

A-92-81

A-92-81

F. Drouin and A. J. L. Lemoyne (Applicants)

v.

Public Service Staff Relations Board and J. Galipeault (Respondents)

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—
Ottawa, September 22 and October 6, 1981.

Judicial review — Public Service — Application to set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board dismissing the complaint made by the applicants against their employer pursuant to s. 20(1)(c) of the Public Service Staff Relations Act — Written reprimands were placed in applicants' files — Grievances were dismissed at all levels — Applicants filed a complaint with the Board requesting it to make an order directing the employer to remove the reprimands from their files — Whether Board loses jurisdiction if relief is sought which the Board feels it cannot grant — Application allowed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 8(2)(c), 20, 90(1), 91(1), 95(3).

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

John D. Richard, Q.C. for applicants.
Robert Sutherland-Brown and Pierre Hamel f
for respondents.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for
respondents.

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

PRATTE J.: The applicants are asking the Court to set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board dismissing the complaint made by them against their employer pursuant to paragraph 20(1)(c) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

F. Drouin et A. J. L. Lemoyne (requérants)

c.

La Commission des relations de travail dans la Fonction publique et J. Galipeault (intimés)

Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—
Ottawa, 22 septembre et 6 octobre 1981.

Examen judiciaire — Fonction publique — Demande d'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique rejetant la plainte que les requérants avaient portée contre leur employeur en vertu de l'art. 20(1)c de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique — Réprimandes écrites placées dans le dossier des requérants — Rejet des griefs à tous les paliers — Dépôt par les requérants d'une plainte devant la Commission lui demandant d'ordonner à l'employeur le retrait des lettres de réprimande placées dans leurs dossiers — Il échet d'examiner si la Commission cesse d'être compétente si elle croit ne pouvoir accorder le redressement auquel on avait conclu — Demande accueillie — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 8(2)(c), 20, 90(1), 91(1), 95(3).

e DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

John D. Richard, c.r., pour les requérants.
Robert Sutherland-Brown et Pierre Hamel f
pour les intimés.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les
requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour
les intimés.

h *Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE PRATTE: Les requérants demandent l'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique rejetant la plainte qu'ils avaient portée contre leur employeur en vertu de l'alinéa 20(1)c de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

The applicants worked in the Department of National Revenue. In April 1980, they received from the head of their section a letter reprimanding them for using abusive and insulting language at a meeting which they had attended as representatives of their Union to discuss certain administrative policies of the Department. The section chief warned them that the letter was a written reprimand that would be placed in their files. Each of the applicants then took advantage of subsection 90(1) of the *Public Service Staff Relations Act* and filed a grievance demanding that this disciplinary action be withdrawn. These grievances were dismissed by the employer at each of the four levels provided for by the grievance procedure applicable in the circumstances. They were not grievances which, under subsection 91(1), could be referred to adjudication; they had therefore been finally dismissed and, under subsection 95(3), "no further action under this Act [could] be taken thereon".¹ Applicants then filed a complaint with the Board under section 20 of the

Les requérants travaillaient au ministère du Revenu national. Au mois d'avril 1980, ils reçurent de leur chef de service une lettre leur reprochant d'avoir utilisé des paroles grossières et injurieuses lors d'une rencontre à laquelle ils avaient participé, en qualité de délégués de leur syndicat, pour discuter de certaines politiques administratives du Ministère. Le chef de service les prévenait que cette lettre constituait une réprimande écrite qui serait placée dans leurs dossiers. Chacun des requérants se prévalut alors du paragraphe 90(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et présenta un grief réclamant le retrait de cette mesure disciplinaire. Ces griefs furent rejetés par l'employeur à chacun des quatre paliers prévus par la procédure de règlement des griefs applicable en l'espèce. Il ne s'agissait pas de griefs qui, suivant le paragraphe 91(1), pouvaient être renvoyés à l'arbitrage; ils étaient donc définitivement rejetés et ne pouvaient, aux termes du paragraphe 95(3), «faire l'objet d'aucune autre mesure en vertu de la présente loi».¹ Les requérants

¹ Subsections 91(1) and 95(3) read as follows:

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

- (a) the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement or an arbitral award, or
- (b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty,

and his grievance has not been dealt with to his satisfaction, he may refer the grievance to adjudication.

95. ...

(3) Where

- (a) a grievance has been presented up to and including the final level in the grievance process, and
- (b) the grievance is not one that under section 91 may be referred to adjudication,

the decision on the grievance taken at the final level in the grievance process is final and binding for all purposes of this Act and no further action under this Act may be taken thereon.

¹ Les paragraphes 91(1) et 95(3) se lisent comme suit:

91. (1) Lorsqu'un employé a présenté un grief jusqu'au dernier palier de la procédure applicable aux griefs inclusivement, au sujet

- a) de l'interprétation ou de l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, ou
- b) d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire,

et que son grief n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante pour lui, il peut renvoyer le grief à l'arbitrage.

95. ...

(3) Lorsque

- a) la présentation d'un grief a atteint le dernier palier de la procédure applicable aux griefs inclusivement, et que
- b) le grief n'est pas un grief qui, aux termes de l'article 91, peut être renvoyé à l'arbitrage,

la décision relative au grief prise au dernier palier de la procédure applicable aux griefs est définitive et obligatoire à toutes fins de la présente loi et le grief ne peut faire l'objet d'aucune autre mesure en vertu de la présente loi.

Act.² This complaint accused the employer of infringing paragraph 8(2)(c)³ of the Act by taking disciplinary action against officers of the Union to penalize actions taken by them in the course of their duties as representatives of the employees. On the complaint form prescribed by the regula-

² Section 20 reads as follows:

20. (1) The Board shall examine and inquire into any complaint made to it that the employer, or any person acting on its behalf, or that an employee organization, or any person acting on its behalf, has failed

(a) to observe any prohibition contained in section 8, 9 or 10;

(b) to give effect to any provision of an arbitral award;

(c) to give effect to a decision of an adjudicator with respect to a grievance; or

(d) to comply with any regulation respecting grievances made by the Board pursuant to section 99.

(2) Where under subsection (1) the Board determines that any person has failed to observe any prohibition, to give effect to any provision or decision or to comply with any regulation as described in subsection (1), it may make an order, addressed to that person, directing him to observe the prohibition, give effect to the provision or decision or comply with the regulation, as the case may be, or take such action as may be required in that behalf within such specified period as the Board may consider appropriate and,

(a) where that person has acted or purported to act on behalf of the employer, it shall direct its order as well

(i) in the case of a separate employer, to the chief executive officer thereof, and

(ii) in any other case, to the Secretary of the Treasury Board; and

(b) where that person has acted or purported to act on behalf of an employee organization, it shall direct its order as well to the chief officer of that employee organization.

³ Section 8(2)(c) reads as follows:

8. ...

(2) No person shall

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

(i) to become, refrain from becoming or cease to be, or

(ii) except as otherwise provided in a collective agreement, to continue to be,

a member of an employee organization, or to refrain from exercising any other right under this Act;

but no person shall be deemed to have contravened this subsection by reason of any act or thing done or omitted in relation to a person employed, or proposed to be employed, in a managerial or confidential capacity.

déposèrent alors une plainte devant la Commission suivant l'article 20 de la Loi.² Cette plainte accusait l'employeur d'avoir violé l'alinéa 8(2)(c)³ de la Loi en prenant des mesures disciplinaires contre des officiers du syndicat pour sanctionner des actes qu'ils avaient accomplis dans l'exercice de leurs

² Le texte de l'article 20 est le suivant:

20. (1) La Commission doit se renseigner et enquêter sur toute plainte à elle faite portant que l'employeur ou une personne agissant pour son compte, ou une association d'employés ou une personne agissant pour son compte a omis

a) d'observer les interdictions prévues par les articles 8, 9 ou 10;

b) de donner effet à une disposition d'une décision arbitrale;

c) de donner effet à une décision d'un arbitre relative à un grief; ou

d) de se conformer à tout règlement relatif aux griefs, établi par la Commission conformément à l'article 99.

(2) Lorsque, en vertu du paragraphe (1), la Commission décide qu'une personne n'a pas observé une interdiction, n'a pas donné effet à une disposition ou à une décision ou ne s'est pas conformée à un règlement décrit au paragraphe (1), elle peut rendre une ordonnance, adressée à cette personne, lui enjoignant d'observer cette interdiction, de donner effet à la disposition ou à la décision ou de se conformer au règlement, selon le cas, ou de prendre toute mesure requise à cet effet dans le délai que la Commission estime approprié et,

a) lorsque la personne a agi ou a prétendu agir pour le compte de l'employeur, la Commission doit aussi adresser son ordonnance,

(i) dans le cas d'un employeur distinct, au fonctionnaire administratif en chef de cet employeur, et

(ii) dans tout autre cas, au secrétaire du conseil du Trésor; et

b) lorsque la personne a agi ou a prétendu agir pour le compte d'une association d'employés, la Commission doit aussi adresser son ordonnance au dirigeant en chef de cette association d'employés.

³ L'alinéa 8(2)(c) se lit comme suit:

8. ...

(2) Nul ne peut

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

(i) à devenir, s'abstenir de devenir ou cesser d'être, ou

(ii) sauf dispositions différentes contenues dans une convention collective, à continuer d'être

membre d'une association d'employés, ou à s'abstenir d'exercer tout autre droit que la présente loi lui accorde;

mais nul n'est censé avoir contrevenu au présent paragraphe en raison de toute action ou chose faite ou omise par rapport à une personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles ou dont l'emploi en cette qualité est proposé.

tions, the applicants indicated that they were asking the Board to make an order directing the employer to withdraw the letter of reprimand which had been placed in their files. This is the complaint which was dismissed by the decision *a quo*, solely on the ground that the Board considered it did not have jurisdiction over the case at bar, because it felt it could not grant the relief requested by the applicants, since that relief was the same as that which they had vainly tried to obtain through their grievances.

In my view, this decision is incorrect. When a complaint is filed under subsection 20(1), the Board does not have before it an application for relief; it has a complaint charging one party with failing to do what the law required it to do. If after investigation the Board considers that there were grounds for the complaint, it must make the order that seems appropriate to it in the circumstances from among those it is authorized by law to make; and the Board must make the order so selected even though it is relief which the complainant did not request. Accordingly, if the party who has filed a complaint under section 20 is asking for relief which the Board feels it cannot grant, the Board does not on that account cease to have jurisdiction and a duty to act on the complaint. In such a case, however, the Board should, if it considers that the complaint has merit, see that an order authorized by the statute is made.

For these reasons, I would allow the application, set aside the decision *a quo*, and refer the matter back to the Board for action on the complaint made by the applicants, assuming that a complaint made pursuant to section 20 does not cease to be within the jurisdiction of the Board solely because the complainant seeks relief which the Board considers it cannot grant.

* * *

RYAN J.: I concur.

* * *

LE DAIN J.: I concur.

fonctions de représentants des employés. Sur la formule de plainte prescrite par les règlements, les requérants indiquèrent qu'ils désiraient que la Commission émette une ordonnance enjoignant à l'employeur de retirer la lettre de réprimande qui avait été placée dans leurs dossiers. C'est cette plainte qu'a rejetée la décision attaquée au seul motif que la Commission jugeait n'avoir pas compétence en l'espèce parce qu'elle croyait ne pouvoir accorder le redressement sollicité par les requérants puisque ce redressement était le même que celui qu'ils avaient vainement tenté d'obtenir en présentant leurs griefs.

Cette décision est, à mon avis, mal fondée. Lorsqu'une plainte est portée en vertu du paragraphe 20(1), la Commission n'est pas saisie d'une demande de redressement, mais bien d'une plainte reprochant à une partie de n'avoir pas fait ce que la loi l'obligeait à faire. Si, après enquête, la Commission juge la plainte fondée, elle doit prononcer, parmi les ordonnances que la loi l'autorise à rendre, celle qui lui paraît appropriée en l'espèce. Et la Commission doit prononcer l'ordonnance ainsi choisie, même s'il s'agit d'un redressement que le plaignant n'a pas sollicité. En conséquence, si celui qui a déposé une plainte en vertu de l'article 20 demande un redressement que la Commission croit ne pouvoir accorder, la Commission ne cesse pas, à cause de cela, d'avoir la compétence et le devoir de donner suite à la plainte. En pareil cas, la Commission doit, cependant, si elle juge la plainte fondée, veiller à prononcer une ordonnance qu'autorise la loi.

Pour ces motifs, je ferais droit à la requête, je casserais la décision attaquée et je renverrais l'affaire à la Commission pour qu'elle donne suite à la plainte des requérants en prenant pour acquis qu'une plainte faite en vertu de l'article 20 ne cesse pas d'être de la compétence de la Commission pour le seul motif que le plaignant sollicite un redressement que la Commission juge ne pouvoir accorder.

* * *

i

LE JUGE RYAN: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.