

A-99-78

A-99-78

Canadian Union of Postal Workers (Applicant)

v.

Public Service Staff Relations Board (Respondent)

and

Pierre P. Montreuil and the Queen for the Treasury Board (Mis-en-cause)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, June 8 and 9; Ottawa, June 21, 1978.

Judicial review — Public Service — Union approval required to present grievance related to interpretation of collective agreement — Public Service Staff Relations Board finding union refused to consider grievance solely because grievor a casual employee — Whether or not a breach of s. 8(2)(b), or (c) occurred so as to give Board jurisdiction — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 8(2)(b), (c), 90(2).

This section 28 application seeks to set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board on the ground that the Board did not have jurisdiction to hear the case. Complainant, Montreuil, a casual worker represented by applicant, wanted to present a grievance regarding the application to him of the collective agreement covering his conditions of employment, which he could not do without the approval of applicant. Complainant charged that the union had refused to consider his grievance solely on the ground that he was a casual employee rather than a permanent or part-time employee. The Board concluded that there was merit in this complaint. The only question is whether Mr. Montreuil's complaint relates to a breach of either section 8(2)(b) or (c) of the *Public Service Staff Relations Act*. The Board's jurisdiction in the case is dependent on such breach.

Held, the application is allowed. There is no merit in the Board's decision. It is impossible to argue that conditions were imposed "in a contract of employment" or "on the appointment". Even if the complaint is given the Board's interpretation—that the union sought to impose conditions of that sort—it cannot be contended that the complaint related to a breach of section 8(2)(b). The complaint that the union tried to deprive complainant of the right to remain a casual employee does not relate to a breach of section 8(2)(c). Even if the union were guilty of such machinations, it would not have infringed that section since that right is not one under the *Public Service Staff Relations Act*. The complaint that the union, by refusing to consider the grievance, was seeking to deprive complainant of the right to present a grievance is not related to a breach of section 8(2)(c). By refusing to approve the grievance, the union did not use any means to restrain complainant from exercising a right; it simply acted as if such a right did not exist.

Syndicat des postiers du Canada (Requérant)

c.

a La Commission des relations de travail dans la Fonction publique (Intimée)

et

b Pierre P. Montreuil et la Reine pour le Conseil du Trésor (Mis-en-cause)

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, les 8 et 9 juin; c Ottawa, le 21 juin 1978.

Examen judiciaire — Fonction publique — Approbation du syndicat requise pour présenter un grief ayant trait à l'interprétation d'une convention collective — La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a conclu que le syndicat a refusé d'examiner le grief uniquement parce que son auteur était un employé occasionnel — Y a-t-il eu violation de l'art. 8(2)(b) ou c) de manière à donner compétence à la Commission? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 8(2)(b), (c), 90(2).

e Cette demande en vertu de l'article 28 cherche à faire annuler une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique au motif qu'elle n'avait pas compétence pour entendre l'affaire. Le plaignant, Montreuil, un employé occasionnel représenté par le requérant, voulait présenter un grief relatif à l'application à son égard de la convention collective régissant ses conditions de travail, ce qu'il ne pouvait faire sans l'approbation du requérant. Le plaignant reprochait au syndicat d'avoir refusé de considérer son grief pour le seul motif qu'il était un employé occasionnel plutôt qu'un employé permanent ou à temps partiel. La Commission a conclu que sa plainte était fondée. Il s'agit uniquement de savoir si la plainte de M. Montreuil se rapporte à une violation de l'article 8(2)(b) ou c) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. La compétence de la Commission en l'espèce dépend de cette violation.

Arrêt: la demande est accueillie. La décision de la Commission est mal fondée. Il est impossible de prétendre que ces conditions aient été imposées «dans un contrat de travail» ou «relativement à une nomination». Même si on donne à la plainte l'interprétation que lui a donnée la Commission—que le syndicat a cherché à imposer des conditions de ce genre—on ne peut prétendre qu'il s'agisse d'une plainte relative à la violation de l'article 8(2)(b). La plainte suivant laquelle le syndicat a tenté de priver le plaignant du droit de demeurer employé occasionnel ne se rapporte pas à une violation de l'article 8(2)(c). Même si le syndicat s'était rendu coupable de pareils agissements, il n'aurait pas violé cet article puisque ce droit n'en est pas un qu'accorde la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. La plainte suivant laquelle le syndicat, en refusant de considérer son grief, cherchait à le priver du droit de présenter un grief, ne se rapporte pas à une violation de l'article 8(2)(c). En refusant d'approuver ce grief, le syndicat n'a pas utilisé un

moyen pour empêcher le plaignant d'exercer un droit; il a tout simplement agi de telle façon que ce droit n'existe pas.

APPLICATION for judicial review.

DEMANDE d'examen judiciaire.

COUNSEL:

a

AVOCATS:

P. Lesage for applicant.

P. Lesage pour le requérant.

No one appeared for respondent.

b

Personne n'a comparu pour l'intimée.

P. Montreuil for mis-en-cause on his own behalf.

P. Montreuil mis-en-cause pour son propre compte.

No one appeared for mis-en-cause the Queen for the Treasury Board.

c

Personne n'a comparu pour la mise-en-cause la Reine pour le Conseil du Trésor.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montreal, for applicant.

d

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montréal, pour le requérant.

Public Service Staff Relations Board, Ottawa, for respondent.

e

Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa, pour l'intimée.

Pierre Montreuil, Quebec, for mis-en-cause on his own behalf.

f

Pierre Montreuil, Québec, mis-en-cause pour son propre compte.

Deputy Attorney General of Canada for mis-en-cause the Queen for the Treasury Board.

Le sous-procureur général du Canada pour la mise-en-cause la Reine pour le Conseil du Trésor.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

Voici les motifs du jugement rendus en français par

PRATTE J.: The applicant disputes the validity of a decision of the Public Service Staff Relations Board on a complaint made by a Mr. Montreuil.

h

LE JUGE PRATTE: Le requérant attaque la validité d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique prononcée suite à une plainte faite par un monsieur Montreuil.

Complainant Montreuil said that he was an employee of the Post Office Department and was a member of the bargaining unit for which applicant union was the certified bargaining agent. He stated that he wanted to present a grievance regarding the application to him of the collective agreement governing his conditions of employ-

i

Le plaignant Montreuil disait être un employé du ministère des Postes et faire partie de l'unité de négociation dont le syndicat requérant était l'agent négociateur accrédité. Il affirmait avoir voulu présenter un grief relatif à l'application à son égard de la convention collective régissant ses conditions de travail, ce qu'il ne pouvait faire sans l'approbation

ment, which he could not do without the approval of applicant union.¹ He charged that the union had refused to consider his grievance solely on the ground that he was a casual employee rather than a permanent or part-time employee. The Board concluded that there was merit in this complaint. The terms of the decision read as follows:

Consequently the Board finds that the respondent has failed in its obligation to provide fair representation for the complainant. The Board orders the respondent to consider the complainant's grievance dated February 16, 1976 and to exercise its discretionary power in that regard consistent with the legal principles of fair representation.

It is this decision that applicant union is disputing on the ground that the Board did not have jurisdiction in this case.

The Board held that it was competent to hear the complaint under section 20(1)(a) of the Act [R.S.C. 1970, c. P-35]. Under this provision, the Board shall inquire into any complaint that "an employee association . . . has failed to observe any prohibition contained in section 8, 9 or 10 . . ." According to the Board, Mr. Montreuil's complaint related to a breach of section 8(2)(b). On the other hand, Mr. Montreuil contended at the hearing that his complaint related to a breach of section 8(2)(c).

It is not disputed that pursuant to section 20(1), the Board has jurisdiction to hear a complaint relating to a breach of the prohibitions contained in paragraphs (b) and (c) of section 8(2). The only question is whether Mr. Montreuil's complaint related to a breach of either of these provisions. If not, it should be concluded that the Board did not have jurisdiction since, to my knowledge, there are no other provisions likely to give it jurisdiction in the case at bar.

¹ Section 90(2) of the *Public Service Staff Relations Act* reads as follows:

90. . . .

(2) An employee is not entitled to present any grievance relating to the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement or an arbitral award unless he has the approval of and is represented by the bargaining agent for the bargaining unit to which the collective agreement or arbitral award applies, or any grievance relating to any action taken pursuant to an instruction, direction or regulation given or made as described in section 112.

du syndicat requérant.¹ Il reprochait au syndicat d'avoir refusé de considérer son grief et, ce, pour le seul motif que le plaignant était un employé occasionnel plutôt qu'un employé permanent ou à temps partiel. La Commission en est venue à la conclusion que cette plainte était fondée. Le dispositif de sa décision se lit comme suit:

En conséquence, la Commission déclare que la partie défenderesse a manqué à son obligation de représentation équitable à l'égard du plaignant. Elle lui ordonne de considérer le grief fait par le plaignant en date du 16 février 1976 et d'exercer sa discrétion à cet égard en accord avec les principes juridiques de la représentation équitable.

C'est cette décision qu'attaque le syndicat requérant au motif que la Commission n'avait pas juridiction en l'espèce.

La Commission a jugé qu'elle était compétente à instruire la plainte en vertu de l'article 20(1)(a) de la Loi [S.R.C. 1970, c. P-35]. Suivant cette disposition, la Commission doit enquêter sur toute plainte portant qu'«une association d'employés . . . a omis d'observer les interdictions prévues par les articles 8, 9 ou 10 . . .» Or, d'après la Commission, la plainte de monsieur Montreuil se rapportait à la violation de l'article 8(2)(b). Monsieur Montreuil, quant à lui, a soutenu à l'audience que sa plainte se rapportait à la violation de l'article 8(2)(c).

Il est constant que la Commission a juridiction, suivant l'article 20(1), pour instruire une plainte relative à la violation des prohibitions contenues dans les alinéas (b) et (c) de l'article 8(2). La seule question est celle de savoir si la plainte de monsieur Montreuil se rapportait à la violation de l'une ou l'autre de ces dispositions. Dans la négative, il faudrait conclure à l'absence de juridiction de la Commission puisqu'il n'existe, à ma connaissance, aucun autre texte susceptible de lui accorder juridiction en l'espèce.

¹ L'article 90(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* se lit comme suit:

90. . . .

(2) Un employé n'a droit de présenter ni un grief relatif à l'interprétation ou à l'application à son égard d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale sauf s'il a l'approbation de l'agent négociateur de l'unité de négociation à laquelle s'applique la convention collective ou la décision arbitrale et s'il est représenté par cet agent négociateur, ni un grief relatif à quelque mesure prise en vertu d'une instruction, directive ou règlement édicté selon l'article 112.

Section 8(2)(b) reads as follows:

8. ...

(2) No person shall

(b) impose any condition on an appointment or in a contract of employment or propose the imposition of any condition on an appointment or in a contract of employment that seeks to restrain an employee or a person seeking employment from becoming a member of an employee organization or exercising any right under this Act;

According to the Board's decision, Mr. Montreuil complained that applicant union had refused to approve his grievance as long as he remained a casual employee and did not become a full-time or part-time employee. Still according to the Board, the complaint therefore charged that the union had infringed section 8(2)(b) by seeking to impose on an employee a condition (that of becoming a permanent or part-time employee) that is likely to restrain him from exercising a right under the Act (that of presenting a grievance).

In my view, there is no merit in that part of the Board's decision. Section 8(2)(b) merely prohibits the imposition "on an appointment or in a contract of employment" of any condition that seeks to restrain an employee from exercising a right under the Act. Even if it were assumed that the Board was correct in saying that the complaint charged that the union had sought to impose conditions of that sort, it is impossible to argue that those conditions were imposed "in a contract of employment" or "on an appointment". Even if Mr. Montreuil's complaint is given the interpretation that the Board gives it, it cannot be contended that the complaint related to a breach of section 8(2)(b).

However, did the complaint relate to a breach of section 8(2)(c) as Mr. Montreuil claimed?

Section 8(2)(c) reads in part as follows:

8. ...

(2) No person shall

(c) seek by intimidation, by threat of dismissal, or by any other kind of threat, or by the imposition of a pecuniary or any other penalty or by any other means to compel an employee

to refrain from exercising any other right under this Act;

L'article 8(2)(b) se lit comme suit:

8. ...

(2) Nul ne peut

b) ni imposer ni proposer d'imposer, relativement à une nomination ou dans un contrat de travail, quelque condition tendant à empêcher un employé ou une personne en quête d'un emploi de devenir membre d'une association d'employés ou d'exercer un droit quelconque que la présente loi lui accorde;

D'après la décision de la Commission, monsieur Montreuil se plaignait de ce que le syndicat requérant ait refusé d'approuver son grief aussi longtemps qu'il demeurerait employé occasionnel et ne deviendrait pas employé à temps plein ou à temps partiel. La plainte reprochait donc au syndicat, toujours suivant la Commission, d'avoir violé l'article 8(2)(b) en tentant d'imposer à un employé une condition (celle de devenir employé permanent ou à temps partiel) tendant à l'empêcher d'exercer un droit que lui reconnaît la Loi (celui de présenter un grief).

Cette partie de la décision de la Commission est, à mon sens, mal fondée. L'article 8(2)(b) interdit seulement d'imposer «relativement à une nomination ou dans un contrat de travail» des conditions tendant à empêcher un employé d'exercer un droit que lui accorde la Loi. Or, même si on suppose que la Commission ait eu raison de dire que la plainte reprochait au syndicat d'avoir tenté d'imposer des conditions de cette sorte, il est impossible de prétendre que ces conditions aient été imposées «dans un contrat de travail» ou «relativement à une nomination». Même si on donne à la plainte de monsieur Montreuil l'interprétation que lui a donnée la Commission, on ne peut donc prétendre qu'il s'agisse d'une plainte relative à la violation de l'article 8(2)(b).

Mais s'agit-il, comme l'a soutenu monsieur Montreuil, d'une plainte relative à la violation de l'article 8(2)(c)?

L'article 8(2)(c) se lit en partie comme suit:

8. ...

(2) Nul ne peut

c) ni chercher, par intimidation, par menace de destitution ou par d'autres représailles, par l'imposition d'une sanction pécuniaire ou autre ou par tout autre moyen, à obliger un employé

à s'abstenir d'exercer tout autre droit que la présente loi lui accorde;

Mr. Montreuil contended first of all that his complaint related to a breach of section 8(2)(c) because it was to be interpreted as charging the union with having sought, by refusing to approve his grievance, to induce him to waive his right to remain a casual employee. This contention must be rejected. Even if the union were guilty of such machinations, it would not have infringed section 8(2)(c) since Mr. Montreuil's right to remain a casual employee is not a right under the *Public Service Staff Relations Act*.

Mr. Montreuil then contended that his complaint was to be interpreted as charging the union, by refusing to consider his grievance, with seeking to deprive him of the right to present a grievance. If the complaint were to be so construed, it could not be concluded, as Mr. Montreuil did, that it related to a breach of section 8(2)(c). This provision prohibits anyone from putting pressure on an employee in order to induce him not to exercise a right under the Act. This is not the charge made against the union by the complaint. According to section 90(2), the complainant had the right to present his grievance only if he had obtained the union's prior approval. The complainant's right to present a grievance was conditional; its existence depended on the union's approval. By refusing to approve the grievance, the union did not use any means to restrain the complainant from exercising a right; it simply acted as if such a right did not exist.

Actually, Mr. Montreuil's charge against the union was simply that it had failed in its obligations toward the employees it was supposed to represent. Perhaps there is merit to this complaint, but it is not one that the Board had the power to examine.

For these reasons I would allow the application and set aside the decision *a quo*.

* * *

LE DAIN J.: I concur.

* * *

HYDE D.J.: I concur.

Monsieur Montreuil a d'abord prétendu que sa plainte se rapportait à la violation de l'article 8(2)(c) parce qu'elle devait être interprétée comme reprochant au syndicat d'avoir tenté, en refusant d'approuver son grief, de l'inciter à renoncer à son droit de demeurer employé occasionnel. Cette prétention doit être rejetée. Même si le syndicat s'était rendu coupable de pareils agissements, il n'aurait pas violé l'article 8(2)(c) puisque le droit que possède monsieur Montreuil de demeurer employé occasionnel n'en est pas un que lui accorde la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Monsieur Montreuil a ensuite soutenu que sa plainte devait être interprétée comme reprochant au syndicat de tenter, en refusant de considérer son grief, de le priver du droit de présenter ce grief. Si la plainte devait recevoir pareille interprétation, on ne pourrait conclure, comme le fait monsieur Montreuil, qu'elle se rapporte à la violation de l'article 8(2)(c). Cette disposition interdit qu'une personne exerce une pression sur un employé dans le but de l'inciter à ne pas exercer un droit que la Loi lui accorde. Or, ce n'est pas ce que la plainte reproche au syndicat. Suivant l'article 90(2), le plaignant n'avait le droit de présenter son grief qu'à la condition d'avoir obtenu préalablement l'approbation du syndicat. Le droit du plaignant de présenter un grief était conditionnel; son existence dépendait de l'approbation du syndicat. En refusant d'approuver le grief, le syndicat n'a pas utilisé un moyen pour empêcher le plaignant d'exercer un droit, il a tout simplement agi de telle façon que ce droit n'existe pas.

En réalité, ce que monsieur Montreuil a reproché au syndicat, c'est tout simplement d'avoir manqué à ses obligations envers les employés qu'il est chargé de représenter. Cette plainte était peut-être fondée, mais ce n'en est pas une que la Commission avait le pouvoir d'instruire.

Pour ces motifs, je ferais droit à la demande et casserais la décision attaquée.

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord.