

A-642-79

A-642-79

The Queen (Applicant)

v.

Professional Institute of the Public Service of Canada (Respondent)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and Kerr D.J.—Ottawa, June 9 and 13, 1980.

Judicial review — Public Service — Management exclusions — Whether Public Service Staff Relations Board has power to designate exclusions under paragraph (a) of the definition — Whether persons designated as exclusions are excluded by operation of law — Jurisdiction of Board to appoint examiner to determine status under paragraph (a) of the definition — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 2, 18 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review the decision of the Public Service Staff Relations Board appointing an examiner under section 18 of the *Public Service Staff Relations Act* to inquire into the duties and responsibilities of an employee who, the applicant claimed, was in a position confidential to a Chief Executive Officer of a part of the Public Service and who therefore comes within the provisions of paragraph (a) of the definition of a "person employed in a managerial or confidential capacity" in section 2 of the Act. The applicant objected to the appointment of the examiner on the basis that persons coming within paragraph (a) are not "designated" as exclusions but are excluded by operation of law and since neither the employer nor the Board has any power of designation, there is no corresponding right of objection. The applicant agreed that the Board, under paragraphs (c) to (g), is specifically empowered to determine managerial or confidential status in connection with an application for certification of a bargaining agent and also pursuant to the Regulations of the Board, where such designation is objected to by the bargaining agent. In cases where such designation is not objected to by the bargaining agent, the employer has the power to designate. But the applicant claimed there is a distinction between paragraphs (a) and (b) on the one hand and (c) to (g) on the other. It is to be implied that persons falling under (a) and (b) must be so recognized whether or not a bargaining agent objects and it is to be further inferred that the Board has no power to look into the designation of persons in paragraphs (a) and (b). The applicant also submitted that the decision under review was purely a declaratory decision that the Board had no authority to make under section 18 of the Act.

Held, the section 28 application is dismissed. The fact that specific powers are granted and specific procedures are provided in paragraphs (c) to (g) does not impliedly exclude the power to make necessary determinations in respect of paragraphs (a) and (b). There is a practical necessity for the proper

La Reine (Requérante)

c.

L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada (Intimé)

Cour d'appel, les juges Heald et Urie, le juge suppléant Kerr—Ottawa, 9 et 13 juin 1980.

Examen judiciaire — Fonction publique — Exclusion de gestionnaires — Il échet d'examiner si la Commission des relations de travail dans la Fonction publique est habilitée à désigner des fonctionnaires exclus visés à l'alinéa a) de la définition — Il échet d'examiner si les fonctionnaires exclus le sont par l'effet de la Loi — Compétence de la Commission pour nommer un enquêteur chargé de vérifier le statut de fonctionnaires visés à l'alinéa a) de la définition — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2, 18 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande fondée sur l'article 28 et tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui a nommé, en application de l'article 18 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, un enquêteur pour vérifier les fonctions et responsabilités d'un employé qui, selon la requérante, occupe un poste de confiance auprès de l'agent administratif en chef d'un élément de la Fonction publique et qui, de ce fait, tombe dans le champ d'application de l'alinéa a) de la définition de «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» figurant à l'article 2 de cette Loi. La requérante s'oppose à la nomination de l'enquêteur en faisant valoir que les personnes visées par l'alinéa a) ne sont pas exclues par l'effet d'une décision mais par l'effet de la Loi et, ni l'employeur ni la Commission n'ayant le pouvoir d'exclusion, il n'y a pas de droit d'opposition correspondant. La requérante convient qu'en vertu des alinéas c) à g), la Commission est expressément habilitée à déterminer le statut des préposés à la gestion ou à des fonctions confidentielles lors d'une demande d'accréditation d'un agent négociateur, et conformément à ses règlements en cas d'opposition formulée par l'agent négociateur. Dans les cas où l'agent négociateur ne formule pas d'objections, l'employeur peut procéder à la désignation. Cependant, la requérante soutient qu'il y a une différence entre les alinéas a) et b) d'une part, et les alinéas c) et g) d'autre part. Il faudrait en déduire que les personnes tombant dans le champ d'application des alinéas a) et b) doivent être reconnues telles, qu'il y ait ou non opposition de l'agent négociateur, et que la Commission n'a pas compétence pour enquêter sur l'exclusion des personnes visées par les alinéas a) et b). La requérante soutient également que la décision attaquée est purement déclaratoire et, de ce fait, échappe à la compétence de la Commission, telle qu'elle est prévue par l'article 18 de la Loi.

Arrêt: la demande fondée sur l'article 28 est rejetée. Le fait que les alinéas c) à g) accordent des pouvoirs spécifiques et qu'ils édictent des procédures aussi spécifiques n'a pas pour conséquence de supprimer le pouvoir de se prononcer au besoin quant aux alinéas a) et b). Il y a nécessité pratique pour la

administration of the Act, that the Board have jurisdiction to make determinations under paragraphs (a) and (b). To hold otherwise would have the effect of deciding that the employer would have the right to decide the issue unilaterally simply by claiming that a particular employee comes within paragraph (a) or (b). It cannot have been the intention of Parliament in conferring on the Board the wide powers under section 18 to so restrict the Board in its operations so as to permit of such an incongruous result. The decision in this case was not a purely declaratory decision. It was a jurisdictional decision and was necessary as a preliminary essential to a determination of the issue before it.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

W. L. Nisbet, Q.C. for applicant.
M. Wexler for respondent.
J. E. McCormick for Public Service Staff Relations Board.
L. M. Joyal, Q.C. for Public Service Alliance of Canada.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Professional Institute of the Public Service of Canada, Ottawa, for itself.
Public Service Staff Relations Board, Ottawa, for itself.
Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, for Public Service Alliance of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board (hereinafter the Board) dated November 5, 1979. The relevant facts giving rise to this matter are as follows. This applicant took the position that one M. G. Clennett, Director (Foreign), Office of the Inspector General of Banks, Department of Finance, Government of Canada, is employed in a position confidential to the Inspector General of Banks, the Chief Executive Officer of that portion of the Public Service known as the Office of the Inspector General of Banks, Department of Finance, and

bonne administration de la Loi que la Commission ait la compétence de se prononcer en vertu des alinéas a) et b). Adopter la solution contraire aurait pour effet de reconnaître que l'employeur a le droit de trancher la question de façon unilatérale par la seule affirmation de sa part qu'un employé donné tombe dans le champ d'application de l'alinéa a) ou de l'alinéa b). Il n'est pas possible que le législateur donne à la Commission les pouvoirs étendus de l'article 18 tout en la restreignant dans ses opérations au point d'en venir à un résultat aussi absurde. La décision attaquée n'était pas une décision purement déclaratoire. Elle portait sur la question de compétence et constituait un préalable à l'instruction de la question dont la Commission était saisie.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

W. L. Nisbet, c.r. pour la requérante.
M. Wexler pour l'intimé.
J. E. McCormick pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.
L. M. Joyal, c.r. pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la requérante.
L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, Ottawa, pour son propre compte.
La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa, pour son propre compte.
Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

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

LE JUGE HEALD: Il s'agit ici d'une demande fondée sur l'article 28 tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (ci-après appelée «la Commission») le 5 novembre 1979. Les faits sont les suivants. La requérante à l'instance soutient qu'un certain M. G. Clennett, Directeur (étranger) au Bureau de l'inspecteur général des banques, au ministère des Finances du gouvernement du Canada, occupe un poste de confiance auprès de l'inspecteur général des banques, lequel est le fonctionnaire administratif en chef de cet élément de la Fonction pu-

is therefore a person described in paragraph (a) of the definition of "person employed in a managerial or confidential capacity" in section 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35¹. The respondent herein advised the Board that it was not satisfied that Mr. Clennett was so employed and asked the Board to appoint an examiner to inquire into the duties and responsibilities of Mr. Clennett. The applicant then objected to the appointment of an examiner on the basis that persons coming within paragraph (a) *supra* of section 2 are not "designated" as exclusions but are excluded by operation of law and that since neither the employer nor the Board has any power of designation, there is no corresponding right of objection. The Board, however, decided that it had authority under section 18 of the *Public*

¹ That definition reads as follows:

2. In this Act

"person employed in a managerial or confidential capacity", means 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;

blique connu sous le nom de Bureau de l'inspecteur général des banques, ministère des Finances, et que, par conséquent, il tombe sous le coup de l'alinéa a) de la définition que donne de l'expression «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35¹. L'intimé à l'instance a avisé la Commission qu'il n'était pas convaincu que M. Clennett était ainsi préposé et a demandé à la Commission la nomination d'un enquêteur qui vérifierait les fonctions et responsabilités de M. Clennett. La requérante a refusé de donner suite à cette demande. Elle soutient en effet que les personnes visées au susmentionné alinéa a) de l'article 2 ne sont pas exclues par l'effet d'une décision mais par l'opération de la Loi et que, puisque ni

¹ Cette définition est ainsi conçue:

2. Dans la présente loi

«personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» désigne 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;

*Service Staff Relations Act*² to appoint an examiner and accordingly appointed an officer of the Board, "... to inquire into and report to the Board on the duties and responsibilities of Mr. Clennett." Pursuant to section 25 of the *Public Service Staff Relations Act*, the applicant requested the Board to review that decision. The Board did review its decision and refused to rescind, alter, amend or vary it in any way. Subsequently the inquiry officer so appointed conducted his inquiry, and submitted his report to the Board, copies of which were sent to both of the parties hereto. Neither party questioned the accuracy of the report and consequently both parties accept as a fact, the finding of the examiner that Mr. Clennett occupies the position of Director (Foreign) in the Office of the Inspector General of Banks, Department of Finance. This applicant however, renewed its challenge to the authority of the Board under section 18 *supra* to determine Mr. Clennett's status as a person coming within paragraph (a) *supra*. The Board then held a hearing on June 19, 1979 and on October 25, 1979, delivered the decision herein impugned in which it decided that it has jurisdiction to determine Mr. Clennett's status under paragraph (a). It further instructed its Secretary/Registrar to communicate with the parties to arrange a date on which the hearing would be reconvened at which time the Board proposed to hear all evidence relevant to the issue. The hearing has not been reconvened because of the commencement of this section 28 application which attacks the Board's jurisdiction to hold the hearing.

Counsel for the applicant refers to the distinction in the definition section of the *Public Service*

² Said section 18 reads as follows:

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.

l'employeur ni la Commission n'ont de pouvoir d'exclusion, il n'y a pas de droit d'opposition. La Commission a cependant jugé que l'article 18 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*² l'autorisait à nommer un enquêteur et elle a donc chargé un agent de la Commission de [TRADUCTION] « ... vérifier les fonctions et responsabilités de M. Clennett et faire rapport à la Commission. » En vertu de l'article 25 de cette même Loi, la requérante a demandé à la Commission d'examiner de nouveau cette décision. La Commission a examiné de nouveau sa décision, mais a refusé de l'annuler ou de la modifier de quelque façon que ce soit. Plus tard, l'enquêteur ainsi nommé a accompli sa mission et a soumis un rapport à la Commission, rapport dont copie a été transmise aux deux parties à la présente affaire. Ni l'une ni l'autre n'a mis en doute l'exactitude du rapport et il s'ensuit que les deux parties acceptent, comme fait prouvé, la conclusion de l'examineur que M. Clennett occupe le poste de Directeur (étranger) au Bureau de l'inspecteur général des banques au ministère des Finances. La requérante à l'instance a cependant contesté à nouveau la compétence de la Commission, aux termes de l'article 18 susmentionné, à juger si M. Clennett appartient à la catégorie de personnes définies à l'alinéa a) précité. La Commission a tenu une audience le 19 juin 1979 et, le 25 octobre 1979, a rendu la décision attaquée, décision où elle déclare avoir compétence pour se prononcer sur la situation de M. Clennett à l'égard de l'alinéa a). Elle a de plus donné instruction à son secrétaire-greffier de communiquer avec les parties afin de fixer une audience où elle pourrait entendre toute la preuve pertinente au litige. Cette audience n'eut pas lieu vu la présente demande en vertu de l'article 28 contestant à la Commission la compétence de tenir l'audience.

L'avocat de la requérante invoque la distinction dans l'article des définitions de la *Loi sur les*

² L'article 18 susmentionné est ainsi formulé:

18. La Commission applique la présente loi et exerce les pouvoirs et fonctions que celle-ci 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.

Staff Relations Act relating to persons covered by paragraphs (a) and (b) thereof on the one hand and persons who fall within paragraphs (c) to (g) thereof on the other hand. He points out that, under paragraphs (c) to (g), the Board is specifically empowered to determine managerial or confidential status in connection with an application for certification of a bargaining agent and also pursuant to the Regulations of the Board, where such designation is objected to by the bargaining agent. In cases where such designation is not objected to by the bargaining agent, the employer has the power to designate. Thus, in his submission, since these powers are specifically restricted to paragraphs (c) to (g), it is to be implied that persons falling within (a) and (b) must be so recognized whether or not a bargaining agent objects and it is to be further inferred that the Board has no power to look into the designation of persons in paragraphs (a) and (b).

I do not agree with this submission. To determine this issue, it is instructive, in my view, to consider the scheme, objectives and purpose of the *Public Service Staff Relations Act*. The Act is entitled "An Act respecting employer and employee relations in the Public Service of Canada". Section 3 makes the Act applicable to all portions of the Public Service. Section 6 confers upon every employee the right to be a member of an employee organization and the right to participate in the lawful activities of the employee organization of which he is a member. "Employee" is defined as a person employed in the Public Service other than certain excepted classes as therein specified, one of which classes is persons employed in a managerial or confidential capacity, the class in issue in this application.

The powers and duties of the Board are set out in sections 18 to 25 of the Act. It was the submission of each of counsel for the respondent, the intervenant, and for the Board, that section 18 of the Act confers upon the Board the necessary power to determine compliance with the Act, and to administer and supervise the implementation of the Act by the parties. I agree with this submission. The issue in this case is whether or not Mr. Clennett comes within the definition of paragraph (a) quoted *supra*. The employer submits he does,

relations de travail dans la Fonction publique entre les personnes visées aux alinéas a) et b) d'une part, et celles visées aux alinéas c) à g) d'autre part. Il souligne qu'en vertu des alinéas c) à g) la Commission est expressément habilitée à décider de la situation à l'égard des fonctions de gestion ou des fonctions confidentielles lors d'une demande d'accréditation d'un agent négociateur, et conformément à ses règlements en cas d'opposition de l'agent négociateur. Dans les cas où l'agent négociateur ne formule pas d'opposition, l'employeur peut procéder à la désignation. Donc selon cette thèse, puisque ces pouvoirs sont expressément limités aux alinéas c) à g), il faut en déduire que les personnes assujetties aux alinéas a) et b) doivent être reconnues comme telles qu'il y ait ou non opposition de l'agent négociateur. Il faut aussi en déduire que la Commission n'a pas compétence pour examiner la désignation des personnes visées aux alinéas a) et b).

Je ne souscris pas à cette thèse. Pour résoudre la question en litige, il est utile à mon avis, de s'arrêter à l'économie et aux objectifs de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Le titre complet de ce texte est «Loi concernant les relations entre employeur et employés dans la Fonction publique du Canada». L'article 3 rend la Loi applicable à tous les éléments de la Fonction publique. L'article 6 accorde à tout employé le droit d'être membre d'une association d'employés et celui de participer aux activités légitimes de l'association d'employés dont il est membre. «Employé» désigne dans cette Loi la personne employée dans la Fonction publique, à l'exception de celle appartenant à l'une des classes précisées. L'une de ces classes est celle objet du présent litige, soit celle des personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles.

Les pouvoirs et fonctions de la Commission sont définis aux articles 18 à 25 de la Loi. L'avocat de l'intimé, celui de l'intervenante et celui de la Commission ont tous soutenus que l'article 18 de la Loi confère à la Commission les pouvoirs nécessaires de juger de l'observance de la Loi, ceux d'appliquer la Loi et ceux de surveiller son application par les parties. Je suis de cet avis. La question en litige ici est de déterminer si M. Clennett répond à la définition de l'alinéa a) cité plus haut. L'employeur soutient que oui, le syndicat soutient que

the union submits he may not. The answer depends on the facts surrounding Mr. Clennett's employment as applied to the definition contained in the Act. Section 18 requires the Board to administer the Act and for the purpose of attaining the objects of the Act, gives the Board such incidental powers as may be necessary to achieve that end. The fact that specific powers are granted and specific procedures are provided in paragraphs (c) to (g) does not, in my view, impliedly exclude the power to make necessary determinations in respect of paragraphs (a) and (b). In my opinion, the situation here is similar to that discussed by Le Dain J. in the case of *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*³. As in that case, here also, I believe there is a practical necessity for the proper administration of the Act, that the Board have jurisdiction to make determinations under paragraphs (a) and (b). To hold otherwise would have the effect of deciding that the employer, in a situation of this kind, would have the right to decide the issue unilaterally simply by claiming that a particular employee comes within paragraph (a) or (b). It cannot have been the intention of Parliament in conferring on the Board the wide powers set out in section 18, to so restrict the Board in its operations so as to permit of such an incongruous result. I would also adopt the passage from 36 Halsbury, 3rd edition, vol. 36, page 436, paragraph 657 which Le Dain J. adopted in the *Interprovincial* case *supra* and which reads as follows [at page 608]:

The powers conferred by an enabling statute include not only such as are expressly granted but also, by implication, all powers which are reasonably necessary for the accomplishment of the object intended to be secured.

In my view, it is "reasonably necessary" for this Board to be clothed with the power to determine who is and who is not to be included in the exclusions from the definition of "employee" specified in paragraphs (a) and (b) *supra*.

It was also submitted by the applicant that the decision here under review was a purely declaratory decision that the Board had no authority to make under section 18 of the Act *supra*. I do not agree that the decision in this case was a purely declaratory decision. The decision in this case was a jurisdictional decision and was necessary as a

³ [1978] 1 F.C. 601 at pp. 606 and 607.

ce n'est pas certain. La réponse dépend des faits entourant l'emploi de M. Clennett en regard de la définition portée à la Loi. L'article 18 fait obligation à la Commission d'appliquer la Loi et, pour permettre la réalisation des objets de la Loi, accorde à la Commission des pouvoirs accessoires nécessaires à cette fin. Le fait que les alinéas c) à g) accordent des pouvoirs spécifiques et qu'ils édictent des procédures aussi spécifiques n'a pas à mon avis pour conséquence de supprimer le pouvoir de se prononcer au besoin quant aux alinéas a) et b). Selon moi, la situation est ici semblable à celle qu'a étudiée le juge Le Dain dans l'affaire *Interprovincial Pipe Line Limited c. L'Office national de l'énergie*³. Comme dans cette affaire, il y a ici aussi, je crois, nécessité pratique pour la bonne administration de la Loi que la Commission ait la compétence de se prononcer en vertu des alinéas a) et b). Adopter la solution contraire aurait pour effet de reconnaître que l'employeur, dans des situations de ce genre, a le droit de trancher la question de façon unilatérale par la seule affirmation de sa part qu'un employé donné tombe sous le coup de l'alinéa a) ou de l'alinéa b). Il n'est pas possible que le législateur donne à la Commission les pouvoirs étendus de l'article 18 tout en restreignant celle-ci dans ses opérations au point d'en venir à un résultat aussi absurde. Je suivrai le passage tiré de 36 Halsbury, 3^e édition, vol. 36, page 436, paragraphe 657, que le juge Le Dain a lui-même suivi dans l'affaire *Interprovincial* déjà mentionnée, et dont voici le texte [à la page 608]:

[TRADUCTION] Les pouvoirs accordés par une loi habilitante ne comprennent pas seulement les pouvoirs accordés expressément, mais également par implication tous les pouvoirs raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif visé.

A mon avis, il est «raisonnablement nécessaire» que la Commission soit investie du pouvoir de déterminer qui est et qui n'est pas visé par les exclusions de la définition du mot «employé» énoncées aux alinéas a) et b) précités.

La requérante a aussi soutenu que la décision attaquée était purement déclaratoire et que la Commission n'avait pas la compétence de la prendre en vertu de l'article 18 de la Loi déjà cité. Je ne suis pas d'avis que la décision visée aux présentes a été une décision purement déclaratoire. Cette décision en était une de compétence et constituait

³ [1978] 1 C.F. 601, aux pp. 606 et 607.

preliminary essential to a determination of the issue before it. In the event the Board had decided it was without jurisdiction, the practical result would have been that Mr. Clennett would remain excluded from the status of employee as defined in the Act. The rights conferred upon an employee by section 6 would not accrue to Mr. Clennett. Conversely, the prohibitions upon persons employed in a managerial or confidential capacity as set out in sections 8 and 9 of the Act would apply to him. Thus, the jurisdictional decision by the Board was not purely declaratory nor was it made in a vacuum. The decision was necessary for the proper carrying on of the Board's duties and that decision carries with it very definite consequences for the individual concerned. The applicant relied on the decision of this Court in *Public Service Alliance of Canada v. Public Service Staff Relations Board*⁴. In my opinion, that case has substantially different facts from the case at bar because there the union requested a declaration under section 18 of the Act. The Court held that "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; ...". For the reasons stated *supra*, I have concluded that the decision here was not "a purely declaratory decision". Consequently the decision of the Court in the *Public Service Alliance of Canada* case *supra*, that the Board did not have the power to make a purely declaratory decision under section 18 does not apply to the instant case where the Board's decision has very practical and tangible consequences.

For all of the above reasons, I would dismiss the section 28 application.

* * *

URIE J.: I agree.

* * *

KERR D.J.: I agree.

un préalable à la détermination de la question soumise. Si la Commission avait jugé qu'elle était incompétente, la conséquence pratique aurait été de laisser M. Clennett exclu de l'état d'employé au sens de la Loi. Il ne bénéficierait pas des droits que l'article 6 donne à un employé. Au contraire, les interdictions faites aux personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles par les articles 8 et 9 de la Loi lui seraient applicables. La décision de compétence n'est donc ni purement déclaratoire ni gratuite. Elle était nécessaire à l'exercice par la Commission de ses devoirs et elle comporte des conséquences très nettes pour la personne concernée. La requérante a invoqué la décision de cette Cour dans l'affaire *L'Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*⁴. A mon avis, les faits de cette affaire diffèrent sensiblement de ceux de l'affaire qui nous occupe; le syndicat y demandait en effet une déclaration en vertu de l'article 18 de la Loi. La Cour a alors statué que «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; ... ». Pour les motifs déjà donnés, j'en suis venu à la conclusion que la décision attaquée n'était pas «purement déclaratoire». En conséquence, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *L'Alliance de la Fonction publique du Canada* déjà mentionnée, savoir que la Commission n'a pas compétence pour rendre une décision purement déclaratoire en vertu de l'article 18, ne s'applique pas dans l'affaire devant nous, où la décision de la Commission a des conséquences immédiates et sérieuses.

Par ces motifs, je rejeterai cette demande fondée sur l'article 28.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je souscris.

⁴ [1979] 2 F.C. 599 at p. 619.

⁴ [1979] 2 C.F. 599, à la p. 619.