

A-362-79

A-362-79

The Queen (*Applicant*)

v.

Public Service Alliance of Canada (*Respondent*)

Court of Appeal, Heald, Urie and Ryan JJ.—
Ottawa, January 14 and 25, 1980.

Judicial review — Public Service — Labour contract — P.S.S.R.B. inserted a section into collective agreement Article dealing with severance pay — New section providing period employees who met prescribed conditions to compensation provided under the Article — Whether or not the Board had jurisdiction to make the award because of s. 70 of the Public Service Staff Relations Act — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 70 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside an arbitral award of the Public Service Staff Relations Board. Respondent had requested arbitration concerning certain terms and conditions of employment of a group of employees. After conducting a hearing, the Board acceded to respondent's request that a new section dealing with Specified Period Appointments be added to the Article on Severance Pay. The new section, when read with section (a) of the Article, would provide to specific period employees, who completed more than one year of continuous employment and whose appointments were not renewed due to lack of work or discontinuance of a function, compensation in the amounts set out in section (a) of the Article. Applicant submits that the Board did not have the jurisdiction to make this award because of the provisions of section 70 of the *Public Service Staff Relations Act*.

Held, the application is allowed.

Per Heald J.: The only portion of section 70 which could possibly clothe the Board with jurisdiction is that portion of section 70(1) which deals with "rates of pay" and this arbitral award does not deal with rates of pay. A reading of sections (a) and (f) makes it clear that what is being awarded in section (f) is compensation or indemnity to a certain class of employees whose appointments have not been renewed. While the English caption under Article 26 is "Severance Pay", the French version refers to "*Indemnité de départ*". The quantum or amount of that compensation or indemnity is determined by a reference to the weekly pay of the employee in question but this is simply a method of calculation of the compensation to be paid. The kind of question which is contemplated under section 70(1) when "rates of pay" are referred to is a question as to whether the present pay rate of employees should be increased, decreased, or left at the present rate. An arbitral award could deal with such questions under section 70(1) but not a question such as the one in this case where the issue to be resolved,

La Reine (*Requérante*)

c.

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (*Intimée*)

a Cour d'appel, les juges Heald, Urie et Ryan—
b Ottawa, les 14 et 25 janvier 1980.

Examens judiciaires — Fonction publique — Contrat de travail — La C.R.T.F.P. a inséré un paragraphe dans l'article de la convention collective relatif à l'indemnité de départ — Le nouveau paragraphe prévoit que les employés nommés pour une période déterminée qui remplissent les conditions prescrites ont droit à l'indemnité prévue par cet article — Il échet d'examiner, à la lumière de l'art. 70 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, si la Commission avait compétence pour rendre cette décision — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 70 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande, fondée sur l'article 28, d'examen et d'annulation d'une décision arbitrale de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. L'intimée avait demandé l'arbitrage au sujet de certaines conditions d'emploi d'un groupe d'employés. Après audition, la Commission a accueilli la demande de l'intimée tendant à l'insertion dans l'article sur l'Indemnité de départ, d'un nouveau paragraphe relatif aux nominations pour une période déterminée. Le nouveau paragraphe prévoit que les employés nommés pour une période déterminée, qui justifient de plus d'une année d'emploi continu et dont la nomination n'est pas renouvelée par suite d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction, ont droit à l'indemnité calculée conformément au paragraphe a) du même article. La requérante se fonde sur l'article 70 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* pour soutenir que la Commission n'avait pas compétence pour rendre cette décision.

Arrêt: la demande est accueillie.

Le juge Heald: La seule partie de l'article 70 qui pourrait donner compétence à la Commission est celle de l'article 70(1) qui se rapporte aux «taux de traitement», or la décision arbitrale en cause ne porte pas sur les taux de traitement. Il ressort des paragraphes a) et f) que ce qui est prévu au paragraphe f), c'est une compensation ou indemnité pour une catégorie d'employés dont la nomination n'a pas été renouvelée. Alors que l'article 26 est intitulé «*Severance Pay*» dans la version anglaise, la version française a pour titre «*Indemnité de départ*». Le quantum ou le montant de cette compensation ou indemnité est déterminé en fonction du taux de rémunération hebdomadaire de l'employé en cause, mais il s'agit là simplement d'une méthode de calcul de l'indemnité à verser. Les questions qui sont visées à l'article 70(1) par le terme «taux de traitement» se rapportent au taux de traitement actuel des employés (augmentation, diminution ou renouvellement à son niveau actuel). Une décision arbitrale peut porter sur des questions de ce genre par application de l'article 70(1), mais non sur une question qui, comme en

rather, involves the circumstances under which "severance pay" is payable.

Per Ryan J.: Even though it is possible to suggest a broad reading of section 70(1), it is not possible to interpret the words "rates of pay" in that section as being wide enough to embrace compensation for failure to re-appoint to a position for a fixed term. Further, the interpretation that matters falling within the permissible range of collective bargaining could be included in an award because the matters mentioned in section 70(1) were only illustrations is not open. Section 70 is intended as a full statement. Read as a whole, it defines the permissible content of an award and does not include compensation for failure to be re-appointed to a fixed term position.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Robert Cousineau for applicant.
Maurice W. Wright, Q.C. for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside an arbitral award of the Public Service Staff Relations Board dated May 15, 1979.

In February of 1979, the respondent requested arbitration with regard to certain terms and conditions of employment for all employees in the Purchasing and Supply Group in the Administrative and Foreign Service Category. The Board, after conducting a hearing where both parties made submissions, acceded to the request of the respondent that a new section be added to Article 26 of the collective agreement. That portion of the arbitral award reads as follows:

ARTICLE 26—SEVERANCE PAY

- (1) ...
- (2) ...
- (3) ...

(4) SPECIFIED PERIOD APPOINTMENTS

A new Article 26.01 (f) shall be added to the collective agreement, which Article shall read as follows:

l'espèce, se rapporte plutôt aux circonstances donnant lieu à l'indemnité de départ.

Le juge Ryan: Bien qu'il soit possible d'envisager une interprétation large de l'article 70(1), le terme «taux de traitement» ne saurait s'interpréter comme ayant un sens assez large pour comprendre une indemnité pour défaut de renouvellement d'une nomination pour une période déterminée. Il ne saurait s'interpréter non plus comme permettant de régler par voie de décision arbitrale des questions qui pourraient faire l'objet de négociations collectives au motif que les questions énumérées à l'article 70(1) ne servent que d'exemples. L'article 70 est un énoncé exhaustif. Pris dans son ensemble, il définit ce qui peut faire l'objet d'une décision arbitrale; il ne mentionne pas l'indemnité pour défaut de renouvellement d'une nomination pour une période déterminée.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

Robert Cousineau pour la requérante.
Maurice W. Wright, c.r. pour l'intimée.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la requérante.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'intimée.

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

LE JUGE HEALD: Il s'agit d'une demande, fondée sur l'article 28, d'examen et d'annulation d'une décision arbitrale de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique datée du 15 mai 1979.

En février 1979, l'intimée a demandé l'arbitrage au sujet de certaines conditions d'emploi des employés du groupe de l'achat et de l'approvisionnement, de la catégorie de l'administration et du service extérieur. Après avoir tenu une audience où les deux parties présentèrent leurs observations, la Commission accueillit la demande de l'intimée qu'un nouveau paragraphe soit ajouté à l'article 26 de la convention collective. Cette partie de la décision arbitrale est ainsi rédigée:

ARTICLE 26—INDEMNITÉ DE DÉPART

- (1) ...
- (2) ...
- (3) ...

(4) NOMINATIONS POUR UNE PÉRIODE DÉTERMINÉE

[TRADUCTION] Il est ajouté à la convention collective un article 26.01 f) ainsi conçu:

On failure of the Employer to renew a specified period appointment when an employee has completed more than one (1) year of continuous employment and ceases to be employed due to failure to renew the appointment because of lack of work or discontinuance of a function, then the employee shall be deemed to be laid off within the meaning of Article 26 for purposes of severance pay.

It is only that portion dealing with Specified Period Appointments set out in (4) *supra* which is attacked by the applicant and forms the subject matter of this section 28 application.

In order to truly appreciate the effect of this new section (f) of clause 26.01, it is necessary to look at the provisions of clause 26.01(a) of the collective agreement. Clause 26.01(a) reads as follows:

ARTICLE 26
SEVERANCE PAY

26.01 Under the following circumstances and subject to clause 26.02 an employee shall receive severance benefits calculated on the basis of his weekly rate of pay:

(a) Lay-Off

(i) On the first lay-off after April 30, 1969, two (2) weeks' pay for the first complete year of continuous employment and one (1) weeks' *[sic]* pay for each additional complete year of continuous employment with a maximum benefit of twenty-eight (28) weeks' pay.

(ii) On second or subsequent lay-off after April 30, 1969, one (1) week's pay for each complete year of continuous employment with a maximum benefit of twenty-seven (27) weeks' pay, less any period in respect of which he was granted Severance Pay under 26.01(a)(i) above.

A reading of sections (a) and (f) makes it clear, in my view, that section (f) will provide to specific period appointees who have completed more than one year of continuous employment and whose appointments have not been renewed due to lack of work or discontinuance of a function, compensation in the amounts set out in clause 26.01(a).

The applicant submits that the Board did not have the jurisdiction to make this award because of the provisions of section 70 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. Section 70 reads as follows:

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

A défaut de renouvellement d'une nomination pour une période déterminée, lorsque l'employé justifie de plus d'une (1) année d'emploi continu et qu'il est mis fin à son emploi au motif du défaut de renouvellement de la nomination par suite d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction, il sera considéré comme licencié au sens de l'article 26 aux fins de déterminer l'indemnité de départ à lui accorder.

Seule la partie qui porte sur les nominations pour une période déterminée, figurant à la clause (4) ci-dessus, est attaquée par la requérante et fait l'objet de la présente demande fondée sur l'article 28.

Pour bien comprendre la portée de ce nouveau paragraphe f) de la clause 26.01, il est nécessaire d'examiner les dispositions de la clause 26.01a) de la convention collective. Cette clause 26.01a) est ainsi conçue:

ARTICLE 26
INDEMNITÉ DE DÉPART

26.01 Dans les cas suivants et sous réserve de la clause 26.02, l'employé touche une indemnité de départ qui se calcule selon son taux de rémunération hebdomadaire:

a) Licenciement

(i) Dans le cas d'un premier licenciement survenant après le 30 avril 1969, deux (2) semaines de rémunération pour la première année complète d'emploi continu et une (1) semaine de rémunération pour chaque année complète d'emploi continu supplémentaire, l'indemnité ne devant pas toutefois dépasser vingt-huit (28) semaines de rémunération.

(ii) Dans le cas d'un deuxième licenciement ou d'un licenciement subséquent survenant après le 30 avril 1969, une (1) semaine de rémunération pour chaque année complète d'emploi continu, l'indemnité ne devant pas toutefois dépasser vingt-sept (27) semaines de rémunération, moins toute période pour laquelle il a déjà reçu une indemnité de départ aux termes de la clause 26.01a)(i) ci-dessus.

Il ressort clairement des paragraphes a) et f), à mon avis, que le paragraphe f) accorde une indemnité calculée en conformité de la clause 26.01a) aux employés qui justifient de plus d'une année d'emploi continu et dont la nomination n'est pas renouvelée par suite d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction.

La requérante prétend, en se fondant sur l'article 70 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, que la Commission n'avait pas compétence pour rendre cette décision. L'article 70 est ainsi rédigé:

70. (1) Sous réserve du présent article, une décision arbitrale peut statuer sur les taux de traitement, les heures de

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

(2) Subsection 56(2) applies, *mutatis mutandis*, in relation to an arbitral award.

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

(4) An arbitral award shall deal only with terms and conditions of employment of employees in the bargaining unit in respect of which the request for arbitration was made.

I have reached the conclusion that the applicant's objection to the Board's jurisdiction is well-founded. I say this because, in my opinion, the only portion of section 70 which could possibly clothe the Board with jurisdiction is that portion of section 70(1) which deals with "rates of pay" and it is my view that this arbitral award does not deal with rates of pay. A reading of sections (a) and (f) *supra* makes it clear that what is being awarded in section (f) is compensation or indemnity to a certain class of employees whose appointments have not been renewed. While the English caption under Article 26 is "Severance Pay", the French version refers to "*Indemnité de départ*". The quantum or amount of that compensation or indemnity is determined by a reference to the weekly pay of the employee in question but this is, in my view, simply a method of calculation of the compensation to be paid. The kind of question which I think is contemplated under section 70(1) when "rates of pay" are referred to, is a question as to whether the present pay rate of employees should be increased, decreased, or left at the present rate, or for example, a question of call-back, overtime, shift premiums, holiday pay and the like. An arbitral award could deal with such questions under section 70(1) but not a question such as the one in this case where the issue to be resolved, rather, involves the circumstances under which "severance pay" is payable. For these reasons, I am of the view that the Board acted without jurisdiction and that accordingly, the order herein impugned should be set aside to the extent asked for in the section 28 application.

Counsel for the applicant advanced other attacks on the Board's decision, alleging that the

travail, les droits à des congés, les normes disciplinaires et autres conditions d'emploi qui s'y rattachent directement.

(2) Le paragraphe 56(2) s'applique, *mutatis mutandis*, en ce qui concerne une décision arbitrale.

a (3) Une décision arbitrale ne doit statuer ni sur les normes, procédures et méthodes régissant la nomination, l'appréciation, l'avancement, la rétrogradation, la mutation, la mise en disponibilité ou le renvoi des employés ni sur une condition d'emploi qui n'a pas fait l'objet de négociations entre les parties avant que ne soit demandé l'arbitrage à leur sujet.

b (4) Une décision arbitrale ne doit statuer que sur les conditions d'emploi des employés dans une unité de négociation relativement à laquelle la demande d'arbitrage a été faite.

J'estime que l'exception d'incompétence soulevée par la requérante est bien-fondée. A mon avis, la seule chose qui pourrait peut-être donner compétence à la Commission est la partie de l'article 70(1) qui concerne les «taux de traitement». Or, selon moi, cette décision arbitrale ne porte pas sur les taux de traitement. A la lecture des paragraphes a) et f) précités, il est clair que ce qui est prévu au paragraphe f), c'est une compensation ou indemnité pour une certaine catégorie d'employés dont la nomination n'a pas été renouvelée. Alors que dans la version anglaise, l'intitulé figurant sous l'article 26 est «*Severance Pay*», dans la version française, il est question d'«*Indemnité de départ*». Le quantum ou le montant de cette compensation ou indemnité est déterminé en fonction du taux de rémunération hebdomadaire de l'employé en question, mais il s'agit simplement, à mon avis, d'une méthode de calculer l'indemnité à verser. Les questions qui d'après moi sont visées à l'article 70(1) par le terme «taux de traitement» sont des questions relatives au taux de traitement actuel des employés (augmentation, diminution ou renouvellement à son niveau actuel) ou des questions de rappel au travail, d'heures supplémentaires, de primes de quart, d'indemnités compensatrices de congés payés et autres questions semblables. Une décision arbitrale peut statuer sur de telles questions en vertu de l'article 70(1), mais non sur une question comme la présente qui se rapporte plutôt aux circonstances dans lesquelles une «indemnité de départ» est payable. J'estime donc que la Commission était incompétente et, par conséquent, que la décision attaquée aux présentes doit être annulée, en conformité avec la demande fondée sur l'article 28.

j L'avocat de la requérante a attaqué la décision de la Commission sur d'autres points, alléguant

Board acted in a manner contrary to the provisions of sections 25 and 29 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32.

However, in view of the conclusion which I have reached in respect of section 70(1) of the *Public Service Staff Relations Act*, *supra*, I do not consider it necessary to deal with these further attacks on the Board's jurisdiction.

I would therefore allow the section 28 application and order that clause 26.01(f) be deleted from the arbitral award of the Board dated May 15, 1979.

* * *

URIE J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Mr. Justice Heald. I agree with him that the application should be granted and with his reasons for so deciding.

I wish merely to add a comment.

Section 59, paragraph (a) of the *Public Service Staff Relations Act* provides that "Where the employer and the bargaining agent for a bargaining unit have bargained collectively in good faith with a view to concluding a collective agreement but have failed to reach agreement, if the process for resolution of a dispute applicable to the bargaining unit is by the referral thereof to arbitration, sections 63 to 76 apply to the resolution of the dispute". Sections 63 and 64 of the Act, as I read them, limit the scope of arbitration to matters that may be included in an arbitral award. This might well mean, as it may possibly mean in this case, that a matter that would be appropriate to collective bargaining would not be subject to arbitration. This possible consequence seems to me to suggest a broad reading of subsection 70(1). Even with this consideration in mind, however, I have not found it possible to interpret the words "rates of pay" in subsection 70(1) as being wide enough

que cette dernière avait agi d'une façon contraire aux dispositions des articles 25 et 29 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32.

^a Étant donné la conclusion à laquelle je suis arrivé relativement à l'article 70(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, *supra*, je ne crois pas nécessaire de statuer sur les autres moyens invoqués pour démontrer que la Commission n'avait pas compétence.

^b J'accueille donc la demande fondée sur l'article 28 et ordonne que la clause 26.01f) soit retranchée de la décision arbitrale de la Commission datée du 15 mai 1979.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris.

^c

* * *

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

^d LE JUGE RYAN: J'ai lu les motifs du jugement de M. le juge Heald. Je suis d'accord avec sa décision d'accueillir la demande et je souscris aux motifs de ladite décision.

^e Je me permettrai cependant de faire un commentaire.

^f L'alinéa a) de l'article 59 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prévoit que «Dans le cas où l'employeur et l'agent négociateur d'une unité de négociation ont négocié collectivement de bonne foi en vue de conclure une convention collective mais n'y sont pas parvenus, si la méthode de règlement d'un différend applicable à l'unité de négociation est le renvoi à l'arbitrage, les articles 63 à 76 s'appliquent au règlement du différend». Selon moi, les articles 63 et 64 de la Loi limitent l'arbitrage à des questions qui peuvent être comprises dans une décision arbitrale. Ce qui pourrait vouloir dire, et veut peut-être dire en l'espèce, qu'une question qui pourrait faire l'objet de négociations collectives ne pourrait pas être soumise à l'arbitrage. Il me semble que cette conséquence possible exige une interprétation large du paragraphe 70(1). Ceci dit, je ne vois cependant pas comment le terme «taux de traitement», au paragraphe 70(1), pourrait avoir un sens assez

to embrace compensation for failure to re-appoint to a position for a fixed term.

Having in mind the effect of subsection 70(1) on the range of arbitration, I also considered the possibility that the matters mentioned in subsection 70(1) were not intended to constitute a complete statement of the matters with which an arbitral award may deal (subject, of course, to the further limitations imposed by subsections (2), (3) and (4)), but rather were intended as illustrations of matters that might be dealt with or to place beyond question that each of these matters could be dealt with; such a reading would make it possible to include in an award matters other than those mentioned in the subsection, matters which would fall within the permissible range of collective bargaining. I decided, however, that this construction of subsection (1) is not open.

For one thing, as I have already noted, sections 63 and 64 of the Act make it clear that arbitration may be requested only in respect of a term or condition of employment that may be included in an arbitral award. This strongly suggests that one is to look to section 70, which deals with the subject matter of an arbitral award, to determine what may be included in an award and may be arbitrated, and points to the conclusion that the section is intended to be comprehensive.

I also note that subsection 67(1) imposes a duty on the Board to render an "arbitral award", and thus authorizes it to do so, but the subsection, and therefore the authorization, is expressly made subject to section 70; it would be strange if the scope of section 70 were not intended to be comprehensive.

Indeed, the very wording of section 70 suggests that it is intended as a full statement. Subsection (1) states the matters that may be dealt with in an award, but makes this statement "Subject to this section"; subsections (2), (3) and (4) limit the scope of the award as authorized by subsection (1). The section, read as a whole, defines the permissible content of an award and does not include compensation for failure to be re-appoint-

large pour comprendre une indemnité pour défaut de renouvellement d'une nomination pour une période déterminée.

En tenant compte de l'incidence du paragraphe 70(1) sur le domaine des questions pouvant être soumises à l'arbitrage, j'ai également considéré la possibilité qu'on n'avait pas voulu, au paragraphe 70(1), énoncer limitativement les questions pouvant être réglées par décision arbitrale (sous réserve évidemment des restrictions prévues aux paragraphes (2), (3) et (4)), mais plutôt donner des exemples de questions qui peuvent être réglées de cette façon, ou établir hors de tout doute que ces questions pouvaient être réglées par décision arbitrale; une telle interprétation permettrait d'inclure dans une décision arbitrale des questions autres que celles mentionnées dans ce paragraphe, questions qui pourraient faire l'objet de négociations collectives. J'en suis toutefois arrivé à la conclusion qu'on ne pouvait interpréter le paragraphe (1) de cette façon.

Tout d'abord, comme je l'ai déjà mentionné, les articles 63 et 64 de la Loi établissent clairement qu'on ne peut demander l'arbitrage que pour les conditions d'emploi qui peuvent être incluses dans une décision arbitrale. Ce qui implique assez nettement qu'il faut avoir recours à l'article 70, qui concerne les objets d'une décision arbitrale, pour déterminer ce qui peut être inclus dans une décision arbitrale et être soumis à l'arbitrage, et engage à conclure que l'énumération figurant à cet article est limitative.

Je remarque également que le paragraphe 67(1) oblige la Commission à rendre une «décision arbitrale», et partant l'autorise à ce faire, mais ce paragraphe et, par conséquent, l'autorisation, sont expressément soumis aux dispositions de l'article 70; il serait étrange que l'article 70 ne soit pas limitatif.

En vérité, le libellé même de l'article 70 suggère qu'il s'agit d'un énoncé exhaustif. Le paragraphe (1) énumère les questions qui peuvent être réglées par une décision arbitrale, mais précise «Sous réserve du présent article»; les paragraphes (2), (3) et (4) limitent les questions qui peuvent être réglées par décision arbitrale en application du paragraphe (1). Cet article, pris dans son ensemble, définit ce qui peut faire l'objet d'une décision

ed to a fixed term position. I find further support for this reading in section 74.

* * *

URIE J.: I concur.

arbitrale. Or il ne mentionne pas l'indemnité pour défaut de renouveler une nomination pour une période déterminée. L'article 74 confirme d'ailleurs, à mon avis, le bien-fondé d'une telle interprétation.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris.