

T-2233-78

T-2233-78

Canadian Union of Postal Workers (Plaintiff)

v.

J. H. Brown, in his capacity as Chairman of the Public Service Staff Relations Board (Defendant)

and

Treasury Board, represented by the Attorney General of Canada and the Public Service Staff Relations Board (Mis-en-cause)

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, February 26 and 29, 1980.

Public Service — Action to determine whether Chairman of Public Service Staff Relations Board enjoys any discretion when deciding on the terms of reference of a conciliation board — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 59, 83, 86(4).

The “terms of reference” given by the Chairman of the Public Service Staff Relations Board pursuant to section 83 of the *Public Service Staff Relations Act* to a conciliation board established pursuant to section 59 of the Act did not contain all the questions the two parties submitted to him. He eliminated some and added others. He did not merely incorporate the matters raised by the parties but added his own observations. Plaintiff submits that the Chairman does not have this type of discretion under section 83. It is not up to him to decide what matters should or should not be submitted to the board or to decide on the legality of a proposal. This would be the role of the conciliation board itself, or the Board or the courts. The Chairman has a strictly administrative role: he collects the information from the two parties and passes it on to the board. He must not assume a quasi-judicial power but must quite simply, as section 83 provides “deliver a statement”.

Held, the action is dismissed. The purpose of establishing a conciliation board is to assist the parties in reaching agreement. The *Public Service Staff Relations Act* imposes more restrictions on negotiators than labour legislation in the private sector in Canada. If the board recommended measures which contravene those restrictions, these would not be implemented. It is in this sense that the Chairman must see that he refers to the board only matters which it can deal with effectively. Under section 83, the Chairman may amend the statement he delivers to the board; he may do so either before or after the findings are reported. He may also, under section 86(4), direct the board to reconsider and clarify or amplify its report or to consider and report on any matter added to such statement. The Chairman has a certain amount of discretion under section 83. His power is not limited to referring all subjects automatically to the board, as he must do in the case of arbitration under section 67. He can amend the statement by adding or

Syndicat des postiers du Canada (Demandeur)

c.

J. H. Brown, en sa qualité de président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (Défendeur)

et

Le Conseil du Trésor, représenté par le procureur général du Canada, et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (Mis-en cause)

Division de première instance, le juge Dubé—Ottawa, 26 et 29 février 1980.

Fonction publique — Il échet de déterminer si le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique jouit d'une discrétion lorsqu'il détermine le mandat d'un bureau de conciliation — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 59, 83, 86(4).

Le «mandat» remis par le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et conformément à l'article 83 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, à un bureau de conciliation constitué en application de l'article 59 de cette Loi, n'a pas inclus toutes les questions que lui ont soumises les deux parties. Il en a soustrait quelques-unes et en a ajouté d'autres. Il ne s'est pas contenté d'inscrire les matières soulevées par les parties, mais il a ajouté ses propres observations. Selon le demandeur, le Président ne jouit pas de ce genre de discrétion en vertu de l'article 83. Ce n'est pas à lui de décider quelle matière doit, ou ne doit pas, être soumise au bureau, et il ne lui revient pas de décider de la légalité d'une proposition. Ce rôle ne relèverait que du bureau lui-même, ou de la Commission, ou des tribunaux. Le Président ne joue qu'un rôle strictement administratif: il recueille les données des deux parties et les transmet au bureau. Il ne doit pas s'affubler d'un pouvoir quasi judiciaire, mais doit tout simplement, comme le veut l'article 83, «remettre le relevé».

Arrêt: l'action est rejetée. Le but de l'établissement d'un bureau de conciliation est d'aider les parties à se mettre d'accord. La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* impose plus de restrictions aux négociateurs que les législations ouvrières dans le domaine privé au Canada. Si le bureau recommandait des mesures qui vont à l'encontre de ces restrictions, de telles recommandations n'auraient aucune suite. C'est dans ce sens que le Président doit voir à ne placer devant le bureau que des matières sur lesquelles il peut se pencher utilement. Selon l'article 83, le Président peut modifier le relevé qu'il remet au bureau; il peut le faire avant ou après la transmission du rapport. Il peut aussi, conformément à l'article 86(4), ordonner au bureau d'examiner à nouveau et d'élucider ou de développer son rapport, ou d'examiner toute question ajoutée à ce relevé et de lui présenter un rapport à cet égard. En vertu de l'article 83, le Président jouit d'une certaine discrétion. Son pouvoir n'est pas limité à remettre servilement

deleting matters which in his view are contrary to the provisions of the Act, as he deems necessary or advisable in the interest of assisting the parties in reaching agreement.

ACTION.

COUNSEL:

G. Nadeau for plaintiff.
F. Lemieux for defendant.
H. Newman for mis-en-cause Treasury Board.

J. McCormick for mis-en-cause Public Service Staff Relations Board.

SOLICITORS:

Trudel, Nadeau, Letourneau, Lesage & Cleary, Montreal, for plaintiff.
Herridge, Tolmie, Ottawa, for defendant.
Deputy Attorney General of Canada for mis-en-cause Treasury Board.
Public Service Staff Relations Board, Ottawa, for itself.

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

DUBÉ J.: The issue to be determined here is whether under section 83 of the *Public Service Staff Relations Act*¹ the Chairman of the Public Service Staff Relations Board ("the Chairman") enjoys any discretion when deciding on the terms of reference of a conciliation board. The section reads as follows:

83. Forthwith upon the establishment of a conciliation board, the Chairman shall deliver to the conciliation board a statement setting forth the matters on which the board shall report its findings and recommendations to the Chairman, and the Chairman may, either before or after the report to him of its findings and recommendations, amend such statement by adding thereto or deleting therefrom any matter he deems necessary or advisable in the interest of assisting the parties in reaching agreement.

This interpretation became necessary as a result of a judgment of the Federal Court of Appeal (A-307-79) authorizing the Canadian Union of Postal Workers to file an amended statement of

tous les sujets au bureau, comme dans le cas de l'arbitrage prévu à l'article 67. Il peut modifier le relevé en ajoutant ou retranchant certaines matières qui selon lui vont à l'encontre des stipulations de la Loi, tel qu'il estime nécessaire ou opportun pour aider les parties à se mettre d'accord.

ACTION.

AVOCATS:

G. Nadeau pour le demandeur.
F. Lemieux pour le défendeur.
H. Newman pour le mis-en-cause le Conseil du Trésor.

J. McCormick pour la mise-en-cause la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

PROCTEURS:

Trudel, Nadeau, Letourneau, Lesage & Cleary, Montréal, pour le demandeur.
Herridge, Tolmie, Ottawa, pour le défendeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le mis-en-cause le Conseil du Trésor.
La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa, pour elle-même.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit ici de déterminer si en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*¹, le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique («le Président») jouit d'une discrétion lorsqu'il détermine le mandat d'un bureau de conciliation. L'article se lit comme suit:

83. Immédiatement après l'établissement d'un bureau de conciliation, le Président doit lui remettre le relevé indiquant les questions sur lesquelles le bureau doit lui faire rapport de ses conclusions et recommandations. Le Président peut, avant ou après la transmission à lui faite dudit rapport, modifier ce relevé en y ajoutant ou en en retranchant toute question qu'il estime nécessaire ou opportun d'inclure ou d'omettre pour aider les parties à se mettre d'accord.

Cette interprétation a été rendue nécessaire suite à un jugement de la Cour d'appel fédérale (A-307-79) autorisant le Syndicat des postiers du Canada à déposer une déclaration amendée se

¹ R.C.S. 1970, c. P-35.

¹ S.R.C. 1970, c. P-35.

claim dealing solely with the extent of the Chairman's powers under the above-cited section.

Section 83 is in Part III of the Act, which contains provisions applicable to the resolution of disputes. Under section 59, where the parties have bargained collectively without reaching an agreement, if the parties choose arbitration sections 63 to 76 apply to the resolution of the dispute; if they choose conciliation, sections 77 to 89 will apply.

Conciliation was chosen here, and section 77 therefore governs the request for the establishment of a board. Section 78 provides that the Chairman shall establish such a board unless it appears to him, after consultation with each of the parties, that such a board is unlikely to serve the purpose of assisting the parties in reaching an agreement. The subsequent sections govern the constitution of the board, while section 83, finally, provides for its terms of reference.

The procedure to be followed by the board is provided for in section 84; as soon as possible after receiving the statement referred to in section 83, the board shall endeavour to bring about agreement between the parties in relation to the matters set forth in the statement. Section 86 provides that the board shall, within fourteen days after the receipt of the statement, report its findings and recommendations to the Chairman. Subsection 86(2) provides that subsection 56(2) applies, *mutatis mutandis*, to the report. The said subsection 56(2) provides that no collective agreement shall provide for the alteration of any existing term or condition of employment necessitating the amendment of any legislation by Parliament. Subsection 86(3) provides that a report must not contain any recommendation concerning the appointment, release and so on of employees. Finally, another, more general restriction respecting the board's powers is contained in section 7, which provides that nothing in this Act shall be construed to affect the right or authority of the employer to determine the organization of the Public Service.

Section 89, the last section in Part III, provides that a recommendation of a board may be binding on the parties where the parties so agree before the report.

rapporant uniquement à l'étendue des pouvoirs du Président en vertu de l'article précité.

L'article 83 se situe à la Partie III de la Loi traitant des dispositions applicables au règlement des différends. En vertu de l'article 59, dans le cas où les parties ont négocié collectivement sans parvenir à une entente, si les parties choisissent l'arbitrage les articles 63 à 76 s'appliquent au règlement du différend; si elles adoptent la conciliation articles 77 à 89 devront s'appliquer.

Puisqu'il s'agit ici de conciliation c'est à l'article 77 que l'on retrouve la demande d'établissement d'un bureau. L'article 78 prévoit que le Président doit établir un tel bureau, à moins qu'il ne lui apparaisse, après consultation avec chacune des parties, qu'un tel bureau ne peut vraisemblablement pas aider les parties à se mettre d'accord. Les articles subséquents établissent la constitution du bureau et enfin l'article 83 son mandat.

La procédure à suivre par le bureau est prévue à l'article 84: aussitôt que possible après avoir reçu le relevé visé à l'article 83, le bureau doit s'efforcer de mettre les parties d'accord sur les questions indiquées dans le relevé. L'article 86 stipule que le bureau doit, dans les quatorze jours qui suivent la réception du relevé, communiquer ses conclusions et ses recommandations au Président. Le paragraphe 86(2) prévoit que le paragraphe 56(2) s'applique, *mutatis mutandis* au rapport. Ledit paragraphe 56(2) prescrit qu'aucune convention collective ne doit prévoir la modification d'une condition d'emploi existante nécessitant l'amendement de quelque loi par le Parlement. Le paragraphe 86(3) prescrit qu'un rapport ne doit contenir de recommandation concernant la nomination, le congédiement, etc. des employés. Enfin une autre restriction de nature plus générale quant aux pouvoirs du bureau se retrouve à l'article 7 à l'effet que rien dans la présente Loi ne doit s'interpréter comme portant atteinte au droit de l'employeur de déterminer comment doit être organisée la Fonction publique.

L'article 89, le dernier de la Partie III, prévoit que sur accord des parties avant le rapport, une recommandation d'un bureau peut lier les parties.

The “terms of reference” given by the Chairman to the board in the present case were filed in order to situate the problem in a specific and real context. The Chairman did not include in these terms of reference all the questions the two parties submitted to him. He eliminated some and added others. He did not merely incorporate the matters raised by the parties but added his own observations.

The document entitled “Terms of Reference of the Conciliation Board” is 39 pages long (English version) and contains a number of comments by the Chairman. By way of example only, he writes at page 6 that clause (a) of Article 4.07, Compulsory Membership, “contravenes the prohibition contained in paragraph 8(2)(c) of the Act”. He adds that “This in turn would contravene paragraph 56(2)(a) of the Act, as clause (a) would require an amendment to paragraph 8(2)(c)”. On page 8, concerning clause (5) of Article 9 which provides “that [an] employee will not be allowed to withdraw his grievance without the Union’s consent”, the Chairman wrote that in his view “the proposal would require an amendment to section 90 of the Act and therefore falls within the prohibition of paragraph 56(2)(a) of the Act”. He concludes that “[this] proposal is not referred to the conciliation board”.

At pages 8-9, when dealing with clause (6) of the same Article 9, the Chairman says that he sees “no reason why it should not be referred to the conciliation board, provided no recommendation is made that expands or restricts the provision of subsection 95(3) which would then offend paragraph 56(2)(a) of the Act”. He concludes as follows: “With that caution, the proposal is referred to the conciliation board”.

According to learned counsel for the plaintiff, the Chairman does not have this type of discretion under section 83. It is not up to him to decide what matters should, or should not, be submitted to the board or to decide on the legality of a proposal. This would be the role only of the conciliation board itself, or the Board, or the courts. According to him, the Chairman has a strictly administrative role: he collects the information from the two parties and passes it on to the board. The Chairman must not assume a quasi-judicial power but must quite simply, as section 83 provides, “deliver

En l’espèce, le «mandat» remis par le Président au bureau a été déposé dans le but de situer le problème dans un contexte précis et réel. Dans ce mandat le Président n’a pas inclus toutes les questions que lui ont soumises les deux parties. Il en a soustrait quelques-unes et en a ajouté d’autres. Il ne s’est pas contenté d’inscrire les matières soulevées par les parties, mais il a ajouté ses propres observations.

En fait, le document intitulé «Mandat du Bureau de Conciliation» est de 39 pages (version française) et contient nombre d’observations du Président. A titre d’exemple seulement, il écrit à la page 6 que la clause a) de l’Article 4.07 Adhésion obligatoire—«contrevient à l’interdiction contenue dans l’alinéa 8(2)c) de la Loi». Il ajoute que «Ce serait contrevénir à l’alinéa 56(2)a) de la Loi, car la clause a) nécessiterait la modification de l’alinéa 8(2)c)». A la page 8, en marge de la clause (5) de l’Article 9 prévoyant «qu’un employé ne pourra abandonner son grief sans le consentement du Syndicat», le Président écrit qu’à ses yeux «la proposition exigerait une modification de l’article 90 de la Loi et tombe donc sous le coup de l’interdiction prévue par l’alinéa 56(2)a) de la Loi». Il en conclut que, «le bureau de conciliation n’est pas saisi de cette proposition».

Aux pages 8 et 9, traitant de la clause (6) du même Article 9, le Président dit qu’il ne voit «aucune raison pour ne pas en saisir le bureau de conciliation, pourvu qu’aucune recommandation ne soit faite élargissant ou restreignant la disposition du paragraphe 95(3), ce qui enfreindrait l’alinéa 56(2)a) de la Loi». Il conclut: «Cet avertissement donné, la proposition est soumise au bureau de conciliation».

Selon le savant procureur du demandeur, le Président ne jouit pas de ce genre de discrétion en vertu de l’article 83. Ce n’est pas à lui de décider quelle matière doit, ou ne doit pas, être soumise au bureau, et il ne lui revient pas de décider de la légalité d’une proposition. Ce rôle ne relèverait que du bureau lui-même, ou de la Commission, ou des tribunaux. D’après lui, le Président ne joue qu’un rôle strictement administratif: il recueille les données des deux parties et les transmet au bureau. Le Président ne doit pas s’affubler d’un pouvoir quasi judiciaire, mais doit tout simplement, comme le

a statement". He is of the view that in accordance with the spirit of conciliation proceedings, all questions must be referred to the board to enable it to play its dual role of investigator and conciliator more effectively. He relies on subsection 82(2) to the effect that no process may be entered to restrain any of the proceedings of the board.

Again according to counsel, if Parliament had wished to confer a discretionary power on the Chairman it would have done so expressly.

However, the purpose of establishing a conciliation board is to assist the parties in reaching agreement. Under section 78 cited above, the Chairman is not obliged to establish such a board: he is to do so only if it appears to him that such a board may be profitable. The terms of reference given to the board must therefore not be regarded as an order from the Chairman, since the parties are not bound by the findings of the board, unless they so agree.

The *Public Service Staff Relations Act* imposes more restrictions on negotiators than labour legislation in the private sector in Canada. If the board recommended measures which contravene the above-cited restrictions, these would not be implemented. It is in this sense that the Chairman must see that he refers to the board only matters which it can deal with effectively. Moreover, the board reports to the Chairman himself, not to the parties. The Chairman is not interested in receiving findings which contravene the above-mentioned restrictions.

Moreover, according to the second part of section 83, the Chairman may amend the statement he delivers to the board. He may do so either before or after the findings are reported, by adding thereto or deleting therefrom any matter he "deems necessary or advisable in the interest of assisting the parties in reaching agreement". In view of such a provision it is difficult to conclude that the Chairman's role is limited to collecting all subjects and matters submitted by the parties and passing them on to the board without any comments, additions or subtractions.

veut l'article 83, «remettre le relevé». Il estime que selon l'esprit même des procédures de conciliation toutes les questions doivent être remises au bureau pour lui permettre de mieux remplir son double rôle d'enquêteur et de conciliateur. Il invoque le paragraphe 82(2) à l'effet qu'aucun moyen ne doit être mis en œuvre pour restreindre l'activité du bureau.

Toujours selon le procureur, si le Parlement avait voulu confier une discrétion au Président il l'aurait fait de façon explicite.

Par contre, le but de l'établissement d'un bureau de conciliation est d'aider les parties à se mettre d'accord. Selon l'article 78 précité, le Président n'est pas forcé d'établir un tel bureau: il doit le faire seulement s'il lui apparaît qu'un tel bureau peut porter fruits. Il ne faut donc pas considérer le mandat remis au bureau comme étant une ordonnance du Président, puisque les parties ne sont pas liées par les conclusions du bureau, à moins qu'elles y consentent.

La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* pose plus de restrictions aux négociateurs que les législations ouvrières dans le domaine privé au Canada. Il s'ensuit que si le bureau recommandait des mesures qui vont à l'encontre des restrictions précitées de telles recommandations n'auraient aucune suite. C'est dans ce sens que le Président doit voir à ne placer devant le bureau que des matières sur lesquelles il peut se pencher utilement. D'ailleurs c'est au Président lui-même que le bureau fait rapport, non pas aux parties. Le Président n'est pas intéressé à recevoir des conclusions qui vont à l'encontre des restrictions précitées.

De plus, selon la deuxième partie de l'article 83, le Président peut modifier le relevé qu'il remet au bureau. Il peut le faire avant ou après la transmission du rapport, soit en ajoutant ou en retranchant toute question que lui-même «estime nécessaire ou opportun d'inclure ou d'omettre [dans le but d']aider les parties à se mettre d'accord». Face à une telle disposition, l'on peut difficilement conclure que le rôle du Président se limite à rassembler tous les sujets et matières soumis par les parties et à les remettre au bureau sans commentaires, sans additions et sans soustractions.

The situation is entirely different as regards the Arbitration Tribunal (before the amendments), when under section 65 the Chairman must refer the matter in dispute to the Tribunal. Under section 67, the matters specified in the notice sent by the Chairman to the Arbitration Tribunal constitute the Tribunal's terms of reference. The Chairman has no discretion in this regard. It is the Tribunal itself which decides "after considering the matters in dispute together with any other matter that [it] considers necessarily incidental to the resolution . . .".

The extent of the Chairman's powers is also governed by subsection 86(4), which authorizes the latter, after a board has reported its findings to him, to "direct it to reconsider and clarify or amplify its report or any part thereof, or to consider and report on any matter added to such statement . . .".

It must therefore be concluded that the Chairman has a certain amount of discretion under section 83. His power is not limited to referring all subjects automatically to the board. He can amend the statement by adding or deleting matters which in his view are contrary to the provisions of the Act, as he deems necessary or advisable in the interest of assisting the parties in reaching agreement.

The action is therefore dismissed, but without costs.

La situation est tout à fait différente en ce qui a trait au Tribunal d'arbitrage (avant les amendements) alors que le Président doit en vertu de l'article 65 renvoyer la question qui fait l'objet du différend devant le Tribunal. En vertu de l'article 67, les questions spécifiées dans l'avis que le Président adresse au Tribunal d'arbitrage constituent le mandat du tribunal. A ce chapitre le Président n'a pas de discrétion. C'est le Tribunal lui-même qui décide «après examen des questions qui font l'objet du différend ainsi que de toute autre question qu'il estime nécessairement liée à la solution . . .».

L'étendue des pouvoirs du Président ressort également du paragraphe 86(4) lequel autorise ce dernier, après qu'un bureau lui a communiqué ses conclusions, à «ordonner d'examiner à nouveau et d'élucider ou de développer l'ensemble ou une partie de son rapport, ou d'examiner toute question ajoutée à ce relevé . . .», et de lui présenter un rapport à cet égard.

Il faut donc en conclure qu'en vertu de l'article 83 le Président jouit d'une certaine discrétion. Son pouvoir n'est pas limité à remettre servilement tous les sujets au bureau. Il peut modifier le relevé en ajoutant ou retranchant certaines matières qui selon lui vont à l'encontre des stipulations de la Loi, tel qu'il estime nécessaire ou opportun pour aider les parties à se mettre d'accord.

L'action est donc rejetée, mais sans frais.