

A-147-86
A-319-86A-147-86
A-319-86**Public Service Alliance of Canada** (*Applicant*)

v.

The Queen in right of Canada as represented by Treasury Board (*Respondent*)INDEXED AS: *P.S.A.C. v. CANADA (TREASURY BOARD)*

Court of Appeal, Urie, Marceau and Lacombe JJ.—Ottawa, December 4 and 22, 1986.

Public service — Jurisdiction — Public Service Staff Relations Board — Scope of arbitration — For proposal to be arbitrable, subject-matter must fall within s. 70(1) of Act and effect thereof must leave intact Government prerogatives defined in s. 7 — Union's proposals respecting overtime assignments and limitation on teaching hours within parameters of "hours of work" in s. 70(1) — Proposal requesting employer to offer overtime duties to incumbents of positions not affecting employer's freedom to assign duties to positions — Determining maximum number of hours per day to perform duty integral part of assignment of duties to positions — To impose ceiling would impede Government's freedom of action under s. 7 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 7, 56(2), 70(1),(3) — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10.

This case raises the issue of the limits imposed by Parliament on the powers of arbitration of the Public Service Staff Relations Board. Two bargaining units are involved: the financial administrators and the language teachers. Following failure to reach an agreement with Treasury Board, the applicant Union requested arbitration. The Union's first proposal, which concerned the financial administrators, sought to oblige the employer to offer any overtime work to employees who normally performed the duties involved. Its second proposal would have limited the number of hours a language teacher could be required to teach in a classroom every day. The Board rejected the first proposal on the ground that it would have encroached on the employer's authority under section 7 of the *Public Service Staff Relations Act* to assign duties to and to classify positions within the Public Service. In the second case, the Board refused to intervene on the ground that the expression "hours of work" in subsection 70(1) does not include the concept of the distribution of duties that may be assigned to employees. The applications herein seek to review the Board's decisions.

Alliance de la Fonction publique du Canada (*requérante*)

a

c.

La Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor (*intimée*)

b

RÉPERTORIÉ: *A.F.P.C. c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR)*

Cour d'appel, juges Urie, Marceau et Lacombe—Ottawa, 4 et 22 décembre 1986.

c

Fonction publique — Compétence — Commission des relations de travail dans la Fonction publique — Étendue du champ d'application de l'arbitrage — Pour être susceptible de faire l'objet d'un arbitrage, une proposition doit appartenir à une des catégories de sujets énumérés à l'art. 70(1) de la Loi et son application doit laisser intactes les prérogatives du Gouvernement définies à l'art. 7 — Les propositions du syndicat visant l'attribution du temps supplémentaire et la limitation des heures d'enseignement respectent les paramètres de l'expression «heures de travail» figurant à l'art. 70(1) — La proposition faite à l'employeur d'offrir le travail supplémentaire aux titulaires des postes n'entrave pas sa liberté d'attribuer des fonctions aux postes qu'il a créés — La détermination du nombre maximal d'heures pendant lesquelles les titulaires peuvent être tenus quotidiennement de remplir certaines fonctions fait partie intégrante de l'attribution des fonctions aux postes créés — L'imposition d'une limite entraverait la liberté d'action conférée au Gouvernement par l'art. 7 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 7, 56(2), 70(1),(3) — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10.

d

e

f

La présente affaire soulève la question des limites imposées par le Parlement à la compétence de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en matière d'arbitrage. Deux unités de négociation sont visées: les administrateurs appartenant au groupe de la gestion des finances et les professeurs de langue. N'ayant pu en arriver à une entente avec le Conseil du Trésor, le syndicat requérant a demandé l'arbitrage. La première proposition du syndicat, qui concernait les administrateurs du groupe de la gestion des finances, voulait obliger l'employeur à offrir les heures supplémentaires éventuelles aux employés qui exécutaient habituellement les fonctions visées. Sa seconde proposition cherchait à limiter le nombre d'heures de classe que les professeurs pourraient être tenus de donner par jour. La Commission a rejeté la première proposition au motif qu'elle aurait porté atteinte à la compétence de l'employeur d'attribuer des fonctions aux postes de la Fonction publique et de classer ces postes. En ce qui concerne la deuxième proposition, la Commission a refusé d'intervenir au motif que l'expression «heures de travail» du paragraphe 70(1) ne s'applique pas à la répartition des fonctions parmi les employés. Les demandes présentées en l'espèce sollicitent l'examen des décisions de la Commission.

g

h

i

j

Held, the application respecting the language teachers should be denied; the decision respecting the financial administrators should be set aside and the matter referred back to the Board.

The Board was wrong in declining jurisdiction to deal with the overtime proposal but right, albeit for a reason other than the one it advanced, in refusing to consider the possibility of limiting the number of hours of work a teacher could be required to do.

Subsection 70(1) focuses on the subject-matter of the proposal whereas section 7 concerns the eventual effect of the proposal on management's freedom of action. Since the substantive and specific provision of subsection 70(1) must always be construed in the light of section 7, the interpretative and general provision, a two-step analysis is required to determine whether a proposal may be the subject of an arbitral award. It must be established, first, that the proposal falls within one of the classes of matters set out in subsection 70(1) and then, that its effect would leave intact the prerogatives of the Government defined in section 7. With respect to the first step, there is no doubt that overtime comes within the parameters of "hours of work" in subsection 70(1). The same can be said of a clause limiting hours of teaching. Nothing in subsection 70(1) supports a restrictive understanding of what was meant to be included in the classes of matters referred to as "hours of work".

With respect to the second step, the Court could not come to the conclusion that to oblige the Government to offer overtime duties to the incumbents of the positions could affect its freedom to organize the Public Service as it sees fit or to assign duties to the positions it has created. On the other hand, the determination of the maximum number of hours per day that employees may be required to perform a particular duty is an integral part of the assignment of duties to positions. By accepting such a proposal, the Board would be impairing the freedom of action that the Government has in the assignment of duties to a position.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Professional Institute of the Public Service of Canada v. Public Service Staff Relations Board, [1979] 1 F.C. 92 (C.A.).

COUNSEL:

Andrew J. Raven for applicant.
Robert Cousineau and *Mylène Bouzigon* for respondent.
 No one appearing for Public Service Staff Relations Board.

Arrêt: la demande visant les professeurs de langue devrait être rejetée; la décision concernant les administrateurs du groupe de la gestion des finances devrait être annulée et la question devrait être renvoyée devant la Commission.

a La Commission a eu tort de décliner sa compétence à juger la proposition relative aux heures supplémentaires mais était fondée, quoique pour un motif différent de celui qu'elle a énoncé, à refuser d'examiner la possibilité de limiter le nombre d'heures de travail au cours desquelles les professeurs pouvaient être obligés d'enseigner.

b Le paragraphe 70(1) se concentre sur l'objet de la proposition tandis que l'article 7 concerne son effet éventuel quant à la liberté d'action de la direction. Comme la disposition de fond à caractère particulier du paragraphe 70(1) doit toujours s'interpréter à la lumière de l'article 7, la disposition interprétative et générale, une analyse en deux étapes s'impose pour déterminer qu'une proposition peut faire l'objet d'un arbitrage. Il faut établir tout d'abord qu'elle appartient à l'une des catégories de sujets énumérés au paragraphe 70(1), et ensuite que son application laisserait intactes les prérogatives du Gouvernement définies à l'article 7. En ce qui a trait à la première étape, il ne fait aucun doute que le temps supplémentaire respecte tous les paramètres de l'expression «heures de travail» figurant au paragraphe 70(1). L'on peut dire la même chose d'une clause limitant les heures d'enseignement. Rien dans le paragraphe 70(1) n'appuie une conception restrictive de ce que l'on entendait inclure dans la catégorie de sujets désignés par l'expression «heures de travail».

e En ce qui concerne la seconde étape, la Cour ne pouvait en arriver à la conclusion que l'obligation pour le Gouvernement d'offrir le travail supplémentaire aux titulaires des postes pourrait entraver sa liberté d'organiser la Fonction publique comme il l'entend et d'attribuer des fonctions aux postes qu'il a créés.

f D'autre part, la détermination du nombre maximal d'heures pendant lesquelles des employés peuvent être tenus quotidiennement de remplir certaines fonctions fait partie intégrante de l'attribution des fonctions à des postes. L'acceptation d'une telle proposition par la Commission entraverait la liberté d'action du Gouvernement d'attribuer des fonctions à un poste.

g

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique, [1979] 1 C.F. 92 (C.A.).

AVOCATS:

i

Andrew J. Raven pour la requérante.

Robert Cousineau et *Mylène Bouzigon* pour l'intimée.

j

Personne n'a comparu pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

SOLICITORS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for applicant.
Legal Services, Treasury Board, Ottawa, for respondent.
Public Service Staff Relations Board, Ottawa, on its own behalf.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.: As it is well known, when Parliament introduced collective bargaining into the Public Service in 1967 and provided for arbitration as one of the two alternative dispute-resolution processes, it imposed limits on the powers of the tribunal which was set up to act as the arbiter. Those limits were defined appropriately in the new *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 (hereinafter the "Act") but they had to be delineated through the interpretation of the words used in the legislated provisions as practical situations arose. It was to be expected that the area of arbitrability would be subject to much controversy, and indeed the Arbitration Tribunal in the early days of the legislation and the Public Service Staff Relations Board in recent years (hereinafter the "Board") have regularly been called upon to make rulings respecting the scope of their jurisdiction. Yet, this Court has not had many occasions to deal with the issue, which makes it all the more interesting that two applications, directly to the point, are now before the Court for adjudication, one bearing number 147-86, the other, number 319-86.

The two applications pertain to different factual situations but they both raise the question of the scope of arbitration in such a comparable way that counsel for the applicant Union suggested that they be argued together. In fact, the Court expressed reluctance to hear a combined presentation, but now that I am about to set out my view as to their respective merits, I realize that there is some advantage in dealing with the two at the same time.

PROCUREURS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour la requérante.
Contentieux du Conseil du Trésor, Ottawa, pour l'intimée.
Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa, pour son propre compte.

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

LE JUGE MARCEAU: Ainsi qu'il est bien connu, le Parlement, lorsqu'il a instauré en 1967 la négociation collective pour la Fonction publique et prévu l'arbitrage comme l'un des deux modes possibles de règlement des différends, a restreint la compétence du tribunal institué pour agir à titre d'arbitre. Bien que ces limites aient été définies de façon appropriée dans la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35 (ci-après appelée la «Loi»), elles devaient être précisées par l'interprétation des termes utilisés dans les dispositions adoptées au fur et à mesure que se présentaient des situations pratiques. Il fallait s'attendre à ce que la délimitation du champ des situations soumises à l'arbitrage donne lieu à beaucoup de controverse, et de fait, le Tribunal d'arbitrage dans les premiers temps de la législation, et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (ci-après appelée la «Commission»), au cours des années récentes, ont régulièrement été appelés à se prononcer sur l'étendue de leur compétence. Cette Cour n'a cependant pas souvent eu l'occasion de traiter de cette question; la présence simultanée devant la Cour de deux demandes, numéros 147-86 et 319-86, qui concernent précisément ce point, est donc particulièrement intéressante.

Bien que ces demandes se rapportent à des situations de fait différentes, elles sont si comparables dans la façon dont elles soulèvent la question de l'étendue du champ d'application de l'arbitrage que l'avocat du syndicat requérant devait suggérer qu'elles soient débattues ensemble. En fait, la Cour s'est montrée réticente devant cette suggestion, mais aujourd'hui alors que je m'appête à énoncer mon opinion sur le bien-fondé respectif des deux demandes, je constate qu'il peut y avoir avantage à considérer les deux en même temps.

The scenario, in both cases, has of course been the usual one. Negotiations between the Union as bargaining agent and Treasury Board as employer with a view to settling the terms and conditions of a new collective agreement for members of a bargaining unit had proved non-productive on a number of issues. Since the Union had, in accordance with the Act, chosen arbitration as the mechanism for the resolution of disputes, it sought an arbitral award from the Board spelling out the proposals it suggested for inclusion in the agreement. The Board, however, refused to consider one of the proposals, taking the view that it had no jurisdiction to deal with the subject-matter involved, whereupon an application disputing the validity of the Board's refusal was brought before this Court.

On their facts, however, the two cases are in no way related to one another. Naturally two bargaining units were concerned: financial administrators (case A-147-86) and language teachers (case A-319-86). The rejected proposals were not at all to the same effect since the first was to oblige the employer to offer any overtime work to employees who normally perform the duties involved, while the second would have limited the number of hours a teacher could be required to teach in a classroom per day. And finally the Board, which was differently constituted on each occasion, did not rely on the same section of the Act in the two cases: it invoked section 7 in the case of the financial administrators and the issue of overtime; and subsection 70(1), in the case of the teachers and the issue of daily classroom hours. But paradoxically it is precisely because the cases are so distinct from one another that I felt it would be useful to deal with them together.

We are not concerned here with any of those limitations imposed by Parliament on the scope of collective bargaining in the public sector in order to protect its own prerogatives (as for instance those established by the exclusionary provisions found in subsection 56(2), subsection 70(3)).

Le scénario fut évidemment le même dans les deux cas. Des négociations entreprises entre le syndicat, agissant à titre d'agent négociateur, et le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, en vue de fixer les modalités et conditions de la nouvelle convention collective des membres d'une certaine unité de négociation avaient échoué sur un certain nombre de points. Comme le syndicat avait, conformément à la Loi, choisi l'arbitrage comme mécanisme de règlement des différends, il sollicita de la Commission une décision arbitrale qui adopterait ses propositions pour inclure dans la convention. La Commission, toutefois, refusa de considérer une des propositions, étant d'avis qu'elle n'était pas compétente à traiter du sujet dont il y était question, sur quoi une demande contestant la validité du refus de la Commission fut présentée devant cette Cour.

Sur le plan des faits cependant les deux cas ne sont nullement liés l'un à l'autre. Évidemment, deux unités de négociation étaient visées: des administrateurs appartenant au groupe de la gestion des finances (cause A-147-86) et des professeurs de langue (cause A-319-86). Les propositions rejetées n'avaient pas du tout le même objet: la première voulait obliger l'employeur à offrir les heures supplémentaires éventuelles aux employés qui exécutaient habituellement les fonctions visées alors que la seconde cherchait à limiter le nombre d'heures de classe que les professeurs pourraient être tenus de donner par jour. Et finalement, la Commission, qui était représentée par des membres différents à chaque fois, n'a pas fondé sa décision sur le même article de la Loi dans les deux cas: elle a invoqué l'article 7 dans le cas des administrateurs du groupe de la gestion des finances et de la question des heures supplémentaires; et le paragraphe 70(1) dans le cas des enseignants et de la question des heures quotidiennes passées en classe. Mais paradoxalement, c'est précisément parce que les deux cas sont si dissemblables qu'il m'a semblé qu'il serait utile de les considérer ensemble.

Il n'est question ici d'aucune de ces limites imposées par le Parlement au champ de la négociation collective dans le secteur public dans le but de protéger ses propres prerogatives (comme, par exemple, celles établies par les dispositions d'exclusion contenues au paragraphe 56(2) ou au para-

There is no question that the two proposals could be made legitimate subjects of bargaining. We are concerned with the special limits imposed by Parliament on the powers of arbitration tribunals in order to protect some managerial rights considered untouchable because of the very special situation of the Government as employer. There are two provisions in the Act which were clearly aimed at defining these special limitations on arbitrability: section 7 and subsection 70(1), the two provisions relied on by the Board in the two rulings here in question. They read thus:

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

70. (1) Subject to this section, an arbitral award may deal with rates of pay, hours of work, leave entitlements, standards of discipline and other terms and conditions of employment directly related thereto.

Section 7 is obviously a management rights provision enacted in the form of a rule of construction and to which was given the status of a general and basic principle designed to protect certain rights conferred on the Treasury Board in the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10. Subsection 70(1), on the other hand, is clearly a substantive provision directed specifically to the process of arbitration. Section 7 works negatively in the sense that it designates borderlines by defining areas that are not to be infringed upon, while subsection 70(1) works positively, setting out the classes of matters open to arbitration. (The exhaustive character of the enumeration contained in subsection 70(1) was confirmed by *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Public Service Staff Relations Board*, [1979] 1 F.C. 92 (C.A.).)

It seems to me that the two provisions were necessarily meant to play a complementary role in determining whether a particular proposal may be the subject of an arbitral award, one focussing on the subject-matter of the proposal, the other on its eventual effect on management's freedom of

graphe 70(3)). Il ne fait aucun doute que les deux propositions visées pouvaient légitimement faire l'objet d'une négociation. Il est question des limites spéciales imposées par le Parlement à la compétence des tribunaux d'arbitrage afin de protéger certains droits de gérance considérés comme sacrés en raison de la situation tout à fait particulière dans laquelle se trouve placé le gouvernement à titre d'employeur. La Loi contient deux dispositions ayant clairement pour objet de définir ces limites particulières imposées au champ d'application de l'arbitrage: l'article 7 et le paragraphe 70(1), les deux dispositions sur lesquelles s'est appuyée la Commission dans les deux décisions dont il est question en l'espèce. Elles se lisent comme suit:

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

70. (1) Sous réserve du présent article, une décision arbitrale peut statuer sur les taux de traitement, les heures de travail, les droits à des congés, les normes disciplinaires et autres conditions d'emploi qui s'y rattachent directement.

L'article 7 est, de toute évidence, une disposition énonçant des droits de gérance qui a été édictée sous la forme d'une règle d'interprétation et à laquelle a été conféré le statut d'un principe général et fondamental destiné à protéger certains droits dont se trouve investi le Conseil du Trésor en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10. Le paragraphe 70(1), de son côté, est clairement une disposition de fond visant spécifiquement le processus de l'arbitrage. L'article 7 agit négativement en ce sens qu'il détermine des frontières en définissant des zones ne devant faire l'objet d'aucun empiètement, tandis que le paragraphe 70(1) agit positivement en énumérant les catégories de sujets ouverts à l'arbitrage. (Le caractère exhaustif de l'énumération figurant au paragraphe 70(1) a été confirmé par l'arrêt *L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1979] 1 C.F. 92 (C.A.).)

Il me semble que les deux dispositions devaient nécessairement jouer un rôle complémentaire pour déterminer si une proposition donnée peut faire l'objet d'une décision arbitrale, l'une se concentrant sur l'objet de la proposition, l'autre sur son effet éventuel quant à la liberté d'action de la

action. And since one, the substantive and specific provision of subsection 70(1), must always be construed in the light of the other, the interpretative and general provision of section 7, a two-step analysis is required. To determine that a proposal is arbitrable, it must be established first that it falls within one of the classes of matters set out in subsection 70(1) and then that its effect would leave intact the untouchable prerogatives of Government defined in section 7.

In the first case here under review where the proposal was concerned with overtime assignments, the Board declined to act because it felt that:

[The proposed changes in the collective agreement] would encroach on the employer's authority to assign duties to positions, an authority reserved to the employer by section 7 of the Act. If accepted, this proposal would prevent the employer from deciding that certain tasks are to be performed by persons occupying positions that are not in the bargaining unit It would establish the notion that persons in this bargaining unit have some proprietary claim to the performing of certain tasks. As such, it would restrict the employer's freedom of action in assigning work as it thought best among different groups of persons or positions.

In the second case, where the proposal had to do with a limitation on teaching hours per day, the Board refused to intervene on the ground that:

. . . the expression "hours of work", as used in subsection 70(1), does not include the concept of the distribution or mix of duties that may be assigned to employees

My understanding of the legislation leads me to respectfully disagree with the Board's reasoning in both cases but nevertheless to accept its conclusion in the second. At the first step of the analysis, when the subject-matter of the proposals is looked to, I have no difficulty in classifying both of them under one of the four descriptive headings of subsection 70(1). There is no doubt, of course, that overtime comes within the parameters of "hours of work", but I also do not see why the same would not be true of a clause limiting hours of teaching. I see nothing in the provision that supports a restrictive understanding of what was meant to be included in the class of matters referred to as "hours of work", and I think it would undermine the benefits of arbitration as a mechanism for resolution of disputes if such a narrow construction

direction. Et comme l'une, la disposition de fond à caractère particulier du paragraphe 70(1), doit toujours s'interpréter à la lumière de l'autre, la disposition interprétative et générale de l'article 7, une analyse en deux étapes s'impose. Pour déterminer qu'une proposition est susceptible de faire l'objet d'un arbitrage, il faut établir d'abord qu'elle appartient à l'une des catégories de sujets énumérés au paragraphe 70(1), et ensuite que son application laisserait intactes les prérogatives inviolables du gouvernement définies à l'article 7.

Dans le premier des deux cas ici soumis à examen, où la proposition portait sur les attributions d'heures supplémentaires, la Commission a décliné sa compétence parce qu'elle était d'avis que:

[La modification proposée] porterait atteinte au pouvoir de l'employeur d'attribuer des fonctions aux postes, pouvoir qui lui est conféré par l'article 7 de la Loi. Si elle était acceptée, elle interdirait à l'employeur de décider que certaines tâches doivent être accomplies par des personnes qui occupent des postes non compris dans l'unité de négociation . . . Elle ferait naître l'idée que les membres de l'unité de négociation ont le droit exclusif de remplir certaines tâches et comme telle, elle enlèverait à l'employeur la latitude de répartir le travail du mieux qu'il peut entre différents groupes de personnes [ou de postes].

Dans le second cas où la proposition avait trait à la limitation des heures quotidiennes d'enseignement, la Commission a refusé d'intervenir pour le motif que:

. . . l'expression «heures de travail», qui figure au paragraphe 70(1), ne s'applique pas à la répartition des fonctions parmi les employés, ni à leur composition . . .

Ma compréhension de la loi me conduit à désapprouver respectueusement le raisonnement tenu par la Commission dans les deux cas, mais néanmoins à accepter la conclusion qu'elle a adoptée dans le second. Au premier stade de l'analyse, soit l'examen de l'objet des propositions, je n'ai aucune difficulté à les classer toutes deux dans l'une des quatre catégories de sujets visés au paragraphe 70(1). Il ne fait, bien sûr, aucun doute que le temps supplémentaire répond à tous les paramètres de l'expression «heures de travail», mais je ne vois pas pourquoi il en serait différemment d'une clause limitant les heures d'enseignement. Rien dans la disposition ne m'apparaît appuyer une conception restrictive de ce que l'on entendait inclure dans la catégorie de sujets désignée par l'expression «heures de travail», et j'estime que

were to prevail. But at the second step of the analysis, when the effect of the proposals must be looked to and the instructions of section 7 come into play, I definitely part with the Board when considering the proposal respecting overtime, since, in my view, a clause to that effect would not infringe upon a preserved prerogative of the Government but, when considering the other proposal for a ceiling on hours of teaching, I can rejoin the Board since this one would constitute, I think, a clear infringement.

Section 7 speaks of the organization of the Public Service and specifically of the assigning of duties to positions within the Public Service. It does not speak, as the Board seems to have understood, of the assigning of duties to persons. The language used, particularly in the French version,¹ does not support such an extension of the preserved prerogatives, and the fact can only be seen as being decisive when it is known that a reference to assignment of duties to employees was made in the text placed before Parliament but was subsequently deleted.² It is to be remembered that the appointment of employees to positions is already regulated by the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32. Be that as it may, section 7 being clear on its face, my conclusions as to whether it is breached by the two proposals will be easily understood.

¹ Which reads:

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

² Section 7 of the draft bill read:

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

Canada, House of Commons, Bill C-170, *Public Service Staff Relations Act*, first reading: April 25, 1966, 1st Session, 27th Parliament.

(Continued on next page)

l'adoption d'une interprétation aussi étroite saperait le système d'arbitrage de certains de ses avantages comme mode de règlement des différends. Mais au second stade de l'analyse, quand l'effet des propositions doit être considéré et que les prescriptions de l'article 7 entrent en jeu, je ne partage pas du tout l'opinion de la Commission sur la question des heures supplémentaires, étant d'avis qu'une clause à cet égard ne porterait point atteinte à une prérogative protégée du gouvernement, alors que je me rallie à son avis pour dire que la mise en œuvre de l'autre proposition relative à la limitation des heures d'enseignement, porterait clairement atteinte à une prérogative du gouvernement.

L'article 7 traite de l'organisation de la Fonction publique, plus particulièrement de l'attribution de fonctions aux postes de la Fonction publique. Contrairement à ce que la Commission semble avoir pensé, il ne traite pas de l'attribution de fonctions aux individus. Les termes utilisés, particulièrement ceux de la version française¹, ne permettent pas une telle extension des prérogatives protégées, et cela ne peut être que décisif si l'on se rappelle que le texte soumis au Parlement mentionnait au départ l'attribution de fonctions aux employés et que cette mention en a été retirée². Il doit être rappelé que la nomination des employés à des postes est déjà réglementée par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32. Quoi qu'il en soit, le libellé de l'article 7 étant clair, mes conclusions sur la question de savoir si les deux propositions visées y portent atteinte seront faciles à comprendre.

¹ Cette version est ainsi libellée:

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

² L'article 7 de l'avant-projet de loi était ainsi libellé:

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

Canada, Chambre des communes, projet de loi C-170, *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, première lecture: le 25 avril 1966, première session, 27^e législature.

(Suite à la page suivante)

It is hard to see how the fact that the Government would be obliged to offer overtime duties to the incumbents of the corresponding positions could in any way affect its freedom to organize the Public Service as it sees fit or to assign duties to the positions it has created. It may be, as the Chairman concluded, that such a proposal "would establish the notion that persons in this bargaining unit have some proprietary claim to the performing of certain tasks" but that would go to the wisdom of including it in an arbitral award and not to the power of the Board to consider it. But coming to the proposal respecting the ceiling on teaching hours, one's reaction ought to be quite to the contrary. Determining the maximum number of hours per day that the employees in certain positions may be required to perform a particular duty, to me, not only impedes the freedom of the employer, but is an integral part of the assignment of duties to positions. Only the time element is involved but it is vital. It is indeed easy to realize that if a determination of that type were introduced with respect to one of the duties attached to a position, nothing would prevent it being extended to each and every duty attached to it: the Government employer would obviously be left with a seriously impaired freedom of action in the assignment of duties to that position, which is precisely what Parliament was determined to prevent.

Thus, I think that the Board was wrong in declining jurisdiction to deal with the proposal in case A-147-86 relating to overtime but that it was right, albeit for a reason other than the one

(Continued from previous page)

It may be noted further that an attempt was made to amend this section to include *inter alia* a reference to assigning duties to employees.

See Canada, House of Commons, Bill C-28, *An Act to amend the Public Service Staff Relations Act*, first reading, March 8, 1978, 3rd Session, 30th Parliament. This Act would have repealed section 7 of the *Public Service Staff Relations Act* and substituted the following:

7. Nothing in this Act shall be construed to affect the right or authority of the employer to determine the organization of the Public Service, to assign duties to employees and positions, to classify positions and to suspend for a maximum period of sixty days an employee from the performance of his duties for lack of work because of a strike.

Il est difficile de concevoir de quelle manière l'obligation pour le gouvernement d'offrir le travail supplémentaire aux titulaires des postes correspondants pourrait, de quelque manière, entraver sa liberté d'organiser la Fonction publique comme il l'entend ou d'attribuer des fonctions aux postes qu'il a créés. Il est possible, ainsi que le président a conclu, qu'une telle proposition «[fasse] naître l'idée que les membres de l'unité de négociation ont le droit exclusif de remplir certaines tâches», mais cela pourrait concerner l'opportunité d'inclure la proposition dans une décision arbitrale et non la compétence de la Commission à en faire l'examen. Il en va cependant tout autrement en ce qui regarde la proposition visant la limitation des heures d'enseignement. La détermination du nombre maximal d'heures pendant lesquelles les titulaires de certains postes peuvent être tenus quotidiennement de remplir certaines fonctions, à mon sens, ne fait pas qu'entraver la liberté de l'employeur, mais elle fait partie intégrante de l'attribution de fonctions à des postes. L'élément temps est seul visé mais il est essentiel. Il est en effet facile de réaliser que si une détermination de cette nature était introduite quant à l'une des fonctions attachées à un poste, rien n'empêcherait de l'étendre à toutes et chacune des fonctions de ce poste: il en résulterait évidemment une sérieuse entrave à la liberté d'action du gouvernement-employeur d'attribuer des fonctions à ce poste, ce que le Parlement a précisément voulu éviter.

En conséquence, j'estime que la Commission a eu tort de décliner sa compétence à juger la proposition présentée dans l'affaire numéro A-147-86 relativement aux heures supplémentaires mais

(Suite de la page précédente)

On peut noter de plus que l'on a déjà tenté de modifier cet article pour y inclure notamment l'attribution de fonctions aux employés.

Voir: Canada, Chambre des communes, projet de loi C-28, *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, première lecture, le 8 mars 1978, 3^e session, 30^e législature. Cette Loi aurait abrogé l'article 7 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, pour le remplacer par l'article suivant:

7. Rien dans la présente loi ne doit s'interpréter comme portant atteinte au droit ou à l'autorité que possède l'employeur de déterminer comment doit être organisée la Fonction publique, d'attribuer des fonctions aux employés et aux postes, de classer les postes et de suspendre, pour une période maximale de soixante jours, un employé de l'exécution de ses fonctions à cause d'un manque de travail causé par une grève.

it advanced, in refusing to consider, in case A-319-86, the possibility of limiting the number of hours a teacher could be required to teach in a classroom.

I would then deny the application in case A-319-86 but would set aside the decision attacked in case A-147-86 and send the matter back to the Board for it to be considered anew.

URIE J.: I agree.

LACOMBE J.: I agree.

qu'elle était fondée, quoique pour un motif différent de celui qu'elle a énoncé, à refuser d'examiner, dans l'affaire numéro A-319-86, la possibilité de limiter le nombre d'heures au cours desquelles
a les professeurs pouvaient être obligés d'enseigner dans une salle de cours.

Je rejetterais donc la demande présentée dans l'affaire numéro A-319-86 mais j'annulerais la décision attaquée dans l'affaire numéro A-147-86 et je renverrais la question devant la Commission pour qu'elle l'examine à nouveau.
b

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE LACOMBE: Je souscris à ces motifs.