le greffe a demandé à l'appelant de faire le point sur l'affaire, étant donné qu'aucun retrait écrit du grief ne figurait au dossier de la Commission (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 8).

[21] On peut sans risque de se tromper en déduire que le greffe ne ferme pas automatiquement les dossiers de griefs lorsque les parties en arrivent à un règlement par suite d'une médiation. Il faut une démarche concrète de l'auteur du grief pour arriver à ce résultat.

[22] Il pourrait à l'avenir se présenter des situations qui justifieraient une analyse différente. Pour le moment, je m'en tiens à la situation de l'appelant, qui n'a jamais retiré son grief. Ainsi, dès lors que les conclusions de l'arbitre de grief pourraient être interprétées comme faisant intervenir les deux scénarios possibles — à savoir 1) soit que le grief a été retiré, 2) soit qu'il n'a pas été retiré —, mon analyse de ses motifs et ma décision de confirmer en définitive sa décision ne vaut que pour l'appelant.

Analysis

(a) The Standard of Review

[23] The role of this Court in an appeal of an application for judicial review is to determine first whether the reviewing judge identified the correct standard of review, and second whether he applied this standard correctly (*Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, at paragraph 84).

[24] The Judge found the issue of the adjudicator's power to decide the matter to be a true jurisdictional question, "requiring the interpretation of specific provisions of the *PSLRA*" (reasons for judgment, at paragraphs 25 and 26). On that basis, he applied the standard of correctness to his review of the adjudicator's decision. I disagree with the Judge's characterization of the issue for the reasons given by our Court in *Public Service Alliance of Canada v. Canadian Federal Pilots Assn.*, 2009 FCA 223, [2010] 3 F.C.R. 219 (*Pilots*).

[25] This case dealt with the Board's power under section 58 of the Act and, more precisely, its authority to allocate an employee to a bargaining unit comprising an occupational group from which he or she was specifically excluded (reasons for judgment, at paragraph 30). Writing for a unanimous panel on this particular issue (Pelletier J.A. dissenting on the disposition of the application for judicial review), Evans J.A. wrote (at paragraph 39):

I well appreciate why correctness is the appropriate standard of review for the interpretation of a statutory provision which demarcates the authority of competing different administrative regimes: *Dunsmuir*, at paragraph 61. However, I can see no justification in contemporary approaches to the roles of specialist tribunals and generalist courts in administrative law for characterizing as a "jurisdictional issue", and thus reviewable on a standard of correctness, the interpretation of other provisions in a tribunal's enabling statute that do not raise a "question of law that is of 'central importance to the

L'analyse

a) La norme de contrôle

[23] Lorsque notre Cour statue sur l'appel d'une décision rendue à la suite d'une demande de contrôle judiciaire, sa tâche consiste à déterminer si le juge qui était saisi de la demande de contrôle judiciaire a défini la bonne norme de contrôle et, en second lieu, s'il l'a appliquée correctement (*Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, au paragraphe 84).

[24] Le juge de première instance a conclu que la question de la compétence de l'arbitre de grief pour examiner la question constituait une véritable question de compétence « qui requiert l'interprétation de dispositions précises de la LRTFP » (motifs du jugement, aux paragraphes 25 et 26). Il a par conséquent appliqué la décision correcte comme norme de contrôle de la décision de l'arbitre de grief. Je me dissocie de la façon dont le juge de première instance a qualifié la question pour les motifs exposés par notre Cour dans l'arrêt *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Assoc. des pilotes fédéraux du Canada*, 2009 CAF 223, [2010] 3 R.C.F. 219 (*Pilotes*).

[25] L'affaire *Pilotes* concernait le pouvoir que l'article 58 de la Loi confère à la Commission, et plus précisément son pouvoir d'inclure un employé dans une unité de négociation constituée d'un groupe professionnel dont il est expressément exclu (motifs du jugement, au paragraphe 30). S'exprimant au nom d'une formation unanime sur ce point précis (le juge Pelletier étant dissident quant à la suite à donner à la demande de contrôle judiciaire), le juge Evans écrit (au paragraphe 39) :

Je vois bien pourquoi il convient d'appliquer la norme de la décision correcte à l'interprétation de dispositions législatives qui distinguent les compétences respectives afférentes à différents régimes administratifs (*Dunsmuir*, au paragraphe 61), mais je ne puis trouver dans les approches contemporaines du droit administratif relatives au rôle des tribunaux spécialisés et des cours de justice généralistes un raisonnement justifiant de considérer comme une « question de compétence » à laquelle s'applique, conséquemment, la norme de la décision correcte, l'interprétation d'autres dispositions de lois habilitantes ne

legal system ... and outside the ... specialized area of expertise' of the administrative decision maker" (*Dunsmuir*, at paragraph 55).

[26] The judgment in *Pilots* was issued several months before the hearing taking place in front of the Judge. It seems, however, that none of the parties brought this judgment to his attention. Had they done so, I am convinced that the Judge would have turned his mind to it, and more particularly to paragraphs 50 through 52:

To conclude, in order to establish that the Board has exceeded its jurisdiction by misinterpreting a provision in its enabling statute, which neither raises a question of law of central importance to the legal system nor demarcates its authority *vis-à-vis* another tribunal, an applicant must demonstrate that the Board's interpretation was unreasonable.

The only qualification that I would add is that the tribunal must have the legal authority to interpret and apply the disputed provision of its enabling legislation. However, administrative tribunals performing adjudicative functions, such as the Board, normally have explicit or implied authority to decide all questions of law, including the interpretation of its enabling statute, necessary for disposing of the matter before it: *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin; Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Laseur*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, at paragraphs 40–41.

In my view, it is too late in the development of administrative law in Canada for an applicant to invoke the ghost of jurisdiction past to inveigle the Court into reviewing for correctness a tribunal's interpretation of a provision in its enabling statute, without subjecting it to a standard of review analysis. It would, in my view, make no sense to apply a correctness standard when the tribunal has the authority to interpret and apply the provision to the facts, and a standard of review analysis indicates that the legislature intended the tribunal's interpretation to be reviewed only for unreasonableness.

[27] This being said, no one contests that the adjudicator had the legal authority to interpret his home statute in order to answer the disputed questions. The answers he gave to these questions brought the parties to the

soulevant pas de « question de droit [...] qui revêt "une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d'expertise" du décideur administratif » (*Dunsmuir*, au paragraphe 55).

[26] L'affaire *Pilotes* a été rendu quelques mois avant l'audience présidée par le juge de première instance dans la présente affaire. Il semble toutefois qu'aucune des parties n'ait porté cette décision à l'attention du juge. Je suis convaincue que, si elles l'avaient fait, le juge en aurait tenu compte, et qu'il aurait particulièrement considéré les paragraphes 50, 51 et 52 :

En conclusion, pour établir que la Commission a outrepassé sa compétence en interprétant erronément une disposition de sa loi habilitante ne soulevant pas de question de droit d'une importance capitale pour le système juridique ou ne délimitant pas ses pouvoirs par rapport à ceux d'un autre tribunal, un demandeur doit démontrer que l'interprétation était déraisonnable.

La seule réserve que j'apporterais est que le tribunal administratif doit être légalement investi du pouvoir d'interpréter et appliquer la disposition contestée de sa loi habilitante. Toutefois, les tribunaux administratifs exerçant une fonction juridictionnelle, comme la Commission, jouissent habituellement du pouvoir explicite ou implicite de statuer sur toute question de droit qui doit être tranchée pour rendre décision dans l'affaire dont ils sont saisis, y compris sur l'interprétation de leur loi habilitante : *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, aux paragraphes 40 et 41.

À ce stade de l'évolution du droit administratif canadien, il est trop tard, à mon avis, pour invoquer le fantôme des questions de compétences passées afin d'amener la Cour à appliquer la norme de la décision correcte à l'interprétation par un tribunal administratif d'une disposition de sa loi habilitante, sans procéder à une analyse de la norme applicable. L'application de cette norme serait illogique à mon sens lorsque le tribunal administratif dispose du pouvoir d'interpréter la disposition et de l'appliquer aux faits et que l'analyse relative à la norme de contrôle indique que le législateur voulait que le contrôle judiciaire d'une telle interprétation se fasse suivant la norme de la décision raisonnable.

[27] Ceci étant dit, nul ne conteste que la loi accorde à l'arbitre de grief le pouvoir d'interpréter sa loi constitutive pour répondre aux questions en litige. Les réponses qu'il a données à ces questions ont amené les

Federal Court. So what is the standard of review applicable to the adjudicator's interpretation of section 209?

[28] Since the parties did not direct us to any previous authority on this issue, a standard of review analysis is required. This is a contextual analysis, which is dependent on the application of a number of relevant factors, including (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 64):

(1) the presence or absence of a privative clause; (2) the purpose of the tribunal as determined by interpretation of enabling legislation; (3) the nature of the question at issue, and; (4) the expertise of the tribunal. In many cases, it will not be necessary to consider all of the factors, as some of them may be determinative in the application of the reasonableness standard in a specific case.

[29] First, section 233 of the Act contains a strong privative clause where a decision of an adjudicator is involved:

Decisions not to be reviewed by court

233. (1) Every decision of an adjudicator is final and may not be questioned or reviewed in any court.

No review by *certiorari*, etc.

(2) No order may be made, process entered or proceeding taken in any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain an adjudicator in any of the adjudicator's proceedings under this Part.

[30] Second, the broader aim of the Act is to provide an expert regime for the determination of labour disputes, and to facilitate their resolution expeditiously, inexpensively, and with little formality (*Dunsmuir*, at paragraph 68):

The nature of the regime also favours the standard of reasonableness. This Court has often recognized the relative expertise of labour arbitrators in the interpretation of collective agreements, and counselled that the review of their decisions should be approached with deference: *CUPE*, at pp. 235-36; *Canada Safeway Ltd. v. RWDSU, Local 454*, [1998] 1 S.C.R. 1079, at para. 58; *Voice Construction*, at para. 22. The adjudicator in this case was, in fact, interpreting his enabling statute. Although the adjudicator was appointed on an *ad hoc* basis, he

parties devant la Cour fédérale. Quelle est donc la norme de contrôle applicable à l'interprétation que l'arbitre de grief a donnée de l'article 209?

[28] Comme les parties n'ont cité aucun précédent sur la question, il est nécessaire de procéder à une analyse de la norme de contrôle. Il s'agit d'une analyse contextuelle, dont l'issue dépend de l'application d'un certain nombre de facteurs, dont les suivants (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 64) :

(1) l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, (2) la raison d'être du tribunal administratif suivant l'interprétation de sa loi habilitante, (3) la nature de la question en cause et (4) l'expertise du tribunal administratif. Dans bien des cas, il n'est pas nécessaire de tenir compte de tous les facteurs, car certains d'entre eux peuvent, dans une affaire donnée, déterminer l'application de la norme de la décision raisonnable.

[29] Premièrement, l'article 233 de la Loi prévoit une clause privative rigoureuse en ce qui concerne les décisions des arbitres de grief :

233. (1) La décision de l'arbitre de grief est définitive et ne peut être ni contestée ni révisée par voie judiciaire.

Caractère définitif des décisions

(2) Il n'est admis aucun recours ni aucune décision judiciaire — notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto* — visant à contester, réviser, empêcher ou limiter l'action de l'arbitre de grief exercée dans le cadre de la présente partie.

Interdiction de recours extraordinaires

[30] Deuxièmement, la Loi a comme objectif plus général de prévoir un régime dans le cadre duquel des experts statuent sur les conflits de travail et de faciliter le règlement rapide de ces conflits, à peu de frais et avec moins de formalités (*Dunsmuir*, au paragraphe 68) :

La nature du régime est également compatible avec l'application de cette norme. La Cour a maintes fois reconnu l'expertise relative de l'arbitre dans l'interprétation d'une convention collective et préconisé le respect de sa décision à cet égard : *SCFP*, p. 235-236; *Canada Safeway Ltd. c. SDGMR, section locale 454*, [1998] 1 R.C.S. 1079, par. 58; *Voice Construction*, par. 22. En l'espèce, l'arbitre a en fait interprété sa loi habilitante. Il a certes été nommé pour régler le différend, mais les parties l'ont choisi de concert. En outre, sur le plan

was selected by the mutual agreement of the parties and, at an institutional level, adjudicators acting under the *PSLRA* can be presumed to hold relative expertise in the interpretation of the legislation that gives them their mandate, as well as related legislation that they might often encounter in the course of their functions. See *Alberta Union of Provincial Employees v. Lethbridge Community College*. This factor also suggests a reasonableness standard of review.

[31] The preamble of the Act confirms this view of the regime. The Act establishes a time- and cost-effective method of resolving employment disputes in a fair and credible way, away from the judicial arena.

[32] Third, the respondent does not contest that the question in dispute neither involves a question of central importance to the legal system nor falls outside the adjudicator's specialized area of expertise (*Dunsmuir*, at paragraph 55). Fourth, the adjudicator is an independent decision maker with specialized jurisdiction in labour relations within the federal public service. The questions at issue, in light of the broad objects of the Act and the specific mandate given to the Board, under section 13 of the Act, to provide the parties with mediation services "in relation to grievances" (see paragraph 15(c) of the Act), fall within the scope of his jurisdiction.

[33] On that basis, I am of the view that the adjudicator's decision is entitled to deference. His decision is therefore reviewable on a standard of reasonableness.

[34] Having so concluded, I now turn to the crux of the matter: the adjudicator's authority to entertain the appellant's request to hear his complaint about the employer's breach of contract and to order an appropriate remedy. My analysis will, more or less, follow the path taken by the adjudicator. I will now deal with the first question formulated by the adjudicator. Then I will turn to the features of the new Act and to questions 2 and 3 (see paragraph 4, above).

institutionnel, on peut présumer que les arbitres nommés en vertu de la *LRTSP* possèdent une expertise relative dans l'interprétation de la loi dont ils tiennent leur mandat ainsi que des dispositions législatives connexes qu'ils sont souvent appelés à appliquer dans l'exercice de leurs fonctions. Voir l'arrêt *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*. Ce facteur milite aussi en faveur de la norme de la raisonabilité.

[31] Le préambule de la Loi confirme cette conception du régime. La Loi prévoit une méthode qui permet de gagner du temps et de limiter les coûts et de résoudre les conflits de travail de façon juste, crédible et efficace sans porter le débat devant les tribunaux.

[32] Troisièmement, l'intimé ne disconvient pas que la question en litige ne revêt pas une importance capitale pour le système juridique et qu'elle n'est pas étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre de grief (*Dunsmuir*, au paragraphe 55). Quatrièmement, l'arbitre de grief est un décideur indépendant qui possède une compétence spécialisée en matière de relations de travail dans la fonction publique fédérale. Compte tenu des objectifs généraux de la Loi et du mandat spécifique que l'article 13 de la Loi confie à la Commission, en l'occurrence celui d'offrir aux parties des services de médiation « relatifs aux griefs » (voir l'alinéa 15c) de la Loi), les questions en litige relèvent de la compétence de l'arbitre de grief.

[33] J'estime pour cette raison qu'il y a lieu de faire preuve de déférence envers la décision de l'arbitre de grief. C'est par conséquent la norme de contrôle de la décision raisonnable qui s'applique à la décision de l'arbitre.

[34] Ayant tiré cette conclusion, je passe maintenant au nœud du litige, en l'occurrence le pouvoir de l'arbitre de grief de connaître de la demande formulée par l'appelant en vue de faire examiner par l'arbitre de grief sa plainte au sujet de la violation de contrat qu'il reproche à l'employeur et le pouvoir de l'arbitre d'ordonner la réparation qui convient. Mon analyse s'inspire donc en gros de la démarche suivie par l'arbitre de grief. J'examinerai maintenant la première question formulée par l'arbitre de grief et m'arrêterai ensuite aux caractéristiques de la nouvelle loi ainsi qu'aux deuxième et troisième questions (voir le paragraphe 4, précité).

(b) Question 1: Final and Binding Settlement Agreements

[35] Where in the case of an individual grievance referred to adjudication in relation to a disciplinary action resulting in suspension, the parties have entered into a settlement agreement, does an adjudicator have jurisdiction under the new Act to determine whether the parties' settlement agreement is final and binding? The adjudicator said yes, and I agree (adjudicator's reasons, at paragraph 88).

[36] It is common ground that under the new Act, adjudicators retained the authority to determine whether a final and binding settlement agreement exists between the parties (*Bedok*), or whether it ought to be set aside for unconscionability, duress or undue influence (*Nash v. Treasury Board (Correctional Service of Canada)*, 2007 PSLRB 98, 166 L.A.C. (4th) 269; *Van de Mosselaer v. Treasury Board (Department of Transport)*, 2006 PSLRB 59; *MacDonald and Treasury Board (Department of National Defence)*, [1985] C.P.S.S.R.B. No. 266 (QL)). As the parties in this case agree that their MOA constitutes a final and binding agreement, the adjudicator did not have to rule on the qualities of their settlement agreement. Under these circumstances, there is no doubt that the adjudicator's answer to question 1 is reasonable.

[37] However, under the former Act it had also been decided that the role of adjudicators was limited to subject matters explicitly set out in subsection 92(1) of the Act. They were held to retain no jurisdiction over the implementation of a settlement agreement (*Bhatia; Treasury Board and Deom*, [1985] C.P.S.S.R.B. No. 150 (QL)). Therefore, a party alleging non-compliance with a settlement agreement could only seek redress by filing a new grievance (pursuant to section 91 [of the former Act]), and by subsequently seeking judicial review of that decision in civil courts, the remedy proposed by the Judge in this instance.

b) Première question : Ententes de règlement définitives et contraignantes

[35] Lorsque les parties ont conclu une entente de règlement à l'égard d'un grief individuel renvoyé à l'arbitrage à l'encontre d'une mesure disciplinaire entraînant une suspension, la nouvelle loi donne-t-elle compétence à l'arbitre de grief pour décider si l'entente de règlement des parties est définitive et contraignante? L'arbitre de grief a répondu par l'affirmative à cette question et je suis du même avis (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 88).

[36] Il est acquis aux débats que, sous le régime de la nouvelle loi, les arbitres de grief conservent le pouvoir de déterminer s'il existe une entente de règlement définitive et contraignante entre les parties (*Bedok*) ou si cette entente devrait être annulée parce qu'elle est inique ou qu'elle a été signée sous la contrainte ou par suite d'un abus d'influence (*Nash c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2007 CRTFP 98; *Van de Mosselaer c. Conseil du Trésor (ministère des Transports)*, 2006 CRTFP 59; *MacDonald et le Conseil du Trésor (ministère de la Défense nationale)*, [1985] R.T.F.P.C. n° 266 (QL)). Comme les parties sont d'accord en l'espèce pour dire que leur protocole d'entente constitue une entente définitive et contraignante, l'arbitre de grief n'avait pas à statuer sur les qualités de leur entente de règlement. Dans ces conditions, il n'y a aucun doute que la réponse de l'arbitre de grief à la première question est raisonnable.

[37] Toutefois, sous le régime de l'ancienne loi, il a également été jugé que le rôle des arbitres se limitait aux matières explicitement énumérées au paragraphe 92(1) de la Loi et que les arbitres n'avaient pas compétence au sujet de la mise à exécution des ententes de règlement (*Bhatia; Le Conseil du Trésor et Déom*, [1985] R.T.F.P.C. n° 150 (QL)). La partie qui affirme que l'entente de règlement n'a pas été respectée ne pourrait donc obtenir réparation qu'en déposant un nouveau grief (en vertu de l'article 91 [de l'ancienne loi]) et en demandant ensuite le contrôle judiciaire de cette décision devant les tribunaux civils, comme le juge de première instance l'a proposé en l'espèce.

[38] This issue of *where* a party alleging non-compliance with a settlement agreement can seek redress under the new Act is the core of the parties' dispute and the subject of question 2.

(c) Question 2: Enforcement of Settlement Agreements

[39] Faced with a request that the appellant's grievance be heard on the merits, the adjudicator had to decide whether the new Act could admit of a different answer on the subject of non-compliance and, should this be the case, whether he could make a remedial order. Before turning specifically to these questions, he sought to compare the legislative framework of the Act to that of the PSSRA, identifying, in the former, three distinguishing features: the addition of a preamble; the adjudicator's power to assist the parties in mediation under section 226; and the inclusion of subsection 236(1).

[40] His discussion on these elements allowed him to posit the general structure on which he would rest his final conclusions on the remaining two questions. At paragraph 86 of his reasons, he wrote:

- I must give the provisions of the new *Act* "... fair, large and liberal construction and interpretation ..." consistent with the objects of the *Act*...

- A cornerstone of the new *Act* is its emphasis on the voluntary resolution of disputes through mediation....

- Given subsection 236(1) of the new *Act* ... Part 2 of the new *Act* must be viewed as the exclusive and comprehensive regime for the resolution of disputes that proceed "... by way of grievance ...".

[41] As I explain below, in my view these three preliminary statements by the adjudicator are unassailable.

[38] La question de savoir *à qui* la partie qui soutient que l'entente de règlement n'a pas été respectée peut s'adresser pour obtenir réparation sous le régime de la nouvelle loi est le nœud du litige qui oppose les parties et elle fait l'objet de la deuxième question.

(c) Deuxième question : Sanctions en cas de non-respect d'une entente de règlement

[39] Pour répondre à la demande qui lui était faite de statuer sur le fond du grief de l'appelant, l'arbitre de grief devait décider si la nouvelle loi pouvait admettre une réponse différente en ce qui concerne le non-respect et, dans l'affirmative, s'il pouvait accorder une réparation. Avant d'examiner précisément ces questions, l'arbitre a tenté de comparer le cadre législatif de la nouvelle loi avec celui de l'ancienne loi, signalant que la nouvelle loi possédait notamment les trois caractéristiques distinctives suivantes : l'ajout d'un préambule, le pouvoir que l'article 226 confère à l'arbitre de grief d'aider les parties qui prennent part à la médiation et, enfin, l'inclusion du paragraphe 236(1).

[40] L'analyse que l'arbitre a faite de ces éléments lui a permis de poser les assises générales sur lesquelles il devait faire reposer ses conclusions finales sur les deux dernières questions. Voici ce qu'il écrit au paragraphe 86 de ses motifs :

- Je dois faire en sorte que les dispositions de la nouvelle *Loi* « [...] s'interprète[nt] de la manière la plus équitable et la plus large [...] » qui soit conforme avec [les objets de la Loi] [...].

- L'une des pierres d'assise de la nouvelle *Loi* est l'accent qu'elle met sur le règlement volontaire de différends par la médiation [...]

- Compte tenu du paragraphe 236(1) de la nouvelle *Loi* [...] la partie 2 de la nouvelle *Loi* doit être considérée comme un régime exclusif et complet de règlement des différends qui procède « [...] par voie de grief [...] ».

[41] Ainsi que je l'explique plus loin, j'estime que ces affirmations préliminaires de l'arbitre de grief sont inattaquables.

[42] The first statement deals with a well-established principle of interpretation (Elmer Driedger, *The Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87, cited in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[43] The respondent contends that since the wording of the provisions dealing with adjudication (subsection 92(1) of the PSSRA and subsection 209(1) of the new Act) remained the same, they must be given the same meaning. I disagree with this restrictive approach. As pointed out by Sullivan, “before interpreters can pronounce on the clarity of the words to be interpreted, they must look at the entire context in which the words appear” (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008), at page 16). Justice Bastarache also wrote in *ATCO Gas and Pipeline Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 48:

This Court has stated on numerous occasions that the grammatical and ordinary sense of a section is not determinative and does not constitute the end of the inquiry. The Court is obliged to consider the total context of the provisions to be interpreted, no matter how plain the disposition may seem upon initial reading.... [Emphasis added.]

[44] Every statute should be interpreted liberally in such a manner as to best ensure the attainment of its objects. The purpose of a preamble is to assist in explaining the Act’s “purport and object”(see section 13 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21). Alive to this preamble, the adjudicator concluded [at paragraph 63] that his task was to interpret the Act in a manner which promotes “... collaborative efforts between the parties ...” to support the “... fair, credible and efficient resolution of matters ...” and to encourage “... mutual respect and harmonious labour-management relations ...”. I agree that this was exactly his task.

[42] La première affirmation évoque un principe d’interprétation bien établi (Elmer Driedger, *The Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto : Butterworths, 1983), à la page 87, cité dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

[43] L’intimé affirme que, comme le libellé des dispositions relatives à l’arbitrage (paragraphe 92(1) de l’ancienne loi et paragraphe 209(1) de la nouvelle loi) n’a pas changé, il convient de donner le même sens à ces dispositions. Je ne souscris pas à cette démarche restrictive. Ainsi que le souligne Sullivan : [TRADUCTION] « avant de pouvoir se prononcer sur la clarté des mots à interpréter, les interprètes doivent tenir compte du contexte global dans le cadre duquel ces mots s’inscrivent » (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008), à la page 16). Le juge Bastarache écrit par ailleurs ce qui suit dans l’arrêt *ATCO Gas and Pipeline Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48 :

Notre Cour a affirmé maintes fois que le sens grammatical et ordinaire d’une disposition n’est pas déterminant et ne met pas fin à l’analyse. Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident [...] [Non souligné dans l’original.]

[44] Toute loi s’interprète de la façon la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet. Le préambule constitue l’exposé des « motifs » de la Loi (voir l’article 13 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21). Conscient de l’existence de ce préambule, l’arbitre de grief a estimé [au paragraphe 63] qu’il était de son devoir de faire en sorte que la nouvelle loi « “[...] s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large [...]” qui soit conforme avec la promotion de “[...] la collaboration [entre les parties] [...]” tout en contribuant “[...] à résoudre de façon juste, crédible et efficace les problèmes [...]” et en encourageant le “[...]

[45] In his second statement, the adjudicator acknowledged the Act's emphasis on procedures promoting the voluntary resolution of disputes, particularly through mediation. I agree with him that an essential component of the mediation process is the implementation and enforceability of a settlement agreement (adjudicator's reasons, at paragraph 67):

In the absence of a reasonable expectation of enforceability, the various processes mandated by the new *Act* to facilitate voluntary settlements may have little prospect of contributing to the attainment of the objects of the new *Act* as identified by the legislator.

[46] With his third statement, the adjudicator took the position that section 236, for which there was no equivalent in the PSSRA, confirms that Part 2 of the Act provides an exclusive and comprehensive regime for resolving grievances. The parties agree that section 236 ousts the jurisdiction of courts with respect to matters that can proceed by way of grievance under Part 2 of the Act (sections 206 through 238). However, they differ on the question of whether the present dispute over the settlement agreement made under Part 2 is caught by section 208 or 209 of the Act.

[47] These are the two possible options examined by the adjudicator (adjudicator's reasons, at paragraph 99):

Option 1: The dispute is properly the subject of a new grievance filed under section 208 of the new *Act*. Given that the subject matter of such a grievance does not fall within the list of subjects that may be referred to adjudication under subsection 209(1), the decision at the final level of the internal grievance procedure is final and binding.

Option 2: The dispute over the settlement agreement arises from the original grievance. Provided that the subject matter of the original grievance falls within the ambit of an

respect mutuel et [...] l'établissement de relations harmonieuses [...]» ». Je suis d'accord pour dire que c'était précisément le rôle qui incombait à l'arbitre de grief.

[45] Dans sa deuxième affirmation, l'arbitre de grief reconnaît l'accent que la nouvelle loi met sur le règlement volontaire de différends, notamment par la médiation. Je conviens avec lui qu'un des éléments essentiels du processus de médiation est la possibilité d'exécuter et de faire respecter l'entente de règlement (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 67) :

Si une partie ne peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une entente de règlement soit exécutoire, les divers mécanismes établis par la nouvelle *Loi* pour faciliter les règlements volontaires pourraient avoir peu de chances de contribuer à la réalisation des objets de la nouvelle *Loi* tels qu'ils sont établis par le législateur.

[46] Par sa troisième affirmation, l'arbitre de grief a adopté le point de vue que l'article 236 — pour lequel il n'existait pas d'équivalent dans l'ancienne loi — confirme que la partie 2 de la Loi doit être considérée comme un régime exclusif et complet de règlement des différends. Les parties s'entendent pour dire que l'article 236 soustrait à la compétence des tribunaux les questions qui peuvent être examinées par voie de grief sous le régime de la partie 2 de la Loi (articles 206 à 238). Elles divergent toutefois d'opinion en ce qui concerne la question de savoir si le présent différend relatif à l'entente de règlement relevant de la partie 2 tombe sous le coup de l'article 208 ou de l'article 209 de la Loi.

[47] L'arbitre de grief a expliqué que l'on pouvait envisager les deux scénarios suivants (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 99) :

Option 1 : Le différend fait clairement l'objet d'un nouveau grief déposé en vertu de l'article 208 de la nouvelle *Loi*. Puisque l'objet d'un tel grief ne fait pas partie de la liste des sujets qui peuvent être renvoyés à l'arbitrage en vertu du paragraphe 209(1), la décision au dernier palier de la procédure applicable aux griefs est finale et exécutoire.

Option 2 : Le différend sur l'entente de règlement découle du grief initial. Un arbitre a compétence pour examiner le différend si le sujet du grief initial tombe dans le champ de

adjudicator's authority under subsection 209(1) of the new *Act*, an adjudicator has the jurisdiction to consider the dispute.

[48] The adjudicator opted for the latter, applying to the facts of the case the "essential character test" elaborated by the Supreme Court of Canada in *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929 (*Weber*).

[49] *Weber* asked: When may parties who have agreed to settle their differences by arbitration under a collective agreement sue in tort? The question arose in the context of subsection 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act* (as it read, R.S.O. 1990, c. L.2 [repealed by S.O. 1995, c. 1, s. 1]), which provided that every collective agreement "shall provide for the final and binding settlement by arbitration ... of all differences between the parties arising from the interpretation, application, administration or alleged violation of the agreement".

[50] For our purposes, suffice it to say that Mr. Weber, an employee of Hydro Ontario (Hydro), had filed grievances against his employer. While the ensuing arbitration was underway, he had also initiated a court action against Hydro based in tort and on the breach of his rights under sections 7 and 8 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. Hydro sought and obtained an order striking out the action on the grounds, *inter alia*, that the dispute arose out of the collective agreement, depriving the court of jurisdiction.

[51] Concerned with the demarcation between the jurisdiction of labour arbitrators and that of the courts, Justice McLachlin (as she then was), accepted that "disputes which expressly or inferentially arise out of

compétence d'un arbitre de grief, tel que prévu par le paragraphe 209(1) de la nouvelle *Loi*.

[48] L'arbitre de grief a opté pour le second scénario et a appliqué aux faits de l'affaire le critère de « l'essence du différend » élaboré par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929 (*Weber*).

[49] La question à trancher dans l'affaire *Weber* était la suivante : dans quels cas les parties qui ont convenu de résoudre leurs différends par voie d'arbitrage sous le régime d'une convention collective peuvent-elles intenter une action en responsabilité délictuelle? La question était soulevée dans le contexte du paragraphe 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario (dans sa rédaction alors en vigueur, L.R.O. 1990, ch. L.2 [abrogée par L.O. 1995, ch. 1, art. 1]), qui prévoyait que chaque convention collective devait contenir « une disposition sur le règlement, par voie de décision arbitrale définitive [...] de tous les différends entre les parties que soulèvent l'interprétation, l'application, l'administration ou une prétendue inexécution de la convention collective ».

[50] Il suffit, pour nos besoins, de rappeler que M. Weber, qui était un employé d'Hydro Ontario (Hydro), avait déposé des griefs contre son employeur. Alors que l'arbitrage était en cours, il avait également introduit devant le tribunal une action contre Hydro fondée sur la responsabilité délictuelle dans laquelle il affirmait que les droits que lui garantissaient les articles 7 et 8 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] avaient été violés. Hydro avait obtenu une ordonnance radiant l'action au motif notamment que le différend découlait de la convention collective, ce qui privait par conséquent la Cour de sa compétence.

[51] Préoccupée par la ligne de démarcation à tracer entre la compétence des arbitres du travail et celle des tribunaux judiciaires, la juge McLachlin (maintenant juge en chef) a accepté que « les litiges qui résultent

the collective agreement are foreclosed to the courts” (*Weber* at paragraph 54, citing *Elliott v. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250 (Div. Ct.), at page 258, *per* Osler J.; *Butt v. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181 (Nfld. T.D.); *Bourne v. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321 (H.C.), at page 326).

[52] At paragraph 67, she concluded, “mandatory arbitration clauses such as s. 45(1) of the Ontario Labour Relations Act generally confer exclusive jurisdiction on labour tribunals to deal with all disputes between the parties arising from the collective agreement. The question in each case is whether the dispute, viewed with an eye to its essential character, arises from the collective agreement” (emphasis added).

[53] This essential character test, applied in *Weber* to the choice of forums between the courts and a statutorily created adjudicative body, was found to be equally applicable to the choice between two statutorily created bodies (*Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360 (*Regina*)).

[54] In *Regina*, Justice Bastarache held that (at paragraph 39):

The key question in each case is whether the essential character of a dispute, in its factual context, arises either expressly or inferentially from a statutory scheme. In determining this question, a liberal interpretation of the legislation is required to ensure that a scheme is not offended by the conferral of jurisdiction on a forum not intended by the legislature. [Emphasis added.]

[55] In his reasons, albeit in a different context, the adjudicator asked himself that key question and found that the dispute between the parties, in its essential character, arose from the original disciplinary action. He wrote (adjudicator’s reasons, at paragraph 109):

In reality, no new independent dispute had emerged — or, if it could be said that there was a new dispute, that new dispute was so expressly or inferentially linked to the disciplinary action that it could not be separated from that context.

expressément ou implicitement de la convention collective échappent aux tribunaux » (*Weber*, au paragraphe 54, citant les jugements *Elliott c. De Havilland Aircraft Co. of Canada Ltd.* (1989), 32 O.A.C. 250 (C. div.), à la page 258 (le juge Osler); *Butt v. United Steelworkers of America* (1993), 106 Nfld. & P.E.I.R. 181 (T.-N. 1^{re} inst.); et *Bourne v. Otis Elevator Co.* (1984), 45 O.R. (2d) 321 (H.C.), à la page 326).

[52] Au paragraphe 67, elle conclut : « les clauses d’arbitrage obligatoire comme le par. 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l’Ontario confèrent en général une compétence exclusive aux tribunaux du travail pour entendre tous les litiges qui résultent de la convention collective. Dans chaque cas, il s’agit de déterminer si le litige, considéré dans son essence, résulte de la convention collective » (non souligné dans l’original).

[53] Il a été jugé que le critère de l’essence du litige, qui a été appliqué dans l’arrêt *Weber* à la question du choix entre un tribunal et une instance décisionnelle créée par la loi, s’appliquait aussi au choix entre deux organismes créés par la loi (*Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360 (*Regina*)).

[54] Dans l’arrêt *Regina*, le juge Bastarache explique (au paragraphe 39) :

La question clé dans chaque cas est de savoir si l’essence du litige, dans son contexte factuel, est expressément ou implicitement visée par un régime législatif. Pour statuer sur cette question, il convient de donner à la loi une interprétation libérale de façon à ce que l’attribution de compétence à une instance que n’avait pas envisagée le législateur ne porte pas atteinte au régime. [Non souligné dans l’original.]

[55] Dans ses motifs, bien que dans un contexte différent, l’arbitre de grief s’est posé cette question clé et a conclu que le différend entre les parties, dans son essence, découlait de la mesure disciplinaire initiale. Voici ce qu’il écrit (motifs de l’arbitre de grief, au paragraphe 109) :

En fait, aucun nouveau différend indépendant n’a pris naissance — ou si l’on pouvait affirmer qu’il y avait un nouveau différend, celui-ci était lié si expressément ou implicitement à la mesure disciplinaire qu’il ne pourrait pas être séparé de ce contexte.

[56] The respondent argues that the adjudicator could not apply the *essential character test* to incorrectly expand his jurisdiction. It was wrong of him to “draw inferences or imply that matters are within his jurisdiction under section 209 of the Act” (respondent’s memorandum of facts and law, at paragraph 49). Had Parliament intended to extend the jurisdiction of adjudicators to the enforcement of final and binding settlement agreements, it would have expressly said so.

[57] I disagree. *Weber* and *Regina* have signalled a general shift towards the greater empowerment of labour boards and adjudicators. The respondent raised no valid reason to exclude the “inextricable link” test set out in *Weber* and *Regina* because it serves here to choose between two processes available under the Act, rather than competing forums of adjudication or statutory bodies. Rather, I agree with the adjudicator’s opinion that “the Supreme Court of Canada direction in the *Weber* line of decisions favouring exclusive and comprehensive jurisdiction under the labour relations statute (as opposed to the courts) to resolve workplace disputes applies to Part 2 of the new Act, given the explicit wording of subsection 236(1)” (emphasis added) (adjudicator’s decision, at paragraph 78).

[58] For ease of reference, I once again reproduce the relevant part of section 236 of the Act:

Disputes relating to employment

236. (1) The right of an employee to seek redress by way of grievance for any dispute relating to his or her terms or conditions of employment is in lieu of any right of action that the employee may have in relation to any act or omission giving rise to the dispute.

Application

(2) Subsection (1) applies whether or not the employee avails himself or herself of the right to present a grievance in any particular case and whether or not the grievance could be referred to adjudication.

[56] L’intimé affirme que l’arbitre de grief ne pouvait appliquer *le critère de l’essence du différend* pour élargir sa compétence de manière injustifiée. L’intimé lui reproche d’avoir [TRADUCTION] « tiré des inférences ou laissé entendre que ces questions relevaient de sa compétence en vertu de l’article 209 de la Loi » (mémoire des faits et du droit de l’intimé, au paragraphe 49). Si le législateur avait voulu élargir la compétence des arbitres de griefs de manière à les rendre compétents à l’égard de l’exécution des ententes de règlement définitifs et contraignants, il l’aurait dit explicitement.

[57] Je ne suis pas d’accord avec l’intimé. Les arrêts *Weber* et *Regina* ont marqué un changement d’orientation en reconnaissant des pouvoirs plus étendus aux commissions de relations du travail et aux arbitres. L’intimé n’a invoqué aucune raison valable justifiant d’écarter le critère des « liens inextricables » énoncé dans les arrêts *Weber* et *Regina* parce qu’il sert en l’espèce à choisir entre deux processus prévus par la Loi au lieu de choisir entre une instance décisionnelle ou un organisme créé par la loi. Je me range plutôt à l’avis de l’arbitre de grief lorsqu’il affirme que « l’orientation de la Cour suprême du Canada dans les décisions rendues dans la foulée de *Weber*, qui favorise la compétence exclusive et complète en vertu de la loi sur les relations de travail (par opposition aux tribunaux judiciaires) de régler les différends en milieu de travail, s’applique à la partie 2 de la nouvelle Loi, compte tenu du libellé explicite du paragraphe 236(1) » (non souligné dans l’original) (décision de l’arbitre de grief, au paragraphe 78).

[58] Par souci de commodité, je reproduis une fois de plus les dispositions pertinentes de l’article 236 de la Loi :

236. (1) Le droit de recours du fonctionnaire par voie de grief relativement à tout différend lié à ses conditions d’emploi remplace ses droits d’action en justice relativement aux faits — actions ou omissions — à l’origine du différend.

Différend lié à l’emploi

(2) Le paragraphe (1) s’applique que le fonctionnaire se prévale ou non de son droit de présenter un grief et qu’il soit possible ou non de soumettre le grief à l’arbitrage.

Application

[59] I also agree with the adjudicator that subsection 236(1) is no less substantial and powerful a statement of an adjudicator's primacy in relation to complaints that can proceed by way of grievance than was subsection 45(1) of the Ontario *Labour Relations Act*, at play in *Weber*.

[60] As well, the adjudicator took further support from subsection 236(2) because it reinforces subsection 236(1) by stating that the prohibition operates even if the employee has not exercised his or her right to grieve, and even if the grievance could not be referred to adjudication.

[61] I agree with him that (adjudicator's decision, at paragraph 70):

... subsections 236(1) and (2) of the new *Act* are compelling indications that the legislator intended that the dispute resolution procedures provided by Part 2 of the new *Act* should oust the jurisdiction of the courts in respect to actions that proceed "... by way of grievance ...". I am hard-pressed to find support in those provisions for any contention that a dispute over the implementation of a settlement agreement can or should ultimately involve the courts, other than regarding the limited grounds available for a judicial review application.

[62] This power is not expressly provided for in the Act itself, but that is not the end of the matter. As the adjudicator noted, other labour relations regimes have been interpreted as implicitly authorizing deciders to enforce settlement agreements (adjudicator's reasons, at paragraph 113).

[63] This conclusion is consistent with *Newfoundland Association of Public Employees v. Attorney General (Newfoundland)*, [1978] 1 S.C.R. 524, cited in *Heustis v. New Brunswick Electric Power Commission*, [1979] 2 S.C.R. 768, where the Supreme Court held that arbitration boards should be given latitude to exercise their powers "so as best to effectuate their *raison d'être*" (at page 530). Considering the purport and object of the new Act, I am unable to read section 209 in light of the constraints previously imposed by section 92 of the PSSRA.

[59] Je conviens également avec l'arbitre que le paragraphe 236(1) ne constitue un énoncé ni moins substantiel ni moins fort de la primauté de l'arbitre de grief sur les plaintes qui sont instruites par voie de grief que le paragraphe 45(1) de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario qui était en jeu dans l'affaire *Weber*.

[60] L'arbitre de grief a par ailleurs estimé que le poids du paragraphe 236(1) était renforcé par le paragraphe 236(2), qui prévoit que l'interdiction s'applique même si le fonctionnaire ne s'est pas prévalu de son droit de présenter un grief et qu'il soit possible ou non de soumettre le grief à l'arbitrage.

[61] À l'instar de l'arbitre de grief, je suis d'avis que (décision de l'arbitre de grief, au paragraphe 70) :

[...] les paragraphes 236(1) et (2) de la nouvelle *Loi* constituent des indications prépondérantes de l'intention du législateur d'écarter, au moyen de la procédure de règlement des différends prévue par la partie 2 de la nouvelle *Loi*, la compétence des tribunaux judiciaires à l'égard des poursuites « [...] par voie de grief [...] ». Il m'est difficile de trouver dans ces dispositions des appuis à toute affirmation selon laquelle un différend sur l'exécution d'une entente de règlement peut ou devrait, en définitive, être tranché par les tribunaux judiciaires, autrement qu'en ce qui concerne les possibilités limitées de contrôle judiciaire.

[62] Ce pouvoir n'est pas expressément prévu par la *Loi* elle-même, mais le sujet n'est pas clos pour autant. Ainsi que l'arbitre de grief l'a fait remarquer, d'autres régimes de relations du travail ont été interprétés comme autorisant implicitement les décideurs à faire respecter les ententes de règlement (motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 113).

[63] Cette conclusion s'accorde avec l'arrêt *Newfoundland Association of Public Employees c. Procureur général (Terre-Neuve)*, [1978] 1 R.C.S. 524, cité dans l'arrêt *Heustis c. Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 768, dans lequel la Cour suprême a jugé qu'on devait donner aux conseils d'arbitrage la latitude nécessaire pour leur permettre d'exercer leurs pouvoirs « de façon à réaliser leurs objectifs » (à la page 530). Compte tenu de la portée et de l'objet de la nouvelle loi, je ne puis interpréter l'article 209 à la lumière des contraintes qui

[64] As *Weber* and *Regina* teach us, the essential character of a dispute can only be determined by looking at the facts of a case. Logically, these same facts will also help in determining the jurisdiction of the adjudicator.

[65] In the present instance, it is clear that the parties' dispute over the settlement agreement is inextricably linked to the employer's disciplinary action and the appellant's grievance over it. In the course of the adjudication, with the help of Adjudicator Butler, the parties agreed to mediate their differences. The parties considered their agreement as a full, final and binding settlement of the dispute. It is agreed that it is in the interest of certainty in labour relations that legitimate settlement agreements be so (*Lindor v. Treasury Board (Solicitor General of Canada — Correctional Service)*, 2003 PSSRB 10). I would add that whether implicitly or expressly, a final and binding agreement incorporates the obligation of the parties to give it effect by implementing it. Without implementation, there cannot be "certainty in labour relations", the purpose itself of final and binding settlement agreements (*ibidem*, at paragraph 16; see adjudicator's reasons, at paragraph 50). Without implementation, how can the issue be settled while having the effect of pre-empting the adjudicator's power to continue the adjudication with respect to the issues that have not been resolved within the meaning of subsection 226(2)?

[66] I am unable to accept the respondent's contention that filing a new grievance under section 208 of the Act constitutes an effective redress for the appellant. The respondent's position is inconsistent with the legislator's choice to emphasize mediation as an important tool to resolve labour disputes. Procedures promoting the voluntary resolution of disputes, including mediation, are integral to achieving the labour relations and public interest objectives set out in the preamble of

étaient antérieurement imposées par l'article 92 de la LRTFP.

[64] Ainsi que les arrêts *Weber* et *Regina* nous l'enseignent, on ne peut discerner l'essence d'un différend qu'en examinant les faits de l'affaire. Logiquement, ces mêmes faits aideront aussi à déterminer la compétence de l'arbitre de grief.

[65] En l'espèce, il est évident que le différend qui oppose les parties au sujet de leur entente de règlement est inextricablement lié à la mesure disciplinaire prise par l'employeur et au grief formulé par l'appelant à son sujet. Au cours de l'arbitrage, avec l'aide de l'arbitre de grief Butler, les parties ont accepté de recourir à la médiation pour résoudre leur désaccord. Les parties considéraient leur entente comme un règlement complet, définitif et contraignant de leur différend. Il est acquis aux débats que c'est dans le but d'apporter de la certitude dans les relations de travail que les ententes de règlement sont finales et exécutoires pour toutes les parties (*Lindor c. Conseil du Trésor (Solliciteur général Canada — Service correctionnel)*, 2003 CRTFP 10). J'ajouterais que, peu importe qu'elle soit tacite ou expresse, une entente définitive et contraignante implique que les parties s'obligent à lui donner effet en la mettant à exécution. Sans mise à exécution, il ne peut y avoir de « certitude dans les relations de travail », ce qui constitue le but précis des ententes de règlement définitives et contraignantes (*idem*, au paragraphe 16; voir les motifs de l'arbitre de grief, au paragraphe 50). Sans mise à exécution, comment la question en litige pourrait-elle être réglée alors que l'arbitre de grief est dépouillé de son pouvoir de poursuivre l'arbitrage en ce qui concerne les questions qui n'ont pas été résolues au sens du paragraphe 226(2)?

[66] Il m'est impossible d'accepter l'argument de l'intimé suivant lequel le dépôt d'un nouveau grief en vertu de l'article 208 de la Loi constitue une réparation efficace pour l'appelant. La thèse de l'intimé est incompatible avec le choix qu'a fait le législateur en soulignant l'importance de la médiation comme moyen de résoudre les conflits de travail. Toute procédure qui favorise le règlement volontaire de différends, en particulier au moyen de la médiation, fait partie intégrante des moyens

the Act. Enforceability of settlement agreements is vital to the objectives of the Act. Without clear, efficient and economical means to enforce settlement agreements, mediation runs the risk of becoming meaningless and falling into abeyance. Parliament's intention must be interpreted as giving consideration to parties' legitimate expectations that a settlement agreement will be enforced, or will at least be enforceable within a reasonable delay.

[67] Giving way to the respondent's solution would add years to the resolution of the appellant's grievance. This, again, cannot be in the best interests of labour relations within the appellant's workplace or any grievor's workplace. I am reminded that Mr. Amos was disciplined in March 2005 and that he referred his grievance to adjudication in August 2005. Twenty-one months later, in May 2007, the parties reached their settlement. As of December 2007, the MOA was still not implemented. These events already cover a period of almost three years. Now, according to the respondent, the appellant would have to initiate a new grievance and, if need be, direct his further grounds of complaint to the Federal Court through an application for judicial review with its ensuing undue cost and delay.

[68] As well, the respondent's solution would impose on the appellant the difficult task of remedying the alleged violation of the MOA through a new grievance to deal separately with an issue of non-compliance that would ultimately be decided by the party effectively in breach of contract, all this while the (original) grievance is still alive. Moreover, given that the allegation of non-compliance with the settlement agreement points to the employer, the procedure would be dictated by the employer's misbehaviour. This is clearly unfair, especially because an important purpose of labour relations statutes is to level the playing field between employees and employers. Grievors like the appellant would have little incentive to settle disputes prior to or during adjudication, as doing so would constitute a waiver of access

permettant d'atteindre les objectifs énoncés dans le préambule de la Loi en ce qui concerne les relations de travail et l'intérêt public. Il est essentiel que les ententes de règlement soient exécutoires si l'on veut respecter les objectifs de la Loi. À défaut de moyens clairs, efficaces et économiques de mettre en œuvre les ententes de règlement, la médiation risque de perdre son sens et de tomber en désuétude. L'intention du législateur doit être interprétée comme tenant compte du fait que les parties s'attendent légitimement à ce que l'entente de règlement soit exécutée ou du moins qu'elle soit exécutable dans un délai raisonnable.

[67] Retenir la solution proposée par l'intimé retarderait de plusieurs années le règlement du grief de l'appelant, ce qui, je le répète, ne saurait aller dans le sens de l'intérêt supérieur des relations de travail dans le milieu de travail de l'appelant ou de tout autre plaignant. On se souviendra que M. Amos s'est vu infliger des mesures disciplinaires en mars 2005 et qu'il a renvoyé son grief à l'arbitrage en août 2005. Or, 21 mois plus tard, en mai 2007, les parties sont parvenues à une entente. En date de décembre 2007, le protocole d'entente n'avait pas encore été exécuté. Ces faits s'étendent déjà sur une période de presque trois ans. Si l'on devait opter pour la solution préconisée par l'intimé, l'appelant aurait à présenter un nouveau grief et, au besoin, aurait à adresser ses autres motifs de plainte à la Cour fédérale par le biais d'une demande de contrôle judiciaire avec les délais et les frais que cela comporte.

[68] De plus, la solution de l'intimé imposerait à l'appelant la tâche difficile de corriger la présumée violation du protocole d'entente en déposant un nouveau grief pour traiter séparément de la question du non-respect, laquelle serait en fin de compte tranchée par la partie qui a effectivement manqué à ses obligations contractuelles, le tout alors que le grief (initial) ne serait pas encore tranché. Qui plus est, compte tenu du fait que l'allégation de non-respect de l'entente de règlement vise l'employeur, la procédure serait dictée par l'inconduite de ce dernier. Cette solution est manifestement injuste, d'autant plus qu'un des objectifs importants des lois relatives aux relations de travail est d'équilibrer les forces en présence dans le cas des employeurs et des employés. Les plaignants comme l'appelant ne seraient

to independent third-party adjudication in exchange for what could become an unenforceable promise, or, at least, unenforceable efficiently and economically.

[69] Surely, this is not what Parliament could have intended when it legislated to ensure “fair, credible and efficient resolution” of labour disputes.

[70] A further concern of the respondent is that Adjudicator Butler, when looking at the breach, may lack jurisdiction regarding some of the issues addressed in the settlement agreement. As the settlement agreement may contain clauses in regard of matters not adjudicable under section 209, the respondent contends that the adjudicator would be prevented from making findings on the appellant’s allegation. This argument is unconvincing. If the appellant’s allegation was about a settlement agreement plagued with contractual problems, such as fraud, misrepresentation, duress, undue influence or unconscionability, the respondent accepts that the adjudicator would have jurisdiction to determine whether the parties’ settlement agreement is vitiated. In that case, the respondent takes no issue with former jurisprudence stating that in order to do so, the adjudicator may examine the text of the settlement agreement for content that explicitly conveys the final and binding nature of the deal struck by the parties or analyse other evidence from which the intent of the parties to make such a deal final and binding may be reasonably inferred (adjudicator’s reasons, at paragraph 89; respondent’s memorandum of facts and law, at paragraph 29). If the substance of the MOA, be it restricted to the specific adjudicable issue or not, does not impede an adjudicator’s jurisdiction under these circumstances, I fail to see why it does in our case.

pas vraiment incités à régler leurs différends avant ou pendant l’arbitrage parce que, ce faisant, ils renonceraient à recourir à l’arbitrage indépendant d’un tiers en échange de ce qui pourrait devenir une promesse inexécutable, ou à tout le moins dépourvue d’effet sur le plan de l’efficacité ou sur le plan économique.

[69] Certes, ce n’est pas ce que le législateur avait en tête lorsqu’il a légiféré pour s’assurer que les conflits de travail soient résolus « de façon juste, crédible et efficace ».

[70] L’intimé est également préoccupé par le fait que, lorsqu’il s’est penché sur la question du non-respect de l’entente de règlement, l’arbitre de grief Butler n’avait peut-être pas compétence sur certaines des questions visées par l’entente de règlement. L’intimé fait valoir que, comme l’entente de règlement est susceptible de contenir des clauses qui concernent des questions qui ne sont pas arbitrables en vertu de l’article 209, l’arbitre de grief ne serait pas compétent pour tirer des conclusions au sujet de l’allégation de l’appelant. Cet argument n’est pas convaincant. L’intimé accepte que si l’allégation de l’appelant portait sur une entente de règlement truffée de problèmes d’ordre contractuel, comme la fraude, de fausses déclarations, la contrainte, une influence indue ou l’iniquité, l’arbitre de grief serait compétent pour déterminer si l’entente de règlement des parties est viciée. Dans de telles circonstances, l’intimé ne conteste pas la jurisprudence qui affirme que, pour ce faire, l’arbitre de grief peut analyser le texte de l’entente de règlement pour déterminer si son contenu reconnaît explicitement le caractère définitif et contraignant de l’entente intervenue entre les parties ou analyser d’autres éléments de preuve desquels l’intention des parties de rendre une telle entente définitive et exécutoire peut être raisonnablement tirée (motifs de l’arbitre de grief, au paragraphe 89; mémoire des faits et du droit de l’intimé, au paragraphe 29). Si l’essence du protocole d’entente, qu’elle se limite ou non à la question précise faisant l’objet de l’arbitrage, ne fait pas obstacle à la compétence de l’arbitre de grief en pareilles circonstances, je ne vois pas comment elle le ferait dans celles de la présente affaire.

[71] Here, the adjudicator clearly dismissed the request to reopen the adjudication hearing on the merits. I interpret his decision as recognition of the validity of the settlement agreement signed by the parties. He expressed his intention to limit his intervention to the allegation of breach, well aware of the fact that the (original) grievance had not been withdrawn and that the question of its enforcement was still unresolved between the parties. He held that the allegation “of non-compliance must first be proven by the grievor unless the deputy head explicitly concedes that fact. The evidence required to establish the fact of non-compliance will be specific to that issue” (adjudicator’s reasons, at paragraph 95).

[72] In brief, the adjudicator concluded that he had jurisdiction to consider an allegation that a party is in non-compliance with a final and binding settlement where the dispute underlying the settlement agreement is linked to the original grievance, and where the latter falls under subsection 209(1) of the new Act (reasons, at paragraph 117). Considering that the appellant had not withdrawn his grievance, I agree with the adjudicator.

[73] As a result of his conclusion on the second question, the adjudicator finally turned to the last issue concerning his jurisdiction to make a remedial order assuming the appellant has met his onus of proof.

(d) Question 3: Remedial Order

[74] Again, the adjudicator answered the question favourably, taking support from subsection 228(2) of the Act:

228. ...

Decision on grievance

(2) After considering the grievance, the adjudicator must render a decision and make the order that he or she considers appropriate in the circumstances. The adjudicator must then

[71] En l’espèce, l’arbitre de grief a carrément rejeté la demande visant à faire rouvrir l’audience d’arbitrage de grief pour examiner au fond le grief initial. J’interprète sa décision comme une reconnaissance de la validité de l’entente de règlement signée par les parties. Il a exprimé sa volonté de limiter son intervention à l’allégation de non-respect, bien conscient du fait que le grief (initial) n’avait pas été retiré et que la question de son exécution n’était toujours pas résolue entre les parties. Il a estimé que « l’inobservation doit d’abord être prouvée par le fonctionnaire s’estimant lésé à moins que l’administrateur général reconnaisse explicitement ce fait. La preuve requise pour établir l’inobservation se limitera à cette question » (motifs de l’arbitre de grief, au paragraphe 95).

[72] En bref, l’arbitre de grief a conclu qu’il avait compétence pour examiner une allégation selon laquelle une partie ne respecte pas un règlement définitif et contraignant si le différend sur l’entente de règlement est lié à un grief initial dont l’objet est visé par le paragraphe 209(1) de la nouvelle loi (motifs, au paragraphe 117). Compte tenu du fait que l’appelant n’avait pas retiré son grief, je suis d’accord avec l’arbitre de grief.

[73] Vu sa conclusion sur la deuxième question, l’arbitre de grief s’est finalement penché sur la dernière question portant sur sa compétence pour accorder une réparation en tenant pour acquis que l’appelant s’était acquitté de son fardeau de preuve.

d) Troisième question: la réparation

[74] Là encore, l’arbitre de grief a répondu par l’affirmative à la question en s’appuyant sur le paragraphe 228(2) de la Loi :

228. [...]

(2) Après étude du grief, il tranche celui-ci par l’ordonnance qu’il juge indiquée. Il transmet copie de l’ordonnance et, le cas échéant, des motifs de sa décision :

Décision au sujet du grief

(a) send a copy of the order and, if there are written reasons for the decision, a copy of the reasons, to each party, to the representative of each party and to the bargaining agent, if any, for the bargaining unit to which the employee whose grievance it is belongs; and

(b) deposit a copy of the order and, if there are written reasons for the decision, a copy of the reasons, with the Executive Director of the Board.

[75] He concluded that his remedial authority was broad and not restricted by a specific list of enumerated remedies. This statement is accurate.

[76] In the end, Adjudicator Butler reconvened the parties for the purpose of determining whether the deputy head had not complied with the terms of the settlement agreement, and, if necessary, for the purpose of determining an appropriate remedy.

Conclusion

[77] In my view, the respondent has not succeeded in showing that the adjudicator's reasoning and decision are unreasonable. Within the specific context of this file, the adjudicator's approach provides a sensible account of Parliament's intention while recognizing the applicable principles of statutory interpretation. I accept the appellant's argument that the judgment below fails to address the practical labour relations policy reasons put forward by the adjudicator in support of his decision. The adjudicator's considerations are consistent with achieving the fundamental objects of the Act. The appellant's settlement agreement dispute is intrinsically related to his underlying and persisting grievance, originally referred to adjudication, and properly within the jurisdiction of the adjudicator.

[78] I am reminded that when deciding whether a decision satisfies the reasonableness standard, I must not only focus on the decision maker's reasons but also on the outcome. As stated in *Dunsmuir*, at paragraph 47:

a) à chaque partie et à son représentant ainsi que, s'il y a lieu, à l'agent négociateur de l'unité de négociation à laquelle appartient le fonctionnaire qui a présenté le grief;

b) au directeur général de la Commission.

[75] Il a conclu que ses pouvoirs d'accorder une réparation étaient étendus et qu'ils ne se limitaient pas à une liste précise de réparations. Cette affirmation est exacte.

[76] L'arbitre de grief Butler a en fin de compte ordonné la reprise de l'audience d'arbitrage de grief aux fins de déterminer si l'administrateur général avait manqué aux modalités de l'entente de règlement et, le cas échéant, pour déterminer la réparation indiquée.

Dispositif

[77] À mon avis, l'intimé n'a pas réussi à démontrer que les motifs et la décision de l'arbitre de grief étaient déraisonnables. Vu le contexte particulier du présent dossier, la démarche suivie par l'arbitre de grief respecte raisonnablement l'intention du législateur tout en prenant acte des principes d'interprétation des lois applicables. J'accepte l'argument de l'appelant suivant lequel le jugement de première instance ne tient pas compte des motifs stratégiques pratiques invoqués par l'arbitre de grief à l'appui de sa décision. Les considérations évoquées par l'arbitre de grief vont dans le sens de l'atteinte des objectifs fondamentaux de la Loi. Le différend soulevé par l'appelant au sujet de l'entente de règlement est intrinsèquement lié à son grief principal, qui n'est toujours pas réglé et qui a été d'abord renvoyé à l'arbitrage, et il relève à bon droit de la compétence de l'arbitre de grief.

[78] Je n'oublie pas que, pour déterminer si une décision satisfait à la norme de la décision raisonnable, je dois non seulement me concentrer sur les motifs de l'auteur de la décision mais aussi sur l'issue. Ainsi que

In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and the law.

As I am of the view that the adjudicator's decision meets all of these standards, I conclude that his decision was reasonable.

[79] For these reasons, I propose to allow the appeal. As a result, the judgment of the Federal Court of 20 November 2009 would be set aside, and proceeding to issue the judgment that ought to have been given, I would dismiss the application for judicial review with costs here and below.

BLAIS C.J.: I agree.

DAWSON J.A.: I agree.

la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 47 :

Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

Comme j'estime que la décision de l'arbitre de grief satisfait à toutes les normes en question, je conclus qu'elle était raisonnable.

[79] Pour ces motifs, je propose que l'appel soit accueilli. En conséquence, le jugement rendu le 20 novembre 2009 par la Cour fédérale serait annulé, et rendant le jugement qui aurait dû être rendu, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire, le tout avec dépens devant toutes les juridictions.

LE JUGE EN CHEF BLAIS : Je suis d'accord.

LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Je suis d'accord.