

A-569-78

A-569-78

Public Service Alliance of Canada (Applicant)

v.

Public Service Staff Relations Board (Respondent)

and

The Queen as represented by the Treasury Board (Mis-en-cause)

Court of Appeal, Jackett C.J., Ryan J. and Kerr D.J.—Ottawa, March 9 and 19, 1979.

Judicial review — Public Service — Occupational classification — Employees originally excluded from Programme Administration Group — Employees placed in new occupational classification not defined by Public Service Commission pursuant to s. 26 of Public Service Staff Relations Act — Public Service Staff Relations Board finding that the declaration of new classification was beyond employer's authority, and that employees retained excluded status — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 2, 7, 18, 26, 33 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 7 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Applicant (the Union) and mis-en-cause (the Employer) make separate applications to set aside part of a "Decision" of the Public Service Staff Relations Board. Certain employees had originally been excluded from the Programme Administration Group when the Union was first certified as its bargaining agent. When the Employer unilaterally declared a new "occupational group" not defined or specified by the Public Service Commission pursuant to section 26 of the *Public Service Staff Relations Act* and reclassified these excluded employees as part of that new group, the Union argued that the Employer did not have the authority to declare the new occupational group, and that the employees resumed their status as part of the Programme Administration Group bargaining unit on the deletion of the exclusions. The Board found pursuant to section 33, that the employees were still excluded, and, pursuant to section 18, that the Employer had exceeded its authority in establishing a new occupational group and that the employees affected therefore remained part of the Programme Administration Group.

Held, the application of the Union to set aside the Board's decision dismissing the request for a determination under section 33 of the *Public Service Staff Relations Act* is dismissed and the application of the Employer to set aside the part of the Board's decision under section 18 of the Act is allowed for want of jurisdiction. With regard to the Union's application, the determination requested was not one that section 33 authorized

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (Requérante)

c.

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

et

La Reine représentée par le Conseil du Trésor (Mise-en-cause)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Ryan et le juge suppléant Kerr—Ottawa, les 9 et 19 mars 1979.

Examen judiciaire — Fonction publique — Classification des occupations — Les employés en cause étaient à l'origine exclus du groupe de gestion de l'exécution — Ils ont été classés dans un nouveau groupe d'occupations qui n'a pas été défini par la Commission de la Fonction publique conformément à l'art. 26 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique — La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a conclu que l'employeur n'était pas habilité à créer une nouvelle classification et que les employés conservaient leur statut d'employés exclus — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2, 7, 18, 26, 33 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, art. 7 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

La requérante (le Syndicat) et la mise-en-cause (l'Employeur) ont demandé, chacune de son côté, l'annulation d'une partie d'une «décision» de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Certains employés avaient été à l'origine exclus du groupe de gestion de l'exécution lorsque le Syndicat a été accrédité comme agent négociateur de ce dernier. L'employeur ayant créé unilatéralement un nouveau «groupe d'occupations» qui n'était ni défini ni spécifié par la Commission de la Fonction publique conformément à l'article 26 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et ayant reclassé dans ce groupe les employés exclus, le Syndicat a fait valoir que l'Employeur n'était pas habilité à créer le nouveau groupe d'occupations et que les employés en cause devaient reprendre leur place au sein du groupe de gestion de l'exécution à la suite de la suppression des postes exclus. La Commission a conclu, au regard de l'article 33, que les employés en cause étaient toujours exclus et, au regard de l'article 18, que l'employeur avait excédé ses pouvoirs en créant un nouveau groupe d'occupations et que les employés affectés se définissaient toujours par référence au groupe de gestion de l'exécution.

Arrêt: rejet de la demande du Syndicat visant à faire annuler la décision de la Commission qui refusait de procéder à une détermination visée à l'article 33 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, et accueil de la demande de l'employeur visant à faire annuler, pour cause d'incompétence, la partie de la décision se rapportant à l'article 18 de la Loi. En ce qui concerne la demande du Syndicat, l'article 33 n'autori-

the Board to make. All that section 33 authorizes the Board to decide is whether an "employee" is or is not excluded in a bargaining unit (not whether a person is or is not an "employee") and what the Board was really being asked to determine was whether the persons in question had lost their "excluded" status and become employees. It is not, however, necessary to express any final view on that question. The request under section 33 was rightly refused because there was no material before the Board on which the determination requested could have been made. Assuming that section 33 vests in the Board the power to determine whether a person is or is not an employee, and assuming that the persons involved were excluded from the statutory concept of "employee", there was no material before the Board on the basis of which it could have determined that, after that time, they had ceased to be in that class. With regard to the Employer's application, there is no statutory authority for the Board, under section 18 of the *Public Service Staff Relations Act*, to decide that the Employer exceeded its authority in purporting to establish a new occupational group and to find that the affected persons remained part of the Programme Administration Group. An authority to make a purely declaratory decision is not to be implied from a statutory provision imposing on a body the duty to administer an Act nor from a provision requiring it to exercise such powers as may be incidental to the attainment of its objects; nor does such an authority fall within a power to make orders requiring compliance with the law or decision.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Paul C. LaBarge for applicant.
No one appearing for respondent.
Walter L. Nisbet, Q.C. for mis-en-cause.

SOLICITORS:

Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, for applicant.
Public Service Staff Relations Board, Ottawa, for respondent.
Deputy Attorney General of Canada for mis-en-cause.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.:

I. INTRODUCTION

This is a section 28 application by the Public Service Alliance to set aside a part of a "Decision" of the Public Service Staff Relations Board, the nature of which will be hereinafter discussed. There is also a section 28 application on Court file No. A-563-78, by "Her Majesty in right of

sait pas la Commission à rendre la décision requise. L'article 33 l'autorise seulement à décider si un «employé» est inclus ou non dans une unité de négociation (et non à décider si une personne est ou non un «employé»). Ce que le Syndicat a effectivement demandé à la Commission, c'était de décider si les personnes en question avaient perdu leur statut de «personnes exclues» et étaient devenues des employés. Il n'est, cependant, pas nécessaire d'énoncer un avis définitif sur cette question. La Commission a eu raison de rejeter la requête fondée sur l'article 33 car rien n'a été établi devant elle qui eût justifié la détermination demandée. A supposer que l'article 33 confère à la Commission le pouvoir de décider si une personne est ou non un employé et que les personnes en cause étaient exclues du concept juridique d'«employé», rien n'a été établi devant la Commission qui lui eût permis de conclure qu'après la date en cause, elles ont cessé de faire partie de ce groupe. En ce qui concerne la demande de l'employeur, rien dans l'article 18 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* n'autorise la Commission à conclure que l'Employeur a outrepassé son pouvoir en établissant un nouveau groupe d'occupations et que les personnes concernées demeuraient dans le groupe de gestion de l'exécution. Il ne faut pas déduire le pouvoir de rendre une décision purement déclaratoire d'une disposition juridique imposant à un organisme l'obligation d'appliquer une loi, ou d'une disposition le requérant d'exercer tout pouvoir nécessaire à la réalisation de ses objectifs; ce pouvoir ne se confond pas non plus avec celui de rendre des ordonnances requérant l'exécution de la loi ou d'une décision.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

Paul C. LaBarge pour la requérante.
L'intimée n'était pas représentée.
Walter L. Nisbet, c.r. pour la mise-en-cause.

PROCUREURS:

Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, pour la requérante.
La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa, pour l'intimée.
Le sous-procureur général du Canada pour la mise-en-cause.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

LE JUGE EN CHEF JACKETT:

i I. INTRODUCTION

Il s'agit d'une demande, faite en vertu de l'article 28 par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, en vue d'obtenir l'annulation d'une partie d'une «décision» rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, et dont la nature sera examinée ci-après. Une autre

Canada as represented by the Treasury Board", to set aside the same "Decision". The two applications were argued on the same day and, being so closely related, it is preferable to consider them together. These reasons will therefore deal with both applications. To avoid confusion, the parties will be referred to as "the Union" and "the Employer", respectively, and the substantive part of these reasons will be divided into three parts, viz.,

- (a) a general part applicable to both section 28 applications,
- (b) a part dealing with the section 28 application on this file (A-569-78), and
- (c) a part dealing with the section 28 application on A-563-78.

All the material referred to in the Board's "Decision" is not to be found in the Rule 1402(1) material received from the Board. The nature of legal effect, if any, of some of the documents to be found therein is not obvious. There is doubt that all the relevant facts are to be found in, or deduced from, such material. Difficult questions of statutory interpretation, which may or may not have to be decided, are brought to mind when an attempt is made to relate the facts to the statutes that appear to be relevant. The purpose and character of the applications to the Board are uncertain as is the purpose of these section 28 applications. For all these reasons, it seems well to begin by a chronological review of the law, facts and proceedings, in so far as possible on the material available.

II. GENERAL

1. Prior to 1967, speaking generally, terms and conditions of employment of persons employed in the Public Service of Canada were determined by statutes and regulations or other exercise of statutory authority.
2. Statutory provision for a system of collective bargaining for the determination of terms and conditions of employment in the Public Service was made by

demande a également été faite en vertu de l'article 28, enregistrée au n° A-563-78 du greffe, par «Sa Majesté du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor», en vue de faire annuler la même «décision». Les deux demandes ont fait l'objet de plaidoiries présentées le même jour, et, compte tenu de leurs relations étroites, nous estimons souhaitable de les examiner ensemble. Les présents motifs se rapportent donc aux deux demandes. Pour éviter tout malentendu, nous nous référerons aux parties sous les désignations respectives de «Syndicat» et «d'employeur» et nous diviserons le fond de ces motifs en trois parties, savoir:

- a) une partie générale applicable aux demandes faites en vertu de l'article 28,
- b) une partie traitant de la demande faite en vertu de l'article 28 dans le présent dossier (A-569-78), et
- c) une partie traitant de la demande faite en vertu de l'article 28 dans le dossier A-563-78.

On ne trouve pas dans le dossier relatif à la Règle 1402(1) envoyé par la Commission toute la matière à laquelle renvoie la «décision» de ladite commission. On ne voit pas clairement la nature juridique, le cas échéant, de certains documents du dossier. Il n'est pas évident que tous les faits pertinents pourront y être trouvés ou en être déduits. Des questions difficiles d'interprétation, à trancher ou non, se posent lorsqu'on essaie de relier ces faits aux dispositions réglementaires pertinentes. On ne voit pas bien l'objectif poursuivi dans les demandes présentées à la Commission et le caractère de ces demandes, pas plus que le but des présentes demandes faites en vertu de l'article 28. Compte tenu de ces observations, il est bon de commencer à partir des documents disponibles, par un examen chronologique de la loi, des faits et de la procédure, dans toute la mesure du possible.

II. GÉNÉRALITÉS

1. De façon générale, et antérieurement à 1967, les modalités de l'emploi dans la Fonction publique du Canada étaient déterminées par la loi, le règlement et l'exercice du pouvoir établi par la loi.
2. Voici les lois pertinentes pour l'établissement d'un système de négociation collective en vue de déterminer les modalités de l'emploi dans la Fonction publique:

(a) the *Public Service Employment Act*,¹ c. 71 of the Statutes of Canada of 1966-67 (which provided *inter alia* for a body known as the Public Service Commission²),

(b) the *Public Service Staff Relations Act*,³ c. 72 of the Statutes of Canada of 1966-67 (which provided *inter alia* for a body known as the Public Service Staff Relations Board⁴), and

(c) amendments to the *Financial Administration Act* made by c. 74 of the Statutes of Canada of 1966-67.

(N.B. The Employer's authority to "determine the organization of the Public Service and to assign duties to and classify positions therein" was expressly reserved. See section 7 of the *P.S.S.R.A.*⁵ and section 7 of the *Financial Administration Act*.⁶)

¹ Hereinafter referred to as "the *P.S.E.A.*"

² Hereinafter referred to as "the Commission".

³ Hereinafter referred to as "the *P.S.S.R.A.*"

⁴ Hereinafter referred to as "the Board".

⁵ Section 7 of the *P.S.S.R.A.* reads:

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

⁶ Section 7 of the *Financial Administration Act* reads, in part:

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

(c) provide for the classification of positions and employees in the public service;

(d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of such persons and any matters related thereto;

(i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service.

a) la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*¹, Statuts du Canada de 1966-67, c. 71 (cette loi prévoit, entre autres, l'organisation de la Commission de la Fonction publique²),

b) la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*³, Statuts du Canada de 1966-67, c. 72 (cette loi prévoit, entre autres, l'organisation de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique⁴) et

c) les modifications à la *Loi sur l'administration financière*, Statuts du Canada de 1966-67, c. 74.

(N.B. La Loi réserve expressément «l'autorité que possède l'employeur de déterminer comment doit être organisée la Fonction publique, d'attribuer des fonctions aux postes et de classer ces derniers». Voir l'article 7 de la *L.R.T.F.P.*⁵ et l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*.⁶)

¹ Ci-après «la *L.E.F.P.*»

² Ci-après «la Commission».

³ Ci-après «la *L.R.T.F.P.*»

⁴ Ci-après «la Commission».

⁵ Voici le libellé de l'article 7 de la *L.R.T.F.P.*:

7. Rien dans la présente loi ne doit s'interpréter comme portant atteinte au droit ou à l'autorité que possède l'employeur de déterminer comment doit être organisée la Fonction publique, d'attribuer des fonctions aux postes et de classer ces derniers.

⁶ Voici le libellé de la partie pertinente de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*:

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

c) prévoir la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique;

d) déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique en retour des services rendus, la durée du travail et les congés de ces personnes ainsi que les questions connexes;

i) régler toutes les autres questions, notamment les conditions de travail non autrement prévues de façon expresse par le présent paragraphe, que le conseil du Trésor estime nécessaires à la direction efficace du personnel de la fonction publique.

3. The legislation provides for negotiation of a collective agreement for a unit of "employees"⁷ in the Public Service by the Employer and an employee organization certified as bargaining agent by the Board after *inter alia* the unit of employees has been determined by the Board to be appropriate for collective bargaining (sections 34, 40 and 49 *et seq.* of the *P.S.S.R.A.*).

4. During a statutorily defined "initial certification period", there was a limitation on the units of employees that could be determined to be appropriate for collective bargaining. During such period, such a unit had to be composed of

⁷ For the purpose of the *P.S.S.R.A.*, the word "employee" is defined by section 2 thereof to mean a person employed in the Public Service other than certain defined "exclusions" among which exclusions is a "person employed in a managerial or confidential capacity", which exclusion is defined to mean

2. ...

... any person who

(a) is employed in a position confidential to the Governor General, a Minister of the Crown, a judge of the Supreme or Federal Court of Canada, the deputy head of a department or the chief executive officer of any other portion of the Public Service, or

(b) is employed as a legal officer in the Department of Justice,

and includes any other person employed in the Public Service who in connection with an application for certification of a bargaining agent for a bargaining unit is designated by the Board, or who in any case where a bargaining agent for a bargaining unit has been certified by the Board is designated in prescribed manner by the employer, or by the Board on objection thereto by the bargaining agent, to be a person

(c) who has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs,

(d) whose duties include those of a personnel administrator or who has duties that cause him to be directly involved in the process of collective bargaining on behalf of the employer,

(e) who is required by reason of his duties and responsibilities to deal formally on behalf of the employer with a grievance presented in accordance with the grievance process provided for by this Act,

(f) who is employed in a position confidential to any person described in paragraph (b), (c), (d) or (e), or

(g) who is not otherwise described in paragraph (c), (d), (e) or (f), but who in the opinion of the Board should not be included in a bargaining unit by reason of his duties and responsibilities to the employer;

3. La loi prévoit la négociation d'une convention collective pour une unité «d'employés»⁷ dans la Fonction publique, par l'employeur et une association d'employés accréditée à titre d'agent négociateur par la Commission, après notamment que celle-ci a déterminé le groupe d'employés qui constitue une unité de négociation habile à négocier collectivement. (Articles 34, 40 et 49 *et seq.* de la *L.R.T.F.P.*)

4. Pendant la «période d'accréditation initiale», le nombre d'unités d'employés qui peuvent être reconnues comme unités de négociation habiles à négocier collectivement est limité. Pendant cette période, chaque unité doit se composer

⁷ Aux fins de la *L.R.T.F.P.*, le terme «employé» est défini par l'article 2 comme désignant toute personne employée dans la Fonction publique sauf certaines «exclusions» déterminées, telle qu'une «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» et cette dernière exclusion comprend:

2. ...

... toute personne qui

a) occupe un poste de confiance auprès du gouverneur général, un ministre de la Couronne, un juge de la Cour suprême ou de la Cour fédérale du Canada, le sous-chef d'un ministère ou d'un département ou le fonctionnaire administratif en chef de tout autre élément de la Fonction publique; ou

b) est employée en qualité de conseiller juridique au ministère de la Justice,

et comprend toute autre personne employée dans la Fonction publique qui, relativement à une demande d'accréditation d'un agent négociateur d'une unité de négociation, est désignée par la Commission, ou qui, chaque fois qu'un agent négociateur d'une unité de négociation a été accrédité par la Commission, est désignée de la manière prescrite par l'employeur, ou par la Commission lorsque l'agent négociateur s'y oppose, pour être une personne

c) qui a des fonctions et des responsabilités de direction en ce qui a trait à l'établissement et à l'application des programmes du gouvernement,

d) dont les fonctions comprennent celles d'un administrateur du personnel ou qui, par ses fonctions, est directement impliquée dans le mécanisme de la négociation collective pour le compte de l'employeur,

e) qui est tenue, en raison de ses fonctions et de ses responsabilités, de s'occuper officiellement, pour le compte de l'employeur, d'un grief présenté selon la procédure applicable aux griefs, établie en vertu de la présente loi,

f) qui occupe un poste de confiance auprès de l'une des personnes décrites aux alinéas b), c), d) ou e), ou

g) qui n'est pas autrement décrite aux alinéas c), d), e) ou f) mais qui, de l'avis de la Commission, ne devrait pas faire partie d'une unité de négociation en raison de ses fonctions et de ses responsabilités envers l'employeur;

employees in an "occupational group" of "employees" as defined by the Commission for the purpose (each of which *groups* had to be within one of the statutorily defined occupational categories, one of which was the "administrative and foreign service" category),⁸ which *groups* had to comprise all "employees" in the relevant part of the Public Service (section 26 of the *P.S.S.R.A.*)⁹. [The emphasis is mine.]

5. One of the occupational *groups* in the administrative and foreign service *category* that was defined by the Commission, for the purpose of the limitation on the determination of units appropriate for collective bargaining during the initial certification period (paragraph 4 *supra*), was the Programme Administration Group, which was defined as follows:

Programme Administration Group

GROUP DEFINITION

The planning, execution and control of programmes directed toward the public.

Inclusions

Positions included in the group are those in which one or more of the following duties is of primary importance:

- The provision of various services to the public.
- The collection of taxes and other money from the public.

Exclusions

Positions excluded from the group are those in which one or more of the following duties is of primary importance:

- The provision of internal management services in such fields as financial, personnel or computer systems administration, organization and method, and purchasing and supply.

⁸ Section 2 of the *P.S.S.R.A.* defines "occupational category" as follows:

2. . . .
 "occupational category" means any of the following categories of employees, namely,
- (a) scientific and professional,
 - (b) technical,
 - (c) administrative and foreign service,
 - (d) administrative support, or
 - (e) operational,
- and any other occupationally-related category of employees determined by the Board to be an occupational category;

⁹ See Appendix "A".

d'employés figurant dans un «*groupe d'occupations*» d'«*employés*» tel qu'il est défini par la Commission à cette fin (chacun de ces *groupes* doit être compris dans l'une des catégories d'occupations définies par la loi, l'une de ces catégories étant «*la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur*»⁸, le *groupe* devant englober tous les «*employés*» dans la section appropriée de la Fonction publique (article 26 de la *L.R.T.F.P.*)⁹. [Mis en italiques par mes soins.]

5. Aux fins de limiter la détermination des unités habiles à négocier collectivement pendant la période d'accréditation initiale (paragraphe 4 *supra*), la Commission a défini, parmi les *groupes* d'occupations de la *catégorie* des emplois administratifs et du service extérieur, le groupe de gestion de l'exécution de la façon suivante:

Groupe: Gestion de l'exécution

DÉFINITION DU GROUPE

La préparation, l'exécution et la surveillance des programmes à l'intention du public.

Sont inclus

Les postes inclus dans le groupe sont ceux où l'une ou plusieurs des fonctions suivantes sont d'importance fondamentale:

- Assurer des services divers au public.
- Percevoir les impôts ou d'autre argent du public.

Sont exclus

Les postes exclus du groupe sont ceux dont l'une ou plusieurs des fonctions suivantes sont d'importance fondamentale:

- Assurer des services de gestion interne dans des domaines tels que la gestion des finances, gestion du personnel, systèmes d'ordinateurs, organisation et méthodes, achat et approvisionnement.

⁸ L'article 2 de la *L.R.T.F.P.* définit la «*catégorie d'occupations*» de la façon suivante:

2. . . .
 «*catégorie d'occupations*» désigne l'une quelconque des catégories suivantes d'employés, savoir:
- a) la catégorie des emplois scientifiques et professionnels,
 - b) la catégorie des emplois techniques,
 - c) la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur,
 - d) la catégorie du soutien administratif, ou
 - e) la catégorie de l'exploitation,
- et toute autre catégorie d'employés, dont les professions s'apparentent entre elles, que la Commission déclare être une catégorie d'occupations;

⁹ Voir annexe «A».

—The provision of assistance in the social development of communities and groups and in the settlement, adjustment and rehabilitation of individuals.

—The planning, production and distribution of publications and promotional material about government programmes.

Minimum Qualifications

Either university graduation or demonstrated capacity for administrative work combined with the ability normally required to complete secondary school education. For specific jobs, post-secondary school education may be mandatory.¹⁰ [The emphasis is mine.]

6. On July 24, 1978, the Board certified the Union as bargaining agent for a unit of employees in the Programme Administration Group by a certificate reading as follows:

Upon the application of the Applicant, and in accordance with the provisions of the Public Service Staff Relations Act, **THIS BOARD CERTIFIES** the Public Service Alliance of Canada, as bargaining agent for all of the employees of the Employer in the Programme Administration Group of the Administrative and Foreign Service Category.

This certificate is to be read subject to the terms of the Board's reasons for decision in this case.

The Board's "reasons" contained a paragraph reading:

Having regard to the agreement of the Alliance and the employer, the Board designates the persons listed in the schedule attached hereto as persons employed in a managerial or confidential capacity.¹¹

(N.B. The "schedule" referred to does not appear in the material.)

7. In 1976, a Treasury Board Minute, expressed to be effective April 1, 1976, was apparently adopted approving the following proposal:

SUBJECT

Postal Management Group Standard and Pay Rates

Administrative and Foreign Service Category.

—Aider à l'évolution sociale des collectivités et des groupes et à l'établissement, l'adaptation et la réadaptation des particuliers.

—Préparer, publier et distribuer des ouvrages imprimés et des textes publicitaires au sujet des programmes du gouvernement.

Qualités minimums

Grade universitaire ou aptitudes manifestes dans l'exécution de travaux d'ordre administratif, ainsi que l'habileté normalement requise pour compléter le cours secondaire. Pour des occupations spécifiques, un cours supérieur à celui du secondaire peut être obligatoire.¹⁰ [C'est moi qui souligne.]

6. Le 24 juillet 1978, la Commission a accrédité le Syndicat comme agent négociateur pour une unité d'employés du groupe de gestion de l'exécution, par un certificat d'accréditation dont voici le texte:

[TRADUCTION] Sur demande du requérant et conformément aux dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, LA COMMISSION ACCRÉDITE l'Alliance de la Fonction publique du Canada comme agent négociateur pour tous les employés de l'Employeur dans le groupe de gestion de l'exécution de la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur.

La présente accréditation doit être interprétée à la lumière des motifs de la décision rendue dans ce présent cas.

Ces «motifs» figurent dans un paragraphe ainsi libellé:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'accord conclu entre l'Alliance et l'employeur, la Commission désigne les personnes dont les noms figurent dans une liste attachée aux présentes comme personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles.¹¹

(N.B. On ne trouve pas dans le dossier la liste en question.)

7. En 1976, un procès-verbal du Conseil du Trésor, stipulé en vigueur à compter du 1^{er} avril 1976, porte adoption de la proposition suivante:

[TRADUCTION] OBJET

Normes et taux de rémunération du groupe de la gestion postale.

Catégorie des emplois administratifs et du service extérieur.

¹⁰ *Canada Gazette*, Part II, Vol. 101, p. 894 at pp. 912 and 919-920 (1967). The purpose for quoting this definition is not that the actual wording would seem to be relevant but that it may be of importance to have in mind the way in which the Commission defined occupational groups.

¹¹ *Query* whether this is a designation such as is contemplated by the definition of "person employed in a managerial or confidential capacity"?

¹⁰ *Gazette du Canada*, Partie II, volume 101, page 894, aux pages 912, 919 et 920 (1967). La définition a été citée, non pour la pertinence de son libellé mais parce qu'il importe de se rappeler la définition du groupe d'occupations donnée par la Commission.

¹¹ Cette désignation est-elle la même que celle utilisée dans la définition de «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles»?

PROPOSAL

Approval of the establishment of a Postal Management Group with an interim Classification standard and structure utilizing the features of the Programme Administrative Group, attached as Schedules A and B respectively; of the rates of pay for the excluded group with variable increment conversion effective 1 April 1976 as attached in Schedule C; and of revisions effective 27 December 1976 to maintain parity coincident with increases at levels 5 and 6 in the Programme Administration Group and a modified adjustment to levels 1 through 4, to remain in effect until 1 April 1977.¹²

(N.B. The schedules referred to therein do *not* appear in the material.)

8. On March 31, 1978, the Employer filed with the Board certain sheets of paper referred to as a "Form "A" Valid Transaction Report"¹³ dated March 22, 1978, by which, according to the Employer's memorandum in this Court, "some 157 *positions* the incumbents of which had been designated as 'persons employed in a managerial or confidential capacity' ... and who were employed in the Post Office Department were removed from the Programme Administration Group and allocated to a new occupational group named the 'Postal Management Group' ".¹⁴ [The emphasis is mine.]

¹² This is quoted in full because, while it appears in the material that was before the Board, it is not obvious to me, when it is read by itself, what legal or other effect, if any, it had.

¹³ There is nothing in the record to explain what a "Form 'A' Valid Transaction Report" is.

¹⁴ This statement of fact is not obvious from the documents that appear in the material filed and must be read with paragraphs 2 and 3 of the Employer's memorandum, which read:

2. The Form "A" Valid Transaction Report dated March 22, 1978 is in the form of a computer print-out in the extreme right hand column of which appear the letters "H T". The meaning to be given to these letters is set out opposite them in "Form A Change—Reason for Change Code". The letter "H" means that the person opposite to whose name it appears has been "Transferred/Promoted to another position, Group is SX, OM, AT, PE or UT". These initials are used to designate the following occupational groups:

- (a) Executive Category;
- (b) Organization and Methods Group;
- (c) Administrative Trainee Group;
- (d) Personnel Administration Group;
- (e) University Teaching Group;

PROPOSITION

Approbation de l'établissement d'un groupe de la gestion postale avec des normes de classification et une structure fondées provisoirement sur celles du groupe de gestion de l'exécution, ci-jointes en annexes A et B respectivement; sur les taux de rémunération du groupe exclu, avec augmentation variable de transposition à partir du 1^{er} avril 1976 suivant l'annexe C incluse; et sur les révisions, valables à partir du 27 décembre 1976, pour maintenir une parité conforme aux augmentations aux paliers 5 et 6 dans le groupe de gestion de l'exécution et sur les rajustements modifiés aux paliers 1 à 4, en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 1977.¹²

(N.B. On *ne* trouve *pas* dans le dossier la liste en question.)

8. Le 31 mars 1978, l'Employeur a déposé devant la Commission des feuilles de papier intitulées [TRADUCTION] «Formule 'A': Compte rendu des opérations valables»¹³, en date du 22 mars 1978, et dans lesquelles, suivant un mémoire déposé par l'Employeur devant la Cour, [TRADUCTION] «environ 157 *postes* dont les titulaires ont été désignés comme 'personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles' ... et ont été employés au ministère des Postes, ont été transférés au groupe de gestion de l'exécution dans un nouveau groupe d'occupations appelé 'groupe de la gestion postale' ». ¹⁴ [Mis en italiques par mes soins.]

¹² Nous avons reproduit intégralement le texte, parce que nous doutons de la valeur juridique ou autre de celui-ci même s'il figure parmi les documents soumis à la Commission.

¹³ Rien au dossier n'explique ce qu'est la «Formule 'A': Compte rendu des opérations valables».

¹⁴ Cet énoncé des faits ne ressort pas avec évidence du dossier, et il faut l'interpréter à la lumière des paragraphes 2 et 3 du mémoire de l'Employeur. En voici le libellé:

[TRADUCTION] 2. La Formule «A»: Compte rendu des opérations valables, en date du 22 mars 1978, est une formule de sortie sur imprimante portant, dans sa colonne de droite, les lettres «H T». Ces lettres sont expliquées par la mention qui les suit, à savoir «Modification de la Formule A: Raison du changement de code». La lettre «H» signifie que la personne dont le nom suit a été «mutée ou promue à un autre poste dans les groupes SX, OM, AT, PE ou UT». Ces initiales désignent les groupes d'occupations suivants:

- a) Catégorie de la direction;
- b) Groupe de l'organisation et des méthodes;
- c) Groupe des stagiaires en administration;
- d) Groupe de la gestion du personnel;
- e) Groupe de l'enseignement universitaire;

9. The decisions attacked purported to have been made pursuant to requests made under sections 18 and 33 of the *P.S.S.R.A.*, which sections read:

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

33. Where, at any time following the determination by the Board of a group of employees to constitute a unit appropriate for collective bargaining, any question arises as to whether any employee or class of employees is or is not included therein or is included in any other unit, the Board shall, on application by the employer or any employee organization affected, determine the question.

10. By a letter dated April 25, 1978, written to the Board by solicitors for the Union, a request was made for a decision under section 33, as follows:

By a decision of the Board, dated the 24th day of July, 1968, the Public Service Alliance of Canada was certified as the bargaining agent for all employees in the Program Administration Group in the Administrative and Foreign Service Category, and employed in the Post Office Department. The certification excluded certain persons listed in the Schedule attached to the said decision as designated as persons employed in a managerial or confidential capacity.

Pursuant to the valid FORM 'A' TRANSACTION REPORT, prepared by Personnel Application Centre, Department of Supply and Services, designated as a part of the Personnel Management Information System, exclusion Subsystem (PMIS-EXLSS) which was filed by the employer March 30, 1978 and received by the PSAC on April 7, 1978. The

respectively. The letter "T" means that the position opposite to which it appears in the Form "A" Valid Transaction Report is an "excluded position now deleted".

3. Because the computer used to produce the Form "A" Valid Transaction Report was not programmed to include the new Postal Management Group and the Reason for Change Code had not been amended to show the new "PL" Group to be one of those included under the letter "H" in that Code, neither the Form "A" Valid Transaction Report nor the Reason for Change Code indicated on its face that the 157 positions and their incumbents were transferred from the Programme Administration Group to the Postal Management Group, although this was, in fact, what took place. In any event the 157 positions and the designated incumbents thereof were allocated to the new occupational group created by the applicant and named the "Postal Management Group".

9. On a allégué que les décisions attaquées ont été rendues à la suite de requêtes déposées en vertu des articles 18 et 33 de la *L.R.T.F.P.* dont voici le libellé:

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

33. Lorsque, à un moment quelconque après que la Commission a décidé qu'un groupe d'employés constitue une unité habile à négocier collectivement, se pose la question de savoir si un employé ou une classe d'employés en fait ou n'en fait pas partie ou fait partie d'une autre unité, la Commission doit, sur demande de l'employeur ou de toute association d'employés concernée, trancher la question.

10. Par lettre du 25 avril 1978 dont voici le libellé, les procureurs du Syndicat ont requis la Commission de rendre une décision en vertu de l'article 33:

[TRADUCTION] Par décision de la Commission en date du 24 juillet 1968, l'Alliance de la Fonction publique du Canada a été accréditée comme agent négociateur pour tous les employés du ministère des Postes appartenant au groupe de gestion de l'exécution, de la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur. L'accréditation exclut certaines personnes dont les noms figurent dans une liste annexée à cette décision, au titre de personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles. . . .

En vertu de la FORMULE 'A': COMPTE RENDU DES OPÉRATIONS valables, préparée par le service spécialisé en information sur le Personnel, du ministère des Approvisionnements et Services Canada, et désignée comme partie intégrante du système d'information sur la gestion du Personnel, dans le sous-système des exclusions (SIGP-

respectivement. La lettre «T» signifie que le poste qui suit, dans la Formule «A»: Compte rendu des opérations valables est un «poste exclu, maintenant supprimé».

3. L'ordinateur utilisé pour produire la Formule «A»: Compte rendu des opérations valables n'a pas été programmé pour inclure le nouveau groupe de la gestion postale, et la Raison du changement de code n'a pas été amendée pour montrer que le nouveau groupe de la gestion postale doit être inclus sous la lettre «H» de ce code. Donc ni la Formule «A»: Compte rendu des opérations valables, ni la Raison du changement de code n'ont clairement indiqué que les 157 postes et leurs titulaires aient été mutés du groupe de gestion de l'exécution au groupe de la gestion postale, quoi qu'il en soit effectivement ainsi. En tout cas, les 157 postes et leurs titulaires ont été affectés au nouveau groupe d'occupations créé par la requérante et dénommé «groupe de la gestion postale».

employer deleted certain positions for those persons presently excluded in the Program Administration Group of the Post Office. As a result of this action taken by the employer, these persons are no longer classified as confidential or managerial exclusions. Accordingly under the terms of the PSSRA, these persons are employees and subject to the jurisdiction of the PSSRA. The PSAC hereby requests, pursuant to Section 33 of the Statute which Section reads:

Where at any time following the determination by the Board of a group of employees to constitute a unit appropriate for collective bargaining, any question arises as to whether any employee or class of employees is or is not included therein or is included in any other unit, the Board shall, on application by the employer or any employee organization affected, determine the question.

that the Board determine whether these "employees" are included in the Program Administration Group as a result of the deletion of their designated position.

and for a decision under section 18 as follows:

The employer has purported to create a new occupational group designated as PL's (being Postal Management Group) BUD 306, and tentatively a group of the Administrative and Foreign Service Category.

The Statute provides that occupational groups are restricted to those specified and defined by the Public Service Commission pursuant to Section 26(1) of the PSSRA. These occupational groups are clearly and exhaustively set out in the Canada Gazette, dated March 20, 1967. It is our contention that the Section is exhaustive and that no further occupational groups may be created without amendment to the Statute. There is in the Canada Gazette of Monday, March 20, 1967, no occupational group designated as PL. The employer by its purported creation of the PL group is attempting to usurp the functions of the Board and, in fact, is in breach of the Statute. The PSAC hereby formally requests a reference under Section 18 of the PSSRA to interpretation of the term "occupational group" and the Statutory limitation imposed thereon.

The section 33 request was apparently given Board file No. 147-2-15 and the section 18 request was apparently given Board file No. 148-2-23.

11. On May 16, 1978, counsel for the Employer wrote to the Board, with reference to the request under section 33 setting out the Employer's position as follows:

1. On March 30, 1978 the Employer filed with the Board a document entitled "Form 'A', Valid Transaction Report" dated March 22, 1978 and prepared for the Employer by the Personnel Application Centre, Department of Supply and Services, designated as a part of the Personnel Management Information System, exclusion Subsystem (PMIS-EXLSS).

SSEXCL) qui a été déposée par l'employeur le 30 mars 1978 et reçue par l'AFPC le 7 avril 1978, l'employeur a radié certains postes dont les titulaires sont actuellement exclus du groupe de gestion de l'exécution du ministère des Postes. Par suite de cette action de l'employeur, ces personnes ne sont plus dans la catégorie des personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles. Aux termes de la LRTFP, elles sont donc des employés soumis aux modalités de la Loi. En vertu de l'article 33, dont voici le libellé:

Lorsque, à un moment quelconque après que la Commission a décidé qu'un groupe d'employés constitue une unité habile à négocier collectivement, se pose la question de savoir si un employé ou une classe d'employés en fait ou n'en fait pas partie ou fait partie d'une autre unité, la Commission doit, sur demande de l'employeur ou de toute association d'employés concernée, trancher la question.

L'Alliance requiert que la Commission détermine si ces «employés» sont inclus dans le groupe de gestion de l'exécution par suite de la radiation de la désignation de leurs postes.

L'Alliance requiert aussi, dans les termes suivants, une décision découlant de l'article 18:

[TRADUCTION] L'employeur a prétendu créer un nouveau groupe d'occupations désigné par le code PL-BUD 306 (groupe de la gestion postale), et, à titre provisoire, un groupe de la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur.

La loi a prévu que seuls sont des groupes d'occupations ceux spécifiés et définis par la Commission de la Fonction publique en application de l'article 26(1) de la LRTFP. Ces groupes d'occupations ont été clairement et exhaustivement énoncés dans la Gazette du Canada datée du 20 mars 1967. Nous soutenons que cet article a un caractère exhaustif et qu'aucun autre groupe d'occupations ne peut être créé sans une modification préalable de la loi. Dans la Gazette du Canada du lundi 20 mars 1967, il n'y a aucun groupe d'occupations désigné PL. Par cette prétendue création du groupe PL, l'employeur a essayé d'usurper les fonctions de la Commission, et il a effectivement enfreint la loi. L'AFPC requiert formellement par les présentes, par application de l'article 18 de la LRTFP, une interprétation de l'expression «groupe d'occupations» ainsi que des restrictions légalement imposées à cette interprétation.

Il appert qu'on a donné à la requête découlant de l'article 33 le numéro 147-2-15 de la Commission et à celle découlant de l'article 18 le numéro 148-2-23.

11. Le 16 mai 1978, l'avocat de l'Employeur a écrit à la Commission en se référant à la requête découlant de l'article 33, et a ainsi énoncé la position de son client.

[TRADUCTION] 1. Le 30 mars 1978, l'Employeur a déposé devant la Commission un document intitulé «Formule 'A': Compte rendu des opérations valables», préparé pour lui en date du 22 mars 1978 par le service spécialisé en information sur le Personnel, du ministère des Approvisionnements et Services, et désigné comme partie intégrante du système

2. In this report the Employer deleted 157 positions in Post Office Canada, the incumbents of which were employed in a managerial or confidential capacity under section 2 of the Act.

3. Those 157 persons were previously classified in the Programme Administration Group and are presently classified in the Postal Management Group.

4. The Employer has the right to classify those persons in the Postal Management Group.

5. Those persons are not included in the Programme Administration Group Bargaining Unit.

6. The Bargaining Agent for the Programme Administration Group has no authority to represent persons classified in the Postal Management Group.

and on the same date a similar letter was written with reference to the section 18 request in which the Employer's position was expressed in identical terms except that, for paragraphs 5 and 6 of the letter concerning the section 33 request, there was substituted a paragraph reading as follows:

5. The Employer has the right to create a new occupational group under the authority of paragraph 7(1)(c) of the Financial Administration Act.

12. On May 26, 1978, the solicitors for the Union wrote to the Board as follows:

We acknowledge receipt of your letter of May 19, 1978 and the Employer's reply contained therein. We would note that by paragraph 2 of both letters by the Employer, the Employer has admitted the fact circumstance alleged by the Public Service Alliance of Canada. In addition, the Employer has stated in paragraph 3 of both letters that these persons who were, in fact, employees under the Act prior to their exclusions by the Board under the procedure established by the PSSR Act have been classified in the postal management group. A perusal of the PSSR Act indicates clearly that occupational groups are those specified and defined by the Public Service Commission under Section 26(1). Section 26(1) provides:

The Public Service Commission shall, within fifteen days after the 13th day of March 1967, specify and define the several occupational groups within each occupational category enumerated in paragraphs (a) to (e) of the definition "occupational category" in section 2, in such manner as to comprise therein all employees in the Public Service in respect of whom Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer, and shall thereupon cause notice of its action and of the occupational groups so specified and defined by it to be published in the Canada Gazette.

Pursuant to Section 26(1), the Public Service Commission did, on the 20th day of March 1967, publish in the Canada Gazette a definition of occupational categories and groups.

d'information sur la gestion du Personnel, dans le sous-système des exclusions (SIGP-SSEXCL).

2. Dans ce compte rendu, l'Employeur a radié 157 postes au ministère des Postes; leurs titulaires étaient employés à titre de préposés à la gestion ou à des fonctions confidentielles, en vertu de l'article 2 de la Loi.

3. Ces 157 personnes étaient antérieurement classées dans le groupe de gestion de l'exécution, et sont à présent classées dans le groupe de la gestion postale.

4. L'Employeur a le droit de classer ces personnes dans le groupe de la gestion postale.

5. Ces personnes ne sont pas incluses dans l'unité de négociation du groupe de gestion de l'exécution.

6. L'agent négociateur du groupe de gestion de l'exécution n'a aucun pouvoir pour représenter des personnes classées dans le groupe de la gestion postale.

Le même jour a été écrite une lettre semblable évoquant la requête découlant de l'article 18 et énonçant la position de l'Employeur en termes identiques, sauf qu'aux paragraphes 5 et 6 de la lettre relative à la requête découlant de l'article 33 a été substitué un paragraphe ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 5. L'Employeur a le droit de créer un nouveau groupe d'occupations en vertu de l'alinéa 7(1)c) de la Loi sur l'administration financière.

12. Le 26 mai 1978, les procureurs du Syndicat ont ainsi écrit à la Commission:

[TRADUCTION] Nous accusons réception de votre lettre en date du 19 mai 1978, et de la réponse de l'Employeur y contenue. Nous avons pris bonne note qu'au paragraphe 2 des deux lettres de l'Employeur, celui-ci a admis les faits allégués par l'Alliance de la Fonction publique du Canada. En outre, l'Employeur a énoncé, au paragraphe 3 des deux lettres, que les personnes qui étaient, en vertu de la Loi, des employés, avant leur exclusion par la Commission en vertu de la procédure établie par la Loi RTFP, ont été classées dans le groupe de la gestion postale. Il suffit de lire la Loi RTFP pour s'apercevoir immédiatement que les groupes d'occupations sont ceux spécifiés et définis par la Commission de la Fonction publique en application de l'article 26(1) dont voici le libellé:

La Commission de la Fonction publique doit, dans les quinze jours qui suivent le 13 mars 1967, spécifier et définir les divers groupes d'occupations qui constituent chacune des catégories d'occupations énumérées aux alinéas a) à e) de la définition de «catégorie d'occupations» dans l'article 2, de manière à y inclure tous les employés de la Fonction publique dont Sa Majesté représentée par le conseil du Trésor est l'employeur. La Commission doit alors faire publier un avis de son action et des groupes d'occupations ainsi spécifiés et définis par elle dans la Gazette du Canada.

En application de l'article 26(1), la Commission de la Fonction publique a publié, le 20 mars 1967, dans la Gazette du Canada, une définition des catégories et des groupes

Nowhere in this edition of the Canada Gazette, which edition is exhaustive, is the postal management group mentioned or defined. The creative powers of the Public Service Commission with respect to operational groups have ceased. The Employer's rights under Section 7(1)(c) of the Financial Administration Act, R.S.C. 1970, is limited to "the classification of positions and employees in the Public Service." It is our submission that this power of classification relates to the job functions and incumbents of specified positions of the Public Service. We freely admit that the Employer has the unfettered discretion to classify job functions, provided that such classification is within the standard groups and categories established pursuant to the PSSR Act.

The Employer states that the Public Service Alliance of Canada has no authority to represent persons classified in the postal management group. The PSSR Act clearly provides that persons who are employees may enjoy all the rights of collective bargaining. As the Employer has seen fit to delete the exclusions relating to these individuals, these persons have for the purposes of the Act become employees, and in our view have resumed their status within the collective bargaining unit for which the Alliance is certified.

It is our submission that the Board has, under the authority of section 18 and Section 33, the power to determine these questions. It is clear that there is no common agreement with respect to the dispositions of these persons. Accordingly, we would request that the Board set an early date for hearing on this matter so that we might resolve the rights and positions of the parties with respect to these persons, and more materially with respect to the Employer's allegation of its ability to create occupational groups without reference to the employee organization or to the Board. It is our submission that the Employer is by the legislation restricted to those groups established by the PSSR Act and must seek amendment of same in order to create additional groups.

13. On June 1, 1978, the Board wrote to the Employer, in part, as follows:

TAKE NOTICE that the Board will hear the parties concerned with respect to the application made by the Public Service Alliance of Canada on April 28, 1978, under section 18 of the Act for an "Interpretation of the term occupational group and the statutory limitation imposed thereon"; and further take notice that the Board will hear the parties concerned with respect to the application made by the Public Service Alliance of Canada on April 28, 1978 under section 33 of the Act for a determination as to whether or not certain "employees" who had been excluded from the programme administration bargaining unit should now be considered to be employees included in that unit for the reason that their names have been deleted by the Employer from the list of persons excluded from the programme administration bargaining unit; . . .

14. On June 13, 1978, the Board heard the parties orally with respect to both requests. Some of the material referred to above was filed

d'occupations. Le groupe de la gestion postale n'est nulle part mentionné ou défini dans cette édition, pourtant exhaustive, de la Gazette. La Commission de la Fonction publique n'a plus le pouvoir de créer des groupes d'occupations. En vertu de l'article 7(1)c) de la Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, les droits de l'Employeur sont limités à «la classification des postes et des employés au sein de la Fonction publique». Nous soutenons que ce pouvoir de classification se rapporte aux fonctions et aux titulaires de postes spécifiés de la Fonction publique. Nous admettons volontiers que l'Employeur a le pouvoir discrétionnaire illimité de classer les fonctions, pourvu que la classification soit conforme aux groupes et aux catégories types établis en vertu de la Loi RTFP.

L'Employeur allègue que l'Alliance de la Fonction publique du Canada n'est pas habilitée à représenter les personnes classées dans le groupe de la gestion postale. La Loi RTFP prévoit expressément que tout employé jouit des droits de négociation collective. Comme l'Employeur a jugé bon de radier les exclusions relatives à ces personnes, ces dernières sont devenues des employés aux fins de la Loi et, à notre point de vue, elles ont repris leur position dans l'unité de négociation collective pour laquelle l'Alliance a été accréditée.

Nous soutenons qu'en vertu des articles 18 et 33, la Commission a tout pouvoir pour déterminer ces questions. Les deux parties ne sont évidemment pas d'accord sur les arrangements concernant ces personnes. Nous requérons donc la Commission de fixer une date prochaine pour l'audition de la matière, pour nous permettre de déterminer les droits et les postes de ces personnes, et, plus précisément, pour examiner l'allégation de l'Employeur relative à son droit de créer des groupes d'occupations sans se référer à l'association des employés ou à la Commission. Nous soutenons que l'Employeur est légalement limité aux groupes établis en vertu de la Loi RTFP et doit obtenir au préalable la modification de cette loi pour créer des groupes supplémentaires.

13. Le 1^{er} juin 1978, la Commission a écrit à l'Employeur une lettre dont voici un extrait:

[TRADUCTION] VEUILLEZ PRENDRE NOTE que la Commission entendra les parties concernées sur la demande faite, le 28 avril 1978, par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, en vertu de l'article 18 de la Loi, en vue d'obtenir «une interprétation des expressions 'groupes d'occupations' et 'restrictions statutaires' appliquées à ces groupes»; veuillez aussi prendre note que la Commission entendra les parties concernées relativement à la demande faite, le 28 avril 1978, par l'Alliance de la Fonction publique du Canada, en vertu de l'article 33 de la Loi, pour déterminer si certains «employés» exclus de l'unité de négociation du groupe de gestion de l'exécution doivent maintenant être inclus dans cette unité au motif que l'Employeur a radié leurs noms de la liste des personnes exclues de l'unité de négociation du groupe de gestion de l'exécution; . . .

14. Le 13 juin 1978, la Commission a entendu les dépositions des parties relativement aux deux requêtes. Quelques-uns des documents précités

during such hearing. (There was also filed a letter from the Board to the Union dated April 7, 1978, the relevance of which is not obvious, and a document entitled "Form A Change—Reasons for Change Code"—the nature or legal effect of which is not obvious.)

15. On October 30, 1978, the Board rendered a single "Decision" with reference to both requests. The parts thereof that indicate the Board's reasoning and conclusion with reference to the request under section 33 read as follows:

In the instant case, the Alliance applied to the Board to be certified as the bargaining agent for all of the employees of the employer in the Programme Administration Group of the Administrative and Foreign Service Category. The Board determined that the appropriate bargaining unit consisted of "all of the employees in the PM Occupational Group". The duty and authority of the Board to determine the group of employees that may constitute a unit appropriate for collective bargaining is outlined in Sec. 32(1) and (2) which read as follows:

32. (1) Where an employee organization has made application to the Board for certification as described in section 27, the Board shall, subject to subsection 26(4), determine the relevant group of employees that constitutes a unit appropriate for collective bargaining.

(2) In determining whether a group of employees constitutes a unit appropriate for collective bargaining, the Board shall take into account, having regard to the proper functioning of this Act, the duties and classification of the employees in the proposed bargaining unit in relation to any plan of classification as it may apply to the employees in the proposed bargaining unit.

In the course of considering the application for certification the Employer and the Alliance agreed on the persons to be excluded from the Bargaining Unit on the grounds that such persons were not "employees" within the meaning of the Act. There was therefore no need to submit an application to the Board to determine such exclusions because there was no issue between the parties on that matter.

The word "employees" as used in the certificate excludes persons employed in a managerial or confidential capacity and the bargaining agent is not authorized to represent any of the designated "persons" excluded from the bargaining unit.

In summary, then, under the Public Service Staff Relations Act the Public Service Commission was given the exclusive duty and authority to specify and define the nature of the duties and responsibilities that would fall within each occupational group. The Commission was not given authority to determine whether the persons performing such tasks are "employees" or "persons" within the meaning of the Act. It is the Public Service Staff Relations Board that was given the exclusive authority to determine whether any

ont été déposés pendant cette audition. Ont également été déposés une lettre en date du 7 avril 1978, envoyée par la Commission au Syndicat et dont la pertinence n'est pas évidente, ainsi qu'un document intitulé [TRADUCTION] «Formule A Modification—Raisons du changement de code», et dont la nature et l'effet juridiques ne sont pas évidents non plus.

15. Le 30 octobre 1978, la Commission a rendu une seule «décision» pour les deux requêtes. Voici les parties indiquant son raisonnement et ses conclusions concernant la requête introduite en vertu de l'article 33:

[TRADUCTION] En l'espèce, l'Alliance a demandé à la Commission de l'accréditer comme agent négociateur pour tous les employés de l'employeur dans le groupe de gestion de l'exécution de la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur. La Commission a décidé que l'unité de négociation appropriée se compose de «tous les employés du groupe de gestion». La fonction et les pouvoirs de la Commission dans la détermination du groupe d'employés qui peut constituer une unité habile à négocier collectivement ont été définis à l'art. 32(1) et (2), dont voici le libellé:

32. (1) Lorsqu'une association d'employés a demandé à la Commission de l'accréditer comme l'indique l'article 27, la Commission doit, sous réserve du paragraphe 26(4), déterminer quel est le groupe d'employés qui constitue une unité habile à négocier collectivement.

(2) Lorsqu'elle détermine si un groupe d'employés constitue une unité habile à négocier collectivement, la Commission doit tenir compte, eu égard à la bonne application de la présente loi, des fonctions et de la classification des employés de l'unité de négociation proposée par rapport à tout mode de classification pour autant qu'il s'applique aux employés de l'unité de négociation proposée.

Au cours de l'examen de la demande d'accréditation, l'Employeur et l'Alliance se sont mis d'accord sur les personnes à exclure de l'unité de négociation au motif que ces personnes ne sont pas des «employés» au sens de la Loi. Il n'est donc pas nécessaire de soumettre ces exclusions à la Commission, puisqu'il n'y a aucun litige entre les parties sur cette matière.

Tel qu'il est utilisé dans le certificat, le mot «employé» exclut toute personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles, et l'agent négociateur n'est pas habilité à représenter l'une quelconque des personnes désignées comme exclues de l'unité de négociation.

En résumé donc, en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, seule la Commission de la Fonction publique a la fonction et le pouvoir de spécifier et de définir la nature des fonctions et des responsabilités pour chaque groupe d'occupations. Elle n'a pas le pouvoir de déterminer si les personnes remplissant ces fonctions sont des «employés» ou des «personnes» au sens de la Loi. Seule la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a le pouvoir de déterminer si une personne est un

employed person is an employee included in an appropriate bargaining unit or a person to be excluded from such a unit. Whenever the employer proposed the exclusion of any person from a bargaining unit, the certified bargaining agent was given the opportunity to object to the proposed exclusion. If the certified bargaining agent objects then the authority to determine that issue lies exclusively with the Board both during the proceedings dealing with an application for certification and after the Board has certified a bargaining agent to represent the employees within a bargaining unit. The exercise of this authority at the time the Board is considering an application for certification of a bargaining agent is outlined above.

On or about March 22, 1978, the employer deleted 157 positions consisting of 157 excluded persons in the PM Group. These excluded persons were all employed in the Post Office. They were placed in a new occupational group created by the employer entitled "Postal Management Group". The employer identified this new group as the "PL" Group. In the letter of the employer this group is referred to as a new "occupational group".

The applicant Alliance contends that the moment the employer removed these persons from the status of "excluded persons" in the PM Group, each of them reverted to the status of an "employee" and therefore became a member of the PM bargaining unit.

In the opinion of this Board an issue as to whether a person excluded from a bargaining unit is or is not an employee, if it can be decided at all, can be determined only on the basis of evidence of the duties and responsibilities of any such person. In the instant case, no evidence was submitted to the Board as to any change in the duties and responsibilities of any of the subject 157 persons.

The Board therefore finds that each of these 157 persons retains the status of persons excluded from the bargaining unit.

The Board is also of the opinion that these provisions of Sec. 33 give the Board authority to decide a question as to "whether any employee or class of employees is or is not included" in an appropriate bargaining unit "or is included in any other unit". The Board under this section has only authority to decide an issue involving "employees" and not one involving excluded persons. Since the Board has concluded that the subject 175 [*sic*] persons are not "employees" but "excluded persons" the provisions of Sec. 33 are not in our view applicable to the case before us.

The parts of the "Decision" whereby the Board indicates its reasoning and conclusion with regard to the request under section 18 read as follows:

The other issue the Board is asked to determine pursuant to Sec. 18 is whether the employer has authority to unilaterally create a new "occupational group" such as the Postal Management Group. The employer in its letter to the Board

employé inclus dans une unité habile à négocier collectivement ou une personne à exclure de cette unité. Chaque fois que l'employeur propose d'exclure une personne d'une unité de négociation, l'agent négociateur accrédité peut s'opposer à l'exclusion proposée. Dans ce cas, seule la Commission peut résoudre le litige, avant que ne commencent les procédures déclenchées par une demande d'accréditation, comme après que la Commission a accrédité un agent négociateur pour représenter les employés dans une unité de négociation. L'exercice de ce pouvoir lors de l'examen, par la Commission, d'une demande d'accréditation d'un agent négociateur, a été décrit ci-dessus.

Vers le 22 mars 1978, l'employeur a radié 157 postes, pourvus de titulaires, du groupe de gestion de l'exécution. Les personnes exclues étaient toutes employées au ministère des Postes. Elles ont été mutées dans un groupe d'occupations nouvellement créé par l'employeur et intitulé «groupe de la gestion postale», que l'employeur identifie par les initiales «PL». Dans sa lettre, l'employeur s'y réfère comme à un «groupe d'occupations».

Suivant les allégations de l'Alliance requérante, aussitôt que ces personnes perdent, par une décision de l'employeur, le statut de «personnes exclues» du groupe de gestion, elles recouvrent celui d'«employés» et deviennent par là membres de l'unité de négociation du groupe de gestion.

Selon l'opinion de la Commission, un litige consistant à déterminer si une personne exclue d'une unité de négociation est un employé, ne peut être réglé, s'il peut l'être, que sur le fondement des fonctions et responsabilités de cette personne. En l'espèce, aucune preuve n'a établi devant la Commission des changements dans les fonctions et responsabilités de l'une quelconque de ces 157 personnes.

La Commission constate donc que chacune de ces 157 personnes garde le statut de personne exclue de l'unité de négociation.

La Commission est aussi d'avis que l'art. 33 lui confère le pouvoir de trancher la question «de savoir si un employé ou une classe d'employés en fait ou n'en fait pas partie» d'une unité habile à négocier collectivement «ou fait partie d'une autre unité». En vertu de cet article, la Commission a le pouvoir de se prononcer sur des litiges concernant «des employés» et non des personnes exclues. Comme elle a conclu que les 175 [*sic*] personnes en question ne sont pas des «employés» mais des «personnes exclues», l'art. 33 n'est pas, à notre avis, applicable à l'espèce.

La Commission a exprimé son raisonnement et ses conclusions concernant la requête introduite en vertu de l'article 18 dans une partie de sa «décision» ainsi libellée:

[TRADUCTION] En vertu de l'art. 18, on a demandé à la Commission de trancher l'autre litige consistant à déterminer si l'employeur a le pouvoir de créer unilatéralement un nouveau «groupe d'occupations» tel que celui de la gestion

dated May 16, 1978 quoted above (under the Board's file number 147-2-23) asserts in part the following:

3. Those 157 persons were previously classified in the Programme Administration Group and are presently classified in the Postal Management Group.

4. The Employer has the right to classify those persons in the Postal Management Group.

5. The Employer has the right to create a new occupational group under the authority of paragraph 7(1)(c) of the Financial Administration Act.

The employer referred the Board to the establishment of a new occupational group described as the Education Support Group (see file 143-2-139). In that case, the Alliance made an application to be certified for a group of employees performing para-educational functions. The functions did not fit into any of the "occupational groups" defined by the Public Service Commission. Both the employer and the Alliance agreed that a new occupational group should be established in order that these employees may bargain collectively by the certification of the bargaining agent of their choice. Even so, the Board before establishing the Education Support Group as a new "occupational group" gave notice to all other bargaining agents and provided them with the opportunity to present evidence or argument relevant to that issue. The fact is however that it was the Board and not the employer that decided that the Education Support Group should be established. In the instant case, the employer contends that it has unilateral authority to create a new "occupational group".

The Board does not question the right of the employer to classify or reclassify any positions. The authority to classify positions is granted exclusively to the employer by Sec. 7 of the Public Service Staff Relations Act which reads as follows:

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

The employer relies on Sec. 7(1)(c) of the Financial Administration Act in asserting its "right to create a new occupational group". That section reads as follows:

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

(c) provide for the classification of positions and employees in the public service;

It is of passing interest to note that while Sec. 7 of the Public Service Staff Relations Act vests the employer with

postale. Dans sa lettre précitée en date du 16 mai 1978 (numéro de la Commission: 147-2-23) l'employeur a affirmé, entre autres, ce qui suit:

3. Ces 157 personnes étaient antérieurement classées dans le groupe de gestion de l'exécution, et sont à présent classées dans le groupe de la gestion postale.

4. L'Employeur a le droit de classer ces personnes dans le groupe de la gestion postale.

5. L'Employeur a le droit de créer un nouveau groupe d'occupations en vertu de l'alinéa 7(1)(c) de la Loi sur l'administration financière.

L'Employeur a évoqué devant la Commission l'établissement d'un nouveau groupe d'occupations dénommé groupe de soutien de l'enseignement (voir dossier n° 143-2-139). Dans cette espèce, l'Alliance a demandé l'accréditation pour un groupe accomplissant des fonctions para-éducatives. Ces fonctions ne tombaient dans aucun des «groupes d'occupations» définis par la Commission de la Fonction publique. L'employeur et l'Alliance se sont mis d'accord sur la création d'un nouveau groupe d'occupations, pour permettre à ces employés de négocier collectivement grâce à l'accréditation de l'agent négociateur de leur choix. Même dans ce cas, avant d'établir le groupe du soutien de l'enseignement comme un nouveau «groupe d'occupations», la Commission en a donné avis à tous les autres agents négociateurs et leur a donné l'occasion de produire des preuves ou des plaidoiries pertinentes à ce litige. Cependant, il incombe à la Commission, et non à l'Employeur, de décider de l'établissement du groupe de soutien de l'enseignement. En l'espèce, l'employeur allègue avoir le pouvoir de créer unilatéralement un nouveau «groupe d'occupations».

La Commission ne met pas en doute le droit de l'employeur de classer ou de reclasser des postes. Ce droit a été conféré exclusivement à l'employeur par l'art. 7 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique dont voici le libellé:

Rien dans la présente loi ne doit s'interpréter comme portant atteinte au droit ou à l'autorité que possède l'employeur de déterminer comment doit être organisée la Fonction publique, d'attribuer des fonctions aux postes et de classer ces derniers.

L'employeur s'est fondé sur l'art. 7(1)(c) de la Loi sur l'administration financière pour affirmer «son droit à créer un nouveau groupe d'occupations». Voici le libellé de cet article.

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

c) prévoir la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique;

Il est intéressant de noter en passant que l'art. 7 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique confère

authority to "classify positions", Sec. 7(1)(c) of the Financial Administration Act empowers Treasury Board to provide for the "classification of positions and employees" (emphasis added) in the Public Service. For the purpose of this case, nothing turns on the right to classify "employees" as distinct from classifying "positions" and no argument was submitted by either party in relation to this difference. a

The process and criteria for determining the number and description of position classifications within an occupational group as distinct from determining the number and definition of occupational groups within an occupational category are entirely different exercises. The former forms the basis for determining rates of pay for specific duties and responsibilities while the latter identifies similar functions in a broad generic sense without regard to rates of pay. b c

It follows therefore that the employer may classify or reclassify the subject 157 positions consisting of excluded persons and had authority to classify these positions as a Postal Management Group. However they remain within the Programme Administration Occupational Group. d

However, the Board does question the authority of the employer "to create a new occupational group" under any Act. The only enactment by Parliament which deals with the establishment of occupational groups is the Public Service Staff Relations Act as outlined above. Neither Sec. 7(1)(c) nor any other provision of the Financial Administration Act even mentions the term "occupational group" or deals with the creation of same. As already stated, the authority to establish occupational groups was specifically and exclusively granted to the Public Service Commission. The Board finds that the employer exceeded its authority in purporting to establish a new occupational group. e f

The Board therefore finds that the subject 157 positions and persons affected remain part of the Programme Administration (PM) Group. g

16. The Employer, by a section 28 application (A-563-78) bearing date November 7, 1978, seeks to have the decision on both Board files (i.e., the section 18 decision and the section 33 decision) set aside. h i

17. The Union, by this section 28 application (A-569-78) which bears date November 10, 1978, seeks to have the section 33 decision set aside. j

à l'employeur le droit de «classer les postes», mais que l'art. 7(1)c) de la Loi sur l'administration financière habilite le Conseil du Trésor à «prévoir la classification des postes et des employés» (c'est moi qui souligne) au sein de la Fonction publique. Aux fins de l'espèce, il n'y a rien concernant la classification des «employés» par opposition à celle des «postes», et aucune des parties n'a soulevé de moyen relatif à cette distinction.

La détermination du nombre et la description des classifications de postes dans un groupe d'occupations exigent l'application de méthodes et de critères complètement différents de ceux applicables pour la détermination du nombre et la définition de groupes d'occupations dans une catégorie d'occupations. Les méthodes et critères applicables dans le premier cas fournissent la base de calcul des taux de rémunération pour des fonctions spécifiques, et ceux applicables dans le second cas identifient des fonctions semblables de façon générique, sans tenir compte des taux de rémunération.

L'employeur peut donc classer ou reclasser les 157 postes occupés par des personnes exclues, et il a le pouvoir de classer ces postes dans le groupe de la gestion postale. Toutefois, ces postes restent dans le groupe d'occupations de gestion de l'exécution.

La Commission met, cependant, en doute le pouvoir de l'employeur «de créer un nouveau groupe d'occupations» en vertu de quelque loi que ce soit. La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique telle qu'elle a été résumée ci-dessus est la seule législation du Parlement traitant de l'établissement des groupes d'occupations. Ni l'art. 7(1)c), ni d'autres dispositions de la Loi sur l'administration financière n'ont utilisé l'expression «groupes d'occupations» ou traité de la création de ces groupes. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le pouvoir d'établir des groupes d'occupations a été spécifiquement et exclusivement conféré à la Commission de la Fonction publique. La Commission constate que l'employeur a excédé son pouvoir lorsqu'il prétendait établir un nouveau groupe d'occupations.

La Commission statue donc que les 157 postes en question et leurs 157 titulaires restent dans le groupe de gestion de l'exécution (PM).

16. Dans une demande introduite en vertu de l'article 28 en date du 7 novembre 1978 (n° du greffe: A-563-78), l'Employeur a cherché à obtenir l'annulation de la décision rendue par la Commission dans les deux cas, i.e. celle rendue concernant la demande découlant de l'article 18 et celle rendue sur la demande découlant de l'article 33.

17. Dans la présente demande découlant de l'article 28 (n° du greffe: A-569-78) en date du 10 novembre 1978, le Syndicat a cherché à obtenir l'annulation de la décision rendue en vertu de l'article 33.

III. UNION'S SECTION 28 APPLICATION (A-569-78)
RE BOARD'S DISPOSITION OF SECTION 33
REQUEST

This section 28 application is an application to set aside the dismissal of the request under section 33, which was, in effect, a request that the 157 persons in question be determined to be "employees" falling within the bargaining unit referred to in paragraph 6 of Part II (*supra*). It is convenient to repeat section 33 at this point.

33. Where, at any time following the determination by the Board of a group of employees to constitute a unit appropriate for collective bargaining, any question arises as to whether any employee or class of employees is or is not included therein or is included in any other unit, the Board shall, on application by the employer or any employee organization affected, determine the question.

In my view, the Board rightly refused to make the determination sought under section 33 and this section 28 application should be dismissed.

In the first place, I am inclined to the view that the determination requested was not one that section 33 authorized the Board to make. With reference thereto, in my opinion, the better view is that all that section 33 authorizes the Board to decide is whether an "employee" is or is not included in a bargaining unit (not whether a person is or is not an "employee") and what the Board was really being asked to determine was whether the persons in question had lost their "excluded" status and become employees. It is not, however, necessary to express any final view on that question.

In my view, the request under section 33 was rightly refused because there was no material before the Board on which the determination requested could have been made. Assuming that section 33 vests in the Board the power to determine whether a person is or is not an employee, and assuming (as all concerned seem to have assumed) that the 157 persons in question had, prior to March, 1978, fallen within the class of "person employed in a managerial or confidential capacity" which was "excluded" from the statutory concept of "employee", there was, as far as I can ascertain, no material before the Board on the

III. DEMANDE PRÉSENTÉE PAR LE SYNDICAT EN
VERTU DE L'ARTICLE 28 (A-569-78) RELATIVE-
MENT À LA DÉCISION DE LA COMMISSION
SUR LA REQUÊTE EN VERTU DE L'ARTICLE 33

^a La demande faite en vertu de l'article 28 vise à obtenir le rejet de la requête faite en vertu de l'article 33, laquelle requiert, en fait, que les 157 personnes en question soient considérées comme des «employés» tombant dans l'unité de négociation mentionnée au paragraphe 6 de la Partie II (*supra*). Nous estimons souhaitable de reproduire ici le libellé de l'article 33:

^c 33. Lorsque, à un moment quelconque après que la Commission a décidé qu'un groupe d'employés constitue une unité habile à négocier collectivement, se pose la question de savoir si un employé ou une classe d'employés en fait ou n'en fait pas partie ou fait partie d'une autre unité, la Commission doit, sur demande de l'employeur ou de toute association d'employés concernée, trancher la question.

^d A mon avis, la Commission avait raison de refuser la détermination demandée en vertu de l'article 33, et la présente demande faite en vertu de l'article 28 doit être rejetée.

^e En premier lieu, j'estime que l'article 33 n'autorise pas la Commission à rendre la décision requise. A cet égard, je pense que l'article 33 autorise seulement la Commission à décider si un «employé» est inclus ou non dans une unité de négociation (et non à décider si une personne est ou non un «employé») et on a effectivement demandé à la Commission de décider si les personnes en question avaient perdu leur statut de «personnes exclues» et étaient devenues des employés. Il n'est, cependant, pas nécessaire d'énoncer un avis définitif sur cette question.

^f ^g ^h A notre avis, la Commission a raison de rejeter la requête introduite en vertu de l'article 33, parce qu'on n'a produit devant elle aucune preuve sur laquelle la décision requise pourrait être fondée. En supposant que l'article 33 confère à la Commission le pouvoir de décider si une personne est ou non un employé, et (ainsi que l'ont fait toutes les parties concernées) qu'antérieurement à mars 1978, les 157 personnes en question appartenaient au groupe des personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles et exclues du concept juridique d'«employé», nous estimons que rien n'a été établi devant la Commission permettant à

basis of which it could have determined that, after that time, they had ceased to be in that class.

I might add some comments with regard to this latter conclusion.

In the first place, there is a very difficult question as to the effect of the words in the definition of "person employed in a managerial or confidential capacity" that precede paragraphs (c) to (g) inclusive, *viz.*:

and includes any other person employed in the Public Service who in connection with an application for certification of a bargaining agent for a bargaining unit is designated by the Board, or who in any case where a bargaining agent for a bargaining unit has been certified by the Board is designated in prescribed manner by the employer, or by the Board on objection thereto by the bargaining agent, to be a person

If these words are read in their most literal sense, a person who is or has been within any of paragraphs (c) to (g)

(i) does not fall within the "excluded" class until he has been "designated" by the Employer or the Board in such a way as to comply with the procedure contemplated by those words, and

(ii) continues, once he has been so designated, to fall within the "excluded" class forever even though he has ceased in fact to fall within any of paragraphs (c) to (g).

It is not necessary to decide on this application whether such arbitrary results flow from the language used. When the question arises for determination, consideration should be given, I suggest, to the question whether the language just quoted is an integral part of the substantive definition or is merely a special procedure for deciding whether a person is in any of paragraphs (c) to (g), which procedure can be invoked by a bargaining agent objection by reason of a change of circumstances even after a prior Board designation. On the latter view, the Board must make a decision, in each case where the procedure is invoked, by the application of the wording of the appropriate paragraph to the facts established before it.

My second comment is that no matter how much the executive arm of government has succumbed to the use of the computer, in my view, in the absence of special statutory direction, tribunals

celle-ci de conclure qu'elles ont cessé de faire partie de ce groupe après cette date.

Je voudrais ajouter quelques observations à propos de cette dernière conclusion.

Tout d'abord, on peut poser une question très difficile concernant, dans la définition de «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» la portée des mots précédant les alinéas c) à g) inclusivement, à savoir:

et comprend toute autre personne employée dans la Fonction publique qui, relativement à une demande d'accréditation d'un agent négociateur d'une unité de négociation, est désignée par la Commission, ou qui, chaque fois qu'un agent négociateur d'une unité de négociation a été accrédité par la Commission, est désignée de la manière prescrite par l'employeur, ou par la Commission lorsque l'agent négociateur s'y oppose, pour être une personne

Suivant une interprétation strictement littérale de ce passage, toute personne figurant ou ayant figuré à l'un quelconque des alinéas c) à g)

(i) ne fait pas partie du groupe des «personnes exclues» jusqu'au moment où elle est «désignée» par l'Employeur ou par la Commission de manière conforme à la procédure envisagée dans ce passage, et

(ii) continue, après cette désignation, à faire pour toujours partie du groupe des «personnes exclues» même si, en fait, elle n'est plus visée par l'un quelconque des alinéas c) à g).

Dans la présente demande, il n'est pas nécessaire de décider si ces conclusions arbitraires découlent de la lettre même de ce passage. Lorsque le moment arrivera de rendre une décision, nous suggérons d'examiner si le passage précité fait partie intégrante de la définition principale ou n'est qu'une simple procédure spéciale pour déterminer si une personne relève de l'un des alinéas c) à g), laquelle procédure peut être invoquée à titre d'exception par un agent négociateur à raison de changement dans les circonstances, même après une désignation préalable par la Commission. Sur le dernier point, la Commission doit, chaque fois que la procédure est invoquée, rendre une décision en appliquant l'alinéa pertinent aux faits établis devant elle.

En deuxième lieu, même si les rouages du pouvoir exécutif de l'État ont un penchant immodéré pour l'utilisation des ordinateurs, nous sommes d'avis qu'en l'absence de directives réglementaires

applying the law—such as the Board or this Court—must do so by the application of the relevant statutory provisions to facts found on intelligible evidence. In this case, for example, before a finding could have been made with reference to any of the 157 persons involved, there would have to have been some evidence as to his status under the Act and it is difficult to conceive of such evidence being anything less than evidence of appointment or employment in some position or class by an authorized person and evidence of a legal definition of the position or class in which he had been placed by reference to duties, qualifications, etc. (Compare sections 15 *et seq.* of c. 57 of Statutes of Canada, 1960-61.) There is, however, on the material, no evidence that is intelligible to me as to the nature of the position or employment of any of the 157 either before or after the particular time. In the absence of some such evidence, I fail to see how the Board could have made a determination that any of the 157 persons had ceased to be in the excluded class and had become an employee, even assuming that it had jurisdiction to make such a determination.

My third comment is really a corollary from the first two. The Union's contention, as I understand it, is really that the "excluded" status of the 157 was conditional on a designation that had been made by the Employer, that the Employer had, in effect, cancelled the designation, that the excluded status had therefore disappeared and that the result was that the 157 were "employees". The answer, in my view, is that the words preceding paragraphs (c) to (g) must either be read literally, in which event, there is no provision for cancellation of a designation, or they must be read as providing a procedure for a determination, in which event, the Board must have evidence on which it can make such a determination. On either view, for the reasons already indicated, there was no material on which it could be concluded that the 157 had ceased to be "excluded".

IV. EMPLOYER'S SECTION 28 APPLICATION (A-563-78) RE BOARD'S DECISION

(While, as worded, the section 28 application attacks the Board's decision with regard to the section 18 request *and* the section 33 request,

spécifiques, les tribunaux chargés de l'application de la loi, comme la Commission ou la présente cour, doivent appliquer les dispositions pertinentes de la loi à des faits établis par une preuve évidente.

a Ainsi, en l'espèce, avant de faire une constatation quelconque relative à l'une des 157 personnes concernées, il faudrait avoir quelque preuve sur sa situation à l'égard de la Loi; il est difficile de concevoir d'autre preuve qu'une nomination à un poste par une personne compétente, ou un emploi dans ce poste, ou une définition juridique du poste dans lequel cette personne a été placée, avec des références aux fonctions, aux qualités, etc. (comparer les articles 15 et suiv. au c. 57 des Statuts du Canada de 1960-61). Au fond, il n'y a aucune preuve évidente relative à la nature du poste ou de l'emploi de l'une quelconque de ces 157 personnes, avant ou après la date en question. En l'absence de preuve semblable, nous ne voyons pas comment la Commission aurait pu décider que l'une quelconque des 157 personnes a cessé d'être dans le groupe des personnes exclues pour devenir un employé, en supposant même la Commission compétente pour rendre une pareille décision.

e Notre dernière observation découle des deux précédentes. Autant que nous sachions, le Syndicat allègue que le statut de «personnes exclues» des 157 personnes en question dépend de la désignation faite par l'Employeur, mais l'Employeur a, en fait, annulé la désignation, ce qui a entraîné l'annulation du statut de personnes exclues et a fait de ces 157 personnes des «employés». A notre avis, il faut, ou bien interpréter le passage précédant les alinéas c) à g) de façon littérale, et alors on n'y voit aucune disposition concernant l'annulation d'une désignation, ou bien l'interpréter comme fournissant une procédure de décision, et alors la Commission doit avoir été saisie d'une preuve pour rendre une décision. Dans les deux cas, pour les motifs précités, rien ne permet de conclure que les 157 personnes aient cessé d'être «exclues».

IV. DEMANDE FAITE PAR L'EMPLOYEUR EN VERTU DE L'ARTICLE 28 (A-563-78) ET RELATIVE À LA DÉCISION DE LA COMMISSION

j (Interprétée à la lettre, la demande faite en vertu de l'article 28 attaque la décision rendue par la Commission à la fois sur la requête introduite

counsel has made it clear that the Employer is only attacking the decision re the section 18 request.)

In terms the Union requested “a reference under Section 18 of the P.S.S.R.A. to interpretation of the term ‘occupational group’ and the Statutory limitation imposed thereon”. The Employer’s position in reply was that certain persons “were previously classified in the Programme Administration Group and are presently classified in the Postal Management Group”, that the Employer has the right to classify those persons in the Postal Management Group and that the Employer “has the right to create a new occupational group under the authority of paragraph 7(1)(c) of the Financial Administration Act”. The Commission decided the matter in the following passage from its decision:

The process and criteria for determining the number and description of position classifications within an occupational group as distinct from determining the number and definition of occupational groups within an occupational category are entirely different exercises. The former forms the basis for determining rates of pay for specific duties and responsibilities while the latter identifies similar functions in a broad generic sense without regard to rates of pay.

It follows therefore that the employer may classify or reclassify the subject 157 positions consisting of excluded persons and had authority to classify these positions as a Postal Management Group. However they remain within the Programme Administration Occupational Group.

However, the Board does question the authority of the employer “to create a new occupational group” under any Act. The only enactment by Parliament which deals with the establishment of occupational groups is the Public Service Staff Relations Act as outlined above. Neither Sec. 7(1)(c) nor any other provision of the Financial Administration Act even mentions the term “occupational group” or deals with the creation of same. As already stated, the authority to establish occupational groups was specifically and exclusively granted to the Public Service Commission. The Board finds that the employer exceeded its authority in purporting to establish a new occupational group.

The Board therefore finds that the subject 157 positions and persons affected remain part of the Programme Administration (PM) Group.

For convenience, I repeat section 18 of the P.S.S.R.A.:

en vertu de l’article 18 et sur celle découlant de l’article 33, mais l’avocat a expliqué clairement que l’Employeur attaque seulement la décision relative à la requête première nommée.)

a Le Syndicat requiert [TRADUCTION] «une interprétation de l’expression ‘groupe d’occupations’ et des restrictions réglementaires imposées, conformément à l’article 18 de la L.R.T.F.P.» L’Employeur a répondu que [TRADUCTION] «des personnes antérieurement classées dans le groupe de gestion de l’exécution sont maintenant classées dans le groupe de la gestion postale», que l’Employeur a le droit de classer ces personnes dans le groupe de la gestion postale et qu’il a le droit de [TRADUCTION] «créer un nouveau groupe d’occupations en vertu de l’alinéa 7(1)c de la Loi sur l’administration financière». Sur cette matière, la Commission a rendu sa décision dans le passage suivant:

[TRADUCTION] La détermination du nombre et la description des classifications de postes dans un groupe d’occupations exigent l’application de méthodes et de critères complètement différents de ceux applicables pour la détermination du nombre et la définition de groupes d’occupations dans une catégorie d’occupations. Les méthodes et critères applicables dans le premier cas fournissent la base de calcul des taux de rémunération pour des fonctions spécifiques, et ceux applicables dans le second cas identifient des fonctions semblables de façon générique, sans tenir compte des taux de rémunération.

f L’employeur peut donc classer ou reclasser les 157 postes occupés par des personnes exclues, et il a le pouvoir de classer ces postes dans le groupe de la gestion postale. Toutefois, ces postes restent dans le groupe d’occupations de gestion de l’exécution.

g La Commission met, cependant, en doute le pouvoir de l’employeur «de créer un nouveau groupe d’occupations» en vertu de quelque loi que ce soit. La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique telle qu’elle a été résumée ci-dessus est la seule législation du Parlement traitant de l’établissement des groupes d’occupations. Ni l’art. 7(1)c, ni d’autres dispositions de la Loi sur l’administration financière n’ont utilisé l’expression «groupes d’occupations» ou traité de la création de ces groupes. Ainsi qu’il a été dit plus haut, le pouvoir d’établir des groupes d’occupations a été spécifiquement et exclusivement conféré à la Commission de la Fonction publique. La Commission constate que l’employeur a excédé son pouvoir lorsqu’il prétendait établir un nouveau groupe d’occupations.

La Commission statue donc que les 157 postes en question et leurs 157 titulaires restent dans le groupe de gestion de l’exécution (PM).

j Pour des raisons de commodité, nous reproduisons ci-après le libellé de l’article 18 de la L.R.T.F.P.:

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

The position of the Employer, who by her section 28 application asks that this decision be set aside, is set out in Part II of the memorandum filed in this Court on her behalf, which reads:

9. Having held that it had authority only to decide an issue under Section 33 of the *Public Service Staff Relations Act* involving "employees" and not one involving "persons employed in a managerial or confidential capacity" who are not "employees", did the Public Service Staff Relations Board err in law or exceed its jurisdiction by determining

(a) that the Applicant has no authority to establish a new occupational group, and

(b) that the 157 positions and their incumbents remain part of the Programme Administration (PM) Group notwithstanding that these positions have been reclassified by the Applicant so as to exclude them from that occupational group?

10. The Applicant submits that the answer to this question must be in the affirmative.

By Part IV of the memorandum, the Employer submits that the decision of the Board should be set aside. Presumably, this should be interpreted as referring only to the decision in that part of the Board's "Decision" that I have just quoted.

In so far as the Board has purported to decide under section 18 of the *P.S.S.R.A.* that the Employer exceeded its authority in purporting to establish a new occupational group and has purported to find that "the subject 157 positions and persons affected [thereby] remain part of the Programme Administration (PM) Group" I am of the view that the decision should be set aside because I do not find in section 18 any authority for the Board to make such a decision. An authority to make a purely declaratory decision is not, in my view, to be implied from a statutory provision imposing on a body the duty to administer an Act nor from a provision requiring it to exercise such powers as may be incidental to the attainment of its objects; nor does such an authority fall within a power to make orders requiring compliance with the law or a decision. In my view, therefore, in so

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

Dans sa demande faite en vertu de l'article 28, l'Employeur a demandé l'annulation de cette décision et a énoncé ses allégations dans la Partie II du mémoire déposé pour son compte et dont voici le libellé:

[TRADUCTION] 9. Ayant statué qu'en vertu de l'article 33 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, elle a le pouvoir de trancher seulement des litiges concernant des «employés» et non des «personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles», et qui ne sont pas des «employés», la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a-t-elle commis des erreurs de droit ou a-t-elle dépassé sa compétence en décidant:

a) que le requérant n'a pas le pouvoir d'établir un nouveau groupe d'occupations, et

b) que les 157 postes et leurs titulaires continuent à faire partie du groupe de gestion de l'exécution (PM) nonobstant le fait que le requérant a reclassé ces postes pour les exclure de ce groupe d'occupations?

10. Le requérant soutient qu'il faut répondre à cette question par l'affirmative.

Dans la Partie IV de son mémoire, l'Employeur a demandé l'annulation de la décision rendue par la Commission. Il faudrait probablement interpréter la requête comme se référant uniquement à la partie précitée de la décision.

Dans la mesure où la Commission a prétendu décider, en vertu de l'article 18 de la *L.R.T.F.P.*, que l'Employeur a outrepassé son pouvoir en établissant un nouveau groupe d'occupations, et a prétendu constater que [TRADUCTION] «les 157 postes en question et les 157 titulaires restent dans le groupe de gestion de l'exécution (PM)», nous sommes d'avis que la décision doit être annulée parce que rien dans l'article 18 ne permet à la Commission de rendre une décision semblable. Il ne faut pas déduire le pouvoir de rendre une décision purement déclaratoire d'une disposition juridique imposant à un organisme l'obligation d'appliquer une loi, ou d'une disposition le requérant d'exercer tout pouvoir nécessaire à la réalisation de ses objectifs; ce pouvoir ne se confond pas non plus avec celui de rendre des ordonnances requérant l'exécution de la loi ou d'une décision.

far as the Board's "Decision" of October 30, 1978 found, under section 18,

(a) that the Employer exceeded its authority in purporting to establish a new occupational group, and

(b) that the 157 positions and persons affected remain part of the Programme Administration (PM) Group,

it should be set aside as being outside any jurisdiction conferred on the Board by section 18.

Having reached that conclusion, I feel that I should at least refer to certain other questions that concern me in connection with this aspect of the matter.

In the first place, so far as the Board's finding that the Employer exceeded her authority in purporting to establish a new occupational group is concerned, the only evidence that I can find that the Employer did any such thing are certain statements in a letter written on behalf of the Employer by "counsel". Assuming jurisdiction to make such a determination, in my view, such "admission" was not a sufficient basis for exercising it. This process is unlike ordinary litigation, to this extent at least, that, generally speaking, before there can be a declaration that an authority such as Treasury Board has exceeded its jurisdiction, the supervisory tribunal should have before it the actual documents whereby the authority purported to exercise jurisdiction so that the declaration is based on what was actually done and not on some vague general admission as to what was done.

My second comment in the same connection is that, by definition, an "occupational group" is a group of "employees" and, having found that the 157 persons were not "employees", it is difficult to see how the Board concluded that they or their positions were part of a "Group" that was an occupational group.

My third comment with regard to the parts of the decision purporting to have been made under section 18 is that, as it seems to me, they reveal a lurking problem of great difficulty concerning the effect of the *P.S.S.R.A.* and the 1966-67 amendments to the *Financial Administration Act* in rela-

Par conséquent, à notre avis, dans la mesure où la «décision» de la Commission a constaté, en vertu de l'article 18:

a) que l'Employeur a dépassé son pouvoir en prétendant établir un nouveau groupe d'occupations, et

b) que les 157 postes en question et leurs 157 titulaires restent dans le groupe de gestion de l'exécution,

la décision doit être annulée comme excédant la compétence conférée à la Commission par l'article 18.

Après cette conclusion, je dois au moins me référer à certaines autres questions touchant cet aspect de la matière.

Tout d'abord, en ce qui concerne la constatation, faite par la Commission, que l'Employeur a outrepassé son pouvoir en prétendant établir un nouveau groupe d'occupations, je n'ai, comme preuve à l'appui de cette allégation, que certaines déclarations figurant dans une lettre écrite par l'«avocat» de l'Employeur. Ceci ne suffit pas à fonder l'exercice dudit pouvoir, même si la Commission est compétente pour rendre une décision semblable. Le présent procès diffère d'un procès ordinaire, au moins dans la mesure où, parlant de façon générale, avant de déclarer qu'une autorité comme le Conseil du Trésor a outrepassé sa compétence, le tribunal de contrôle doit avoir devant lui les véritables documents prouvant que l'autorité a prétendu exercer sa compétence, afin de fonder sa décision sur ce qui a été effectivement accompli et non sur quelque vague aveu fait à cet égard.

Dans le même ordre d'idée, je ferai remarquer que, par définition, un «groupe d'occupations» est un groupe «d'employés», et je ne vois pas comment la Commission, qui a constaté que les 157 personnes n'étaient pas des «employés», en a conclu que leurs postes ou eux-mêmes font partie d'un groupe d'occupations.

Enfin, en ce qui concerne les parties de la décision prétendument rendues en vertu de l'article 18, nous sommes d'avis qu'elles révèlent un très difficile problème sous-jacent relatif aux conséquences de la *L.R.T.F.P.* et des modifications apportées en 1966-67 à la *Loi sur l'administration financière*

tion to the legal authority and control over the organization of the Public Service under changing conditions.

To show what concerns me in this latter connection, it is relevant to note that Parliament adopted a classification of October 1, 1919, according to which the Civil Service was "classified and compensated" subject to changes made therein by the Civil Service Commission in respect of classes, grades, positions, etc., and by the Governor in Council on the recommendation of the Commission in respect of compensation.¹⁵ The organization as so established as of the day when the new *Civil Service Act* of 1961 was brought into force was continued.¹⁶ From that time until March, 1967 changes in classification including compensation were governed by that Act.¹⁷ As of that time, it is to be noted that, essentially, classification consisted of dividing the Civil Service into "classes of employment" and classifying each position therein and that a class or subdivision thereof (called a "grade") embraced all positions "having similar duties and responsibilities and requiring similar qualifications". It is relevant to note that, from 1919 until the 1961 *Civil Service Act* was repealed in 1967, there was a continuity in the classification of the Public Service with provision

¹⁵ See sections 10 and 11 of the *Civil Service Act*, R.S.C. 1952, c. 48.

¹⁶ See section 82 of c. 57 of the Statutes of Canada of 1960-61, which reads:

82. (1) The establishment of a department as it existed immediately before the coming into force of this Act is the establishment of the department for the purposes of this Act, subject to alteration as provided in this Act.

(2) The classification of the civil service at the coming into force of this Act shall continue to be the classification of the civil service for the purposes of this Act, subject to alteration as provided in this Act.

(3) Every person who held a position in the civil service at the time this Act comes into force continues to hold that position after that time, subject to the provisions of this Act.

(4) The persons to whom the *Prevailing Rate Employees General Regulations, 1960*, made under the *Financial Administration Act*, are applicable at the coming into force of this Act shall be deemed to be employed in prevailing rates positions, subject to the provisions of this Act relating to prevailing rates positions.

¹⁷ See relevant provisions set out in Appendix "B".

concernant l'autorité juridique et le contrôle exercés sur l'organisation de la Fonction publique en cas de situation changeante.

a Pour éclaircir cette question, il convient de remarquer que, le 1^{er} octobre 1919, le Parlement a adopté une classification d'après lequel les employés du service civil étaient [TRADUCTION] «classés et rémunérés» sous réserve des modifications apportées par la Commission du service civil relativement aux classes, aux grades, aux postes, etc. et par le gouverneur en conseil sur les recommandations de la Commission concernant la rémunération¹⁵. Le régime institué par la *Loi sur le service civil* de 1961 demeurait en vigueur¹⁶ et régissait jusqu'en mars 1967 toute modification à la classification, y compris celle relative à la rémunération¹⁷. A partir de cette date, la classification a consisté essentiellement à répartir le service civil en «catégories d'emploi», à classer chaque emploi qui en relève, chaque catégorie ou partie de catégorie (appelée «classe») comprenant «tous les emplois d'une catégorie qui comportent des fonctions et responsabilités semblables et requièrent . . . des qualités similaires». Il convient de remarquer que, de 1919 à l'abrogation, en 1967, de la *Loi sur le service civil* de 1961, la classification de la Fonction publique a présenté une certaine conti-

f ¹⁵ Voir articles 10 et 11 de la *Loi sur le service civil*, S.R.C. 1952, c. 48.

¹⁶ Voir l'article 82, au chapitre 57 des Statuts du Canada de 1960-61, dont voici le libellé:

82. (1) L'effectif d'un ministère, tel qu'il existait immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est l'effectif du ministère aux fins de cette loi, sous réserve des modifications prévues par ladite loi.

(2) La classification du service civil à l'entrée en vigueur de la présente loi continuera d'être la classification du service civil aux fins de cette loi, sous réserve des modifications prévues par ladite loi.

(3) Quiconque détenait un emploi au service civil au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continue de détenir ledit emploi par la suite, sous réserve des dispositions de cette loi.

(4) Les personnes à qui s'appliquent, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, les *Règlements généraux de 1960 sur les employés aux taux régnants* établis en vertu de la *Loi sur l'administration financière* sont réputées détenir des emplois aux salaires régnants, sous réserve des dispositions de la présente loi qui se rapportent aux emplois aux salaires régnants.

j ¹⁷ Voir les dispositions pertinentes énoncées dans l'annexe «B».

for changes therein as required by changing circumstances. It is further to be noted that, when the 1961 *Civil Service Act* was repealed by section 48 of the *P.S.E.A.*, c. 71 of the Statutes of Canada of 1966-67, there was no provision continuing the classification or organization of the Public Service as it existed as of that time. What we do find is

(a) definitions in section 2 of the *P.S.S.R.A.* of an "occupational category" and an "occupational group", both of which are restricted to "employees", which term, by definition, excludes certain parts of the Public Service,

(b) the requirement in section 26 of the *P.S.S.R.A.* that the Commission specify and define the occupational groups so as to include all "employees" before the end of March, 1967, and

(c) the authority in section 7 of the *Financial Administration Act* for the Treasury Board to "provide for the classification of positions and employees in the public service" and to determine and regulate the pay to which persons employed in the Public Service are entitled. [The emphasis is mine.]

The question that arises from all this, as it strikes me, is whether the definition of occupational groups by the Commission in 1967 has frozen the classification of the employees in the Public Service into such groups until Parliament makes some change therein; or whether, while that definition governs for the purpose of section 26(4) and for the purpose of any use of a group name in a certification of a bargaining agent or other use made of it before the group has been changed, Treasury Board, in the exercise of its classification powers, can change the occupational groups of employees in the Public Service from time to time, as, in its judgment, circumstances dictate such changes. Indeed, it is not too clear whether groupings under the *P.S.S.R.A.* for purposes of collective bargaining limit in any way the exercise of Treasury Board's classification powers for organizational purposes. The problem arises, as I see it, only with reference to "employees" and not with reference to other persons in the Public Service.

nuité, et il y a toujours eu des dispositions modificatrices à mesure que les circonstances changeaient. Depuis l'abrogation de la *Loi sur le service civil* par l'article 48 de la *L.E.F.P.*, Statuts du Canada de 1966-67, c. 71, il n'y a plus aucune disposition relative à la classification ou à l'organisation de la Fonction publique, comme il y en avait auparavant. On constate:

a) des définitions données dans l'article 2 de la *L.R.T.F.P.* sur les «catégorie[s] d'occupations» et les «groupe[s] d'occupations», tous deux se rapportant exclusivement à des «employés», ce dernier terme excluant, par définition, certaines parties de la Fonction publique;

b) l'exigence posée par l'article 26 de la *L.R.T.F.P.*, que la Commission spécifie et définisse les groupes d'occupations de façon à y inclure tous les «employés» avant la fin de mars 1967, et

c) le pouvoir, reconnu au Conseil du Trésor par l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*, de «prévoir la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique» et de déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la Fonction publique. [Mis en italiques par mes soins.]

D'après moi, la question qui se pose à propos des dispositions précitées consiste à déterminer si la définition des groupes d'occupations par la Commission, en 1967, a gelé dans ces groupes la classification des employés dans la Fonction publique, sauf modification par le Parlement; ou si, dans l'exercice de son pouvoir, le Conseil du Trésor peut, de temps en temps et suivant son appréciation des circonstances, modifier la définition des groupes d'occupations des employés dans la Fonction publique, celle donnée par la Commission restant en vigueur aux fins de l'article 26(4) et dans les cas d'utilisation du nom d'un groupe pour l'accréditation d'un agent négociateur ou dans d'autres cas, avant que le groupe ne soit modifié. En réalité, on ne voit pas clairement si, en vertu de la *L.R.T.F.P.*, la division en groupes à des fins de négociation collective a eu pour effet de limiter de quelque manière l'exercice des pouvoirs de classification par le Conseil du Trésor à des fins d'organisation. A notre avis, ce problème se pose seulement pour des «employés» et non pour d'autres personnes dans la Fonction publique.

V. CONCLUSIONS

For the above reasons, I would dismiss the section 28 application (A-569-78) to set aside the part of the Decision attacked that in effect dismissed the request for a determination under section 33 of the *P.S.S.R.A.* and I would allow the section 28 application on A-563-78 and set aside that part of the Board's decision that purports

(a) to find that the Employer exceeded its authority in purporting to establish a new occupational group, and

(b) to find "that the subject 157 positions and persons affected remain part of the Programme Administration (PM) Group"

for want of jurisdiction.

* * *

RYAN J. concurred.

* * *

KERR D.J. concurred.

APPENDIX "A"

Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35

26. (1) The Public Service Commission shall, within fifteen days after the 13th day of March 1967, specify and define the several occupational groups within each occupational category enumerated in paragraphs (a) to (e) of the definition "occupational category" in section 2, in such manner as to comprise therein all employees in the Public Service in respect of whom Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer, and shall thereupon cause notice of its action and of the occupational groups so specified and defined by it to be published in the *Canada Gazette*.

(2) The Public Service Commission, in specifying and defining the several occupational groups within each occupational category pursuant to subsection (1), shall specify and define those groups on the basis of the grouping of positions and employees, according to the duties and responsibilities thereof, under the program of classification revision undertaken by the Civil Service Commission prior to the 13th day of March 1967.

(3) As soon as possible after the 13th day of March 1967 the Board shall, for each occupational category, specify the day on and after which an application for certification as bargaining agent for a bargaining unit comprised of employees included in that occupational category may be made by an employee organization, which day shall not, for any occupational category, be later than the sixtieth day after the 13th day of March 1967.

V. CONCLUSIONS

Pour les motifs précités, je rejetterais la demande faite en vertu de l'article 28 (A-569-78), visant l'annulation de la partie de la décision attaquée, qui a, en réalité, rejeté la requête en règlement introduite en vertu de l'article 33 de la *L.R.T.F.P.*; j'accueillerais la demande faite en vertu de l'article 28 (A-563-78) et j'annulerais la partie dans laquelle la Commission prétend:

a) constater que l'Employeur a outrepassé son pouvoir en établissant un nouveau groupe d'occupations;

b) statuer que «les 157 postes en question et leurs 157 titulaires restent dans le groupe de gestion de l'exécution (PM)»,

et ce, pour défaut de compétence.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR y a souscrit.

ANNEXE «A»

Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35

26. (1) La Commission de la Fonction publique doit, dans les quinze jours qui suivent le 13 mars 1967, spécifier et définir les divers groupes d'occupations qui constituent chacune des catégories d'occupations énumérées aux alinéas a) à e) de la définition de «catégorie d'occupations» dans l'article 2, de manière à y inclure tous les employés de la Fonction publique dont Sa Majesté représentée par le conseil du Trésor est l'employeur. La Commission doit alors faire publier un avis de son action et des groupes d'occupations ainsi spécifiés et définis par elle dans la *Gazette du Canada*.

(2) La Commission de la Fonction publique, en spécifiant et définissant les divers groupes d'occupations qui constituent chacune des catégories d'occupations en conformité du paragraphe (1), doit spécifier et définir ces groupes d'après le groupement des postes et des employés, selon leurs fonctions et responsabilités, effectué en vertu du programme de révision de la classification entrepris par la Commission du Service civil avant le 13 mars 1967.

(3) Dès que possible après le 13 mars 1967, la Commission doit, pour chaque catégorie d'occupations, spécifier le jour à compter duquel une association d'employés peut présenter une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur pour une unité de négociation formée d'employés de cette catégorie d'occupations. Ce jour ne doit, pour aucune catégorie d'occupations, être postérieur au soixantième jour qui suit le 13 mars 1967.

(4) During the initial certification period, a unit of employees in respect of whom Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer may be determined by the Board as a unit appropriate for collective bargaining only if that unit is comprised of

- (a) all of the employees in an occupational group;
- (b) all of the employees in an occupational group other than employees whose duties include the supervision of other employees in that occupational group; or
- (c) all of the employees in an occupational group whose duties include the supervision of other employees in that occupational group.

(5) Subsection (4) does not apply where, upon an application for certification as bargaining agent for a proposed bargaining unit,

- (a) the employee organization making the application, or any employee organization whose members include employees in the proposed bargaining unit, has filed with the Board an objection to the determination of a bargaining unit in consequence of the application on the basis specified in subsection (4), on the ground that such a bargaining unit would not permit satisfactory representation of employees included therein and, for that reason, would not constitute a unit of employees appropriate for collective bargaining; and

(b) the Board, after considering the objection, is satisfied that such a bargaining unit would not, for that reason, constitute a unit of employees appropriate for collective bargaining.

(6) During the initial certification period, in respect of each occupational category,

- (a) notice to bargain collectively may be given in respect of a bargaining unit comprised of employees included in that occupational category only after the day specified in Column I of Schedule II applicable to that occupational category; and

(b) a collective agreement may be entered into or an arbitral award rendered in respect of a bargaining unit comprised of employees included in that occupational category only after the day specified in Column II of Schedule II applicable to that occupational category;

and any collective agreement entered into or arbitral award rendered during the initial certification period in respect of a bargaining unit comprised of employees included in that occupational category shall remain in effect until the day specified in Column III of Schedule II applicable to that occupational category, and no longer.

(7) Where, during the initial certification period, an occupationally-related category of employees is determined by the Board to be an occupational category for the purposes of this Act, the Board shall, at the time of making the determination,

- (a) specify the day corresponding to that described in subsection (3) which shall apply in relation to that occupational category as though it were specified by the Board under that subsection; and
- (b) specify the days corresponding to those described in Columns I, II and III of Schedule II which shall apply in relation to that occupational category as though they were specified in Columns I, II and III of Schedule II, respectively.

(4) Pendant la période d'accréditation initiale, la Commission ne peut décider qu'une unité d'employés dont Sa Majesté, représentée par le conseil du Trésor, est l'employeur constitue une unité habile à négocier collectivement que si cette unité est formée de

- a) tous les employés d'un groupe d'occupations;
- b) tous les employés d'un groupe d'occupations autres que les employés dont les fonctions comprennent la surveillance d'autres employés de ce groupe d'occupations; ou
- c) tous les employés d'un groupe d'occupations dont les fonctions comprennent la surveillance d'autres employés de ce groupe d'occupations.

(5) Le paragraphe (4) ne s'applique pas lorsque, lors d'une demande d'accréditation d'un agent négociateur pour une unité de négociation proposée,

- a) l'association d'employés qui fait la demande, ou toute association d'employés dont les membres comprennent des employés de l'unité de négociation proposée, a produit à la Commission une opposition à la détermination d'une unité de négociation en conséquence de la demande fondée sur la base spécifiée au paragraphe (4), pour le motif que cette unité de négociation ne permettrait pas une représentation satisfaisante des employés qui y sont compris et, pour cette raison, ne constituerait pas une unité d'employés habile à négocier collectivement; et que

b) la Commission, après avoir considéré l'opposition, est convaincue qu'une semblable unité de négociation ne constituerait pas, pour cette raison, une unité d'employés habile à négocier collectivement.

(6) Pendant la période d'accréditation initiale, en ce qui concerne chaque catégorie d'occupations,

- a) avis de négocier collectivement ne peut être donné relativement à une unité de négociation formée d'employés de cette catégorie d'occupations qu'après le jour spécifié à la colonne I de l'annexe II applicable à cette catégorie d'occupations; et
- b) une convention collective ne peut être conclue ni une décision arbitrale rendue relativement à une unité de négociation formée d'employés de cette catégorie d'occupations qu'après le jour spécifié à la colonne II de l'annexe II applicable à cette catégorie d'occupations;

et toute convention collective conclue ou décision arbitrale rendue pendant la période d'accréditation initiale relativement à une unité de négociation formée d'employés de cette catégorie d'occupations doit rester en vigueur jusqu'au jour spécifié à la colonne III de l'annexe II applicable à cette catégorie d'occupations, et seulement jusque-là.

(7) Lorsque, pendant la période d'accréditation initiale, la Commission décide qu'une catégorie d'employés de professions connexes constitue une catégorie d'occupations aux fins de la présente loi, la Commission doit, au moment de prendre la décision,

- a) spécifier le jour correspondant au jour décrit au paragraphe (3) qui doit s'appliquer à cette catégorie d'occupations comme s'il était spécifié par la Commission en vertu de ce paragraphe; et
- b) spécifier les jours correspondants aux jours décrits aux colonnes I, II et III de l'annexe II qui doivent s'appliquer à cette catégorie d'occupations comme s'ils étaient spécifiés aux colonnes I, II et III de l'annexe II, respectivement.

APPENDIX "B"

Civil Service Act, S.C. 1960-61, c. 57

PART II.

ORGANIZATION OF THE CIVIL SERVICE.

Classification.

9. (1) The Commission shall divide the civil service into classes of employment and shall classify each position therein.

(2) The Commission may subdivide each class into two or more grades, but where a class is not so subdivided it shall for the purposes of this section constitute a grade.

(3) The Commission shall define each grade by reference to standards of duties, responsibilities and qualifications, and shall give it an appropriate title.

(4) Each grade shall embrace all positions in a class having similar duties and responsibilities and requiring similar qualifications of persons appointed to a position in the grade.

(5) The Commission may divide, combine, alter or abolish any classes or grades, but no alteration in the establishment of a department shall be effected by anything done under this subsection without the approval of the Governor in Council.

(6) The title of each grade shall be observed in all records of the Commission, the Auditor General and the Treasury Board, and in all departmental estimates and parliamentary returns and appropriations, but need not be used for other purposes.

Pay and Allowances.

10. (1) The Commission shall keep under review the rates of remuneration to employees and shall whenever it considers it desirable or whenever requested by the Governor in Council make recommendations with regard thereto to the Governor in Council.

(2) The Commission in making recommendations on remuneration shall consider the requirements of the civil service, and shall also take into account the rates of pay and other terms and conditions of employment prevailing in Canada for similar work outside the civil service, the relationship of the duties of the various classes within the civil service and any other considerations that the Commission considers to be in the public interest.

(3) Prior to formulating any recommendations under this section the Commission shall from time to time as may be necessary consult with representatives of appropriate organizations and associations of employees with respect to the matters specified in this section.

11. The Governor in Council, after the Commission has had an opportunity of considering the matter and after considering any recommendations made by the Commission, shall

- (a) establish rates of pay for each grade; and
- (b) establish the allowances that may be paid in addition to pay.

Establishments.

15. When a department or a branch or division of a department is constituted, the deputy head shall prepare a statement showing

ANNEXE «B»

Loi sur le service civil, S.C. 1960-61, c. 57

PARTIE II.

ORGANISATION DU SERVICE CIVIL

Classification

9. (1) La Commission doit répartir le service civil en catégories d'emploi et classer chaque emploi qui en relève.

(2) La Commission peut subdiviser chaque catégorie en deux ou plusieurs classes, mais une catégorie non ainsi subdivisée constitue, aux fins du présent article, une classe.

(3) La Commission doit délimiter chaque classe d'après des normes relatives aux devoirs, responsabilités et qualités requises, et y donner une désignation appropriée.

(4) Chaque classe doit comprendre tous les emplois d'une catégorie qui comportent des fonctions et responsabilités semblables et requièrent, de la part des personnes nommées à un emploi de cette classe, des qualités similaires.

(5) La Commission peut diviser, réunir, changer ou abolir toute catégorie ou classe; toutefois, une mesure prise en vertu du présent paragraphe sans l'approbation du gouverneur en conseil ne modifie en rien l'effectif d'un ministère.

(6) Dans tous les dossiers de la Commission, de l'auditeur général et du conseil du Trésor, ainsi que dans toutes les prévisions budgétaires des ministères et les états et crédits soumis au Parlement, on doit utiliser la désignation de chaque classe, qu'il n'est pas nécessaire, cependant, d'employer pour d'autres objets.

Traitement et indemnités.

10. (1) La Commission doit constamment examiner la rémunération des employés et, chaque fois qu'elle le juge opportun ou que le gouverneur en conseil l'en requiert, faire à ce dernier des recommandations à cet égard.

(2) En faisant des recommandations sur la rémunération, la Commission doit considérer les exigences du service civil et tenir compte également des traitements et autres modalités et conditions d'emploi qui règnent au Canada pour un travail similaire à l'extérieur du service civil, de même que du rapport qui existe entre les fonctions des diverses catégories dans le service civil ainsi que de toutes autres questions qu'elle estime être dans l'intérêt public.

(3) Avant de formuler quelque recommandation en vertu du présent article, la Commission doit de temps à autre, selon les besoins, consulter les représentants des organisations et associations appropriées d'employés au sujet des questions expressément mentionnées au présent article.

11. La Commission ayant eu l'occasion d'étudier la question, le gouverneur en conseil doit, après avoir examiné les recommandations de celle-ci,

- a) établir le taux des traitements pour chaque classe; et
- b) fixer les indemnités qui peuvent s'ajouter au traitement.

Effectifs

15. Lors de l'établissement d'un ministère ou d'une direction ou division d'un ministère, le sous-chef doit préparer un état indiquant

(a) the number of employees required for the proper conduct of the business of the department;

(b) the duties and responsibilities of each employee and the qualifications desired; and

(c) a plan of organization showing the proposed branches or divisions of the department and the relationship between the persons to be employed therein.

16. (1) The deputy head shall refer the statement prepared under section 15 to the Commission and the Commission shall classify the position of each proposed employee.

(2) The deputy head shall prepare a list of proposed positions showing the class and grade of each position and the title of each grade and, when approved by the Governor in Council, the positions constitute the establishment for the department.

(3) The rate of pay applicable to a position as described on an establishment is the rate established by the Governor in Council for the class and grade within which the position is included.

17. (1) When a deputy head is of the opinion that the proper functioning of the department requires the addition of a position to the establishment of the department, he may submit to the Commission a description of the proposed position setting forth

(a) the duties to be performed,

(b) the responsibilities to be assumed, and

(c) the qualifications desired,

and the Commission shall classify the position.

(2) Subject to any limitation or direction of a special or general character imposed by the Governor in Council, the deputy head may issue a certificate in a form prescribed by the Governor in Council setting forth the classification of a position by the Commission pursuant to subsection (1) and the day on which the position is added to the establishment of the department, and thereupon the establishment shall be deemed to be amended accordingly.

(3) Notwithstanding anything in this section, the Governor in Council may add to the establishment of a department a position classified by the Commission under subsection (1).

(4) A deputy head may by the issue of a certificate in a form prescribed by the Governor in Council abolish any vacant position on the establishment of the department.

18. The deputy head shall forthwith send to the Treasury Board and the Commission a copy of every certificate issued by him under section 17.

19. (1) The Governor in Council may from time to time review the establishments of departments and may, after considering the recommendations or representations of the deputy head, delete positions from or add positions to the establishment of the department.

(2) For the purposes of this section, the deputy head shall submit to the Governor in Council a plan of organization and such further information or material as the Governor in Council may require.

a) le nombre d'employés requis pour le bon fonctionnement du ministère;

b) les fonctions et les responsabilités de chaque employé ainsi que les qualités désirées; et

c) un plan d'organisation des directions ou divisions proposées du ministère et les relations entre les personnes à y employer.

16. (1) Le sous-chef doit transmettre à la Commission l'état préparé en application de l'article 15 et celle-ci doit classifier le poste de chaque employé prévu.

(2) Le sous-chef doit préparer une liste des emplois prévus, où sont indiquées la catégorie et la classe de chaque emploi ainsi que la désignation de chaque classe. Une fois approuvés par le gouverneur en conseil, les emplois constituent l'effectif de ce ministère.

(3) Le taux de traitement applicable à un emploi décrit à l'effectif est celui qu'établit le gouverneur en conseil pour la catégorie et la classe dans laquelle l'emploi est inclus.

17. (1) Si, à son avis, le bon fonctionnement d'un ministère exige qu'un poste soit ajouté à son effectif, le sous-chef de ce ministère peut soumettre à la Commission une description de l'emploi prévu, où sont énoncées

a) les fonctions à remplir,

b) les responsabilités à assumer, et

c) les qualités désirées,

et la Commission doit classifier cet emploi.

(2) Sous réserve des limitations ou instructions, de portée générale ou spéciale, formulées par le gouverneur en conseil, le sous-chef peut délivrer un certificat selon une formule que prescrit le gouverneur en conseil, énonçant la classification d'un emploi par la Commission conformément au paragraphe (1), ainsi que le jour où l'emploi est ajouté à l'effectif du ministère. Dès lors, l'effectif est réputé modifié en conséquence.

(3) Nonobstant toute disposition du présent article, le gouverneur en conseil peut ajouter à l'effectif d'un ministère un emploi classifié par la Commission aux termes du paragraphe (1).

(4) Un sous-chef peut, par la délivrance d'un certificat selon une formule que prescrit le gouverneur en conseil, abolir un emploi vacant compris dans l'effectif du ministère.

18. Le sous-chef doit immédiatement adresser au conseil du Trésor et à la Commission une copie de chaque certificat qu'il a délivré aux termes de l'article 17.

19. (1) Le gouverneur en conseil peut à l'occasion examiner de nouveau les effectifs des ministères et, après avoir étudié les recommandations ou les instances formulées par le sous-chef, diminuer ou augmenter l'effectif du ministère.

(2) Aux fins du présent article, le sous-chef doit soumettre au gouverneur en conseil un plan d'organisation et les autres renseignements ou documents que celui-ci peut exiger.