

T-326-78

T-326-78

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**Pierre André Lachapelle and Public Service Staff Relations Board (Respondents)**

and

**Jean-Paul Baril (Mis-en-cause)**

Trial Division, Marceau J.—Montreal, March 6; Ottawa, March 17, 1978.

*Jurisdiction — Prerogative writs — Prohibition and certiorari — Application for prohibition enjoining respondents to abstain, because of lack of jurisdiction, from considering grievance of mis-en-cause — Application for certiorari to set aside adjudicator's preliminary decision affirming jurisdiction — Mis-en-cause given warning letter and applied to respondent Board for adjudication — Letter not involving discharge, suspension or financial penalty — Whether or not adjudicator had jurisdiction because of terms of collective agreement — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 91(1)(a),(b),(2)(a),(b) — Collective Agreement: Postal Operations Group (non-supervisory) Internal Mail Processing and Complementary Postal Services, article 10.01.*

Applicant seeks a writ of prohibition enjoining respondents to abstain from considering the merits of a grievance referred to adjudication by the mis-en-cause, on the grounds that the respondents lacked jurisdiction, and a writ of *certiorari* to set aside the adjudicator's preliminary decision holding that he had jurisdiction to deal with the matter. Mis-en-cause, a postal worker, filed the grievance after receiving a warning letter that would be placed on his record. Dissatisfied with the results of the grievance at various levels, he applied to respondent Board for adjudication. The employer objected to the Board's jurisdiction because the letter did not involve discharge, suspension or financial penalty. The designated adjudicator held, in a preliminary decision, that the grievance was subject to adjudication under section 91 of the *Public Service Staff Relations Act* because of the terms of an article in the collective agreement imposing the burden of proof of just cause on the employer in "cases of discharge and discipline".

*Held*, the writ of prohibition will issue. Only section 91(1)(b) may be applied to determine the right of the mis-en-cause to submit his grievance to adjudication and to determine the authority of the adjudicator to hear it. An article in the collective agreement governing the labour relations of the parties does not allow respondents to cite section 91(1)(a) as a basis for claiming a jurisdiction clearly denied them by paragraph (b). Parliament intended to begin with an overall consideration of all grievances involving disciplinary action against individuals and

**Le procureur général du Canada (Requérant)**

c.

**a Pierre André Lachapelle et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (Intimés)**

et

**b Jean-Paul Baril (Mis-en-cause)**

Division de première instance, le juge Marceau—Montréal, le 6 mars; Ottawa, le 17 mars 1978.

*Compétence — Brefs de prérogative — Prohibition et certiorari — Demande de bref de prohibition pour enjoindre aux intimés de s'abstenir, vu leur défaut de compétence, de prendre en considération le grief du mis-en-cause — Demande de bref de certiorari pour annuler la décision préliminaire par laquelle l'arbitre s'est déclaré compétent — Le mis-en-cause après réception d'une lettre d'avertissement présente une demande d'arbitrage à la Commission intimée — Lettre n'entraînant ni congédiement, ni suspension, ni peine pécuniaire — L'arbitre avait-il compétence aux termes de la convention collective? — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 91(1)(a),(b) et (2)(a),(b) — Convention collective: Groupe Opérations postales (non-surveillants) Traitement interne du courrier et Services postaux complémentaires, article 10.01.*

Le requérant demande un bref de prohibition enjoignant aux intimés de s'abstenir de prendre en considération au mérite le grief présenté à l'arbitrage par le mis-en-cause aux motifs que les intimés n'ont pas compétence. Il demande aussi un bref de *certiorari* pour annuler la décision préliminaire par laquelle l'arbitre s'est déclaré compétent pour entendre l'affaire. Le mis-en-cause, un employé des postes, a présenté un grief après avoir reçu une lettre d'avertissement qui devait être déposée à son dossier. Non satisfait des résultats obtenus aux divers paliers de son grief, il a présenté une demande d'arbitrage à la Commission-intimée. L'employeur a fait valoir que la Commission n'avait pas compétence étant donné que la lettre n'entraînait ni congédiement, ni suspension, ni peine pécuniaire. L'arbitre désigné a rendu une décision préliminaire statuant que le grief était susceptible d'arbitrage aux termes de l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* étant donné que dans les «cas de congédiement et de discipline» il incombe à l'employeur de prouver qu'il a pris des dispositions pour une juste cause.

*Arrêt*: le bref de prohibition sera émis. Seul l'alinéa b) de l'article 91(1) s'applique pour déterminer le droit du mis-en-cause de soumettre son grief à l'arbitrage et partant le pouvoir de l'arbitre de s'en saisir. Un article de la convention collective régissant les relations de travail des parties ne permet pas aux intimés d'invoquer les dispositions de l'alinéa a) de l'article 91(1) pour prétendre à une juridiction que cet alinéa b) leur dénie manifestement. Le Parlement a voulu envisager globalement tous les griefs ayant trait à des mesures disciplinaires

then to eliminate all those dealing with disciplinary action entailing discharge, suspension or financial penalty. Paragraph (b) is specific, complete in itself and applicable to all employees whether or not they are covered by a collective agreement. It is the only provision applicable when the grievance concerns disciplinary action. This grievance does not concern "the interpretation or application in respect of a provision of a collective agreement" in the sense that these terms are used in section 91(1)(a).

APPLICATION.

COUNSEL:

*Annie Côté-Pistono* for applicant.  
No one for respondents.  
*Mr. Beaulieu* for mis-en-cause.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
No one for respondents.  
*Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary*, Montreal, for mis-en-cause.

*The following is the English version of the reasons for order rendered by*

MARCEAU J.: By his application in this case the Attorney General of Canada is requesting a writ of prohibition to be issued enjoining respondents—an adjudicator for the Public Service Staff Relations Board and the Board itself—to abstain, in view of their lack of jurisdiction, from considering on its merits the grievance referred to adjudication on March 3, 1977 by the mis-en-cause, an employee of the Post Office Department of Canada. Since respondent adjudicator has already affirmed the existence of his jurisdiction by a preliminary decision, the application also requests that a writ of *certiorari* be issued in order to set aside that decision.

It is the mis-en-cause who has appeared to contest the application. His counsel put forward mainly substantive arguments, and these must be examined. He also made the alternative claim that at this stage in the adjudication proceedings the application was premature and untimely. This claim cannot succeed and should be disposed of as a preliminary.

Counsel admitted that the conditions for exercising the supervisory power conferred on the

imposées à des individus pour ne retenir que ceux relatifs à des mesures ayant entraîné le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire. La disposition de l'alinéa b) en est une précise, complète par elle-même, qui s'applique à tout employé régi ou non par une convention collective. C'est la seule applicable lorsque le grief porte sur l'imposition d'une mesure disciplinaire. Ce grief n'a pas «[trait à] l'interprétation ou [à] l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition [de la] convention collective», au sens où ces termes sont utilisés dans l'alinéa a) de l'article 91(1).

b DEMANDE.

AVOCATS:

*Annie Côté-Pistono* pour le requérant.  
Aucun pour les intimés.  
c *M. Beaulieu* pour le mis-en-cause.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.  
d Aucun pour les intimés.  
*Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary*, Montréal, pour le mis-en-cause.

e *Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par*

LE JUGE MARCEAU: Le procureur général du Canada demande ici par sa requête l'émission d'un bref de prohibition enjoignant aux intimés—un membre arbitre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et la Commission elle-même—de s'abstenir, vu leur défaut de compétence, de prendre en considération au mérite le grief présenté à l'arbitrage, le 3 mars 1977, par le mis-en-cause, un employé du ministère des Postes du Canada. L'arbitre-intimé ayant déjà affirmé, par décision préliminaire, l'existence de sa compétence, la requête demande, en même temps, l'émission d'un bref de *certiorari* en vue d'obtenir l'annulation de cette décision.

C'est le mis-en-cause qui a comparu pour contester la requête. Son procureur a fait valoir principalement des arguments de fond: ils doivent être examinés. Il a aussi prétendu subsidiairement que la requête était, à ce stade-ci des procédures arbitrales, prématurée et inopportune: c'est là une prétention qui ne saurait tenir et dont il convient de disposer préliminairement.

j Le procureur reconnaît que les conditions d'exercice du pouvoir de surveillance attribué à la

Court by section 18 of its enabling legislation do exist, and that neither section 28 of that Act nor the limiting clause contained in section 100(2) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, constitutes an obstacle to the issuing of the orders that are sought, since on the one hand the impugned decision is only interlocutory (*In re Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Company Ltd.* [1974] 1 F.C. 22), and on the other hand the challenge is based on a claim of lack of jurisdiction (see, *inter alia*, *Québec Téléphone v. The Bell Telephone Company of Canada* [1972] S.C.R. 182; *British Columbia Packers Limited v. Canada Labour Relations Board* [1974] 2 F.C. 913). He nevertheless maintains that it would be untimely for the Court to intervene at this stage because in any case the position originally taken by respondent adjudicator might eventually be examined under section 28 of the *Federal Court Act*, once it was affirmed in the final decision to be pronounced. It will be seen, however, that the facts in question are straightforward and not in dispute, that the particulars of the problem of jurisdiction to be resolved are already clearly established, that the position taken by respondent adjudicator could have an immediate and definite impact on the relations of the parties, and that an immediate clarification of the situation would certainly be useful. Everything militates in favour of this Court's immediately exercising the power and duty of supervision that falls upon it. The Attorney General is right to request that the question of jurisdiction be settled without delay. (See, *inter alia*, *Bell v. Ontario Human Rights Commission* [1971] S.C.R. 756; *Maritime Telegraph & Telephone Company Limited v. Canada Labour Relations Board* [1976] 2 F.C. 343.) The application must be examined on its merits.<sup>1</sup>

I have said that the facts were straightforward. They are even somewhat unimportant, since the question to be resolved can easily be stated without reference to the details of specific cases. These facts will, however, make it possible to express the problem in concrete terms, as is necessary in the

<sup>1</sup> I am speaking, at this preliminary stage, of the application as a whole without regard to its specific conclusions. In the final analysis, I would say that an application in *certiorari* seems to me *a priori* inadmissible with regard to a decision such as the one in question here.

Cour par l'article 18 de sa loi constitutive existent et que ni l'article 28 de cette loi ni la clause restrictive contenue dans l'article 100(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, ne font obstacle à l'émission des ordonnances recherchées, puisque d'une part la décision attaquée n'est qu'interlocutoire (*In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd.* [1974] 1 C.F. 22), et que d'autre part l'attaque porte sur une prétention d'absence de juridiction (voir parmi bien d'autres, *Québec Téléphone c. La Compagnie de Téléphone Bell du Canada* [1972] R.C.S. 182; *British Columbia Packers Limited c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1974] 2 C.F. 913). Il soutient néanmoins qu'il serait inopportun pour la Cour d'intervenir à ce stade-ci parce que de toute façon la prise de position initiale de l'arbitre-intimé pourra éventuellement faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* lorsqu'elle sera confirmée dans la décision finale à intervenir. On verra cependant que les faits mis en cause sont simples et non contestés, que les données du problème de compétence à résoudre sont d'ores et déjà clairement établies, que la prise de position de l'arbitre-intimé peut avoir dès maintenant un impact certain sur les relations des parties et qu'une clarification immédiate de la situation est d'un intérêt évident. Tout milite en faveur d'un exercice immédiat par cette cour du pouvoir et du devoir de surveillance qui lui incombe. Le procureur général a raison de demander que la question de compétence soit tranchée sans délai. (Voir entre autres: *Bell c. Ontario Human Rights Commission* [1971] R.C.S. 756; *Maritime Telegraph & Telephone Company Limited c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1976] 2 C.F. 343.) La requête doit être examinée à son mérite.<sup>1</sup>

J'ai dit que les faits étaient simples; ils ont même peu d'importance en somme, car la question à résoudre est facile à poser par-delà les particularités des cas d'espèce; ils permettront néanmoins—ce qui s'impose dans le cadre de procédures judiciaires—de concrétiser le problème. C'est l'affida-

<sup>1</sup> Je parle ici, à ce stade préliminaire, de la requête dans son ensemble, non eu égard à ses conclusions spécifiques. Je dirai en effet, à la fin, qu'une demande de *certiorari* me semble *a priori* irrecevable à l'égard d'une décision comme celle ici mise en cause.

context of legal proceedings. The facts are given in the affidavit filed in support of the application. On May 11, 1976 the mis-en-cause, a mail handler in the Post Office Department, received a letter, a copy of which was to be placed in his file, alleging that on the previous May 2 he had, according to the findings of an internal report, broken a key used to start a fork lift, and reminding him that such an action, presumably premeditated, could constitute a criminal offence. On June 8 he filed a grievance against the letter, which followed its appointed course and was presented at each of the levels provided for in the collective agreement governing his working conditions, that is the agreement signed on December 12, 1975 between the Treasury Board and the Canadian Union of Postal Workers for the "Postal Operations Group (non-supervisory) Internal Mail Processing and Complementary Postal Services" (hereinafter referred to as the applicable agreement or the agreement in force). Not satisfied with the results, the mis-en-cause on March 3, 1977 applied to respondent Board requesting adjudication. The Board acted on the request and designated respondent as adjudicator. The employer immediately gave notice of its objections to the power of the Board and the designated adjudicator to act on the request for adjudication. These objections were based on the fact that the grievance concerned merely a warning letter that had not led to discharge, suspension or a financial penalty. On June 9 the designated adjudicator heard the parties regarding this question of jurisdiction, and on December 16 he delivered a preliminary decision holding that in view of the conditions of employment specified in the applicable collective agreement the grievance submitted was subject to adjudication under the terms of section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, and that he therefore had jurisdiction to deal with it.

Applicant Attorney General maintains that this decision is erroneous, that the grievance submitted by the mis-en-cause is not subject to adjudication and that consequently respondents have no jurisdiction to hear and rule on it. It is this claim that must be allowed or dismissed.

It is clear that consideration must first be given to the source of an employee's right to submit a grievance to adjudication by respondent Board, or

vit déposé à l'appui de la requête qui en fait état. Le 11 mai 1976, le mis-en-cause, un manieur de dépêches du ministère des Postes, recevait une lettre dont copie devait être déposée à son dossier, lettre qui lui reprochait d'avoir le 2 mai précédent, selon les conclusions d'un rapport interne, brisé une clé du démarreur d'une gerbeuse, et lui rappelait qu'une telle action, présumément préméditée, pouvait constituer un délit criminel. Le 8 juin, il logeait un grief contre la lettre, grief qui suivit son cours et fut régulièrement présenté à chacun des paliers que prévoit la convention collective régissant ses conditions de travail, soit celle intervenue le 12 décembre 1975 entre le Conseil du Trésor d'une part et le Syndicat des postiers du Canada pour le groupe «Opérations postales (non-surveillants) Traitement interne du courrier et Services postaux complémentaires», d'autre part (je m'y référerai ci-après en parlant de la convention applicable ou en vigueur). Non satisfait des résultats obtenus, le mis-en-cause, le 3 mars 1977, s'adressait à la Commission-intimée et requérait un arbitrage. La Commission donna suite à la demande et désigna l'intimé comme arbitre. L'employeur aussitôt donna avis de ses objections quant au pouvoir de la Commission et de l'arbitre désigné de donner suite à la demande d'arbitrage, objections fondées sur ce que le grief avait pour objet une simple lettre d'avertissement n'ayant entraîné ni congédiement, ni suspension, ni peine pécuniaire. Le 9 juin l'arbitre désigné entendait les parties quant à cette question de compétence et, le 16 décembre, il rendait une décision préliminaire statuant que, étant donné les conditions d'emploi prévues dans la convention collective applicable, le grief soumis en était un susceptible d'arbitrage aux termes de l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, et que partant il avait compétence pour en disposer.

Le procureur général requérant soutient que cette décision est erronée, que le grief du mis-en-cause n'est pas susceptible d'arbitrage et que par conséquent les intimés n'ont pas compétence pour s'en saisir et en décider. C'est cette prétention qu'il s'agit de confirmer ou d'infirmer.

Il est évident qu'il faut se demander au départ d'où vient ce droit d'un employé de soumettre un grief à arbitrage devant la Commission-intimée ou

more specifically, by an adjudicator or a board of adjudication acting within the framework of the rules established by the Board. There is no doubt as to the reply. This system of adjudication is established by the *Public Service Staff Relations Act*, which makes the Board that it has created responsible for supervising its implementation. The source of the employee's right to make use of the adjudication procedure, and consequently the source of the power of the Board, or of the adjudicator that it designates to hear a grievance that is submitted to it, may therefore only be found in this Act. Section 91 of this Act specifies exhaustively when a grievance may be referred to adjudication, and does not empower anyone to decide otherwise: it is therefore the Act alone that must be considered. This reasoning may appear simplistic, but it is nevertheless worth stating in order to rebut in advance any attempt to look elsewhere than in the Act, such as in the applicable collective agreement, and specifically in article 9.23 of the said agreement, which concerns the grievance and adjudication procedure, for the source of the employee's right and consequently of the jurisdiction of the Board or the adjudicator. In fact, respondent adjudicator quickly dismissed the argument to this effect made before him and counsel for the mis-en-cause did not press it in this Court. I will spend no more time on this point: the parties in their agreement could not claim to stipulate contrary to what Parliament has prescribed in section 91 of the *Public Service Staff Relations Act* concerning the right of an employee to make use of the adjudication procedure.

Section 91 of the *Public Service Staff Relations Act* reads as follows:

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

(a) the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

(b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty,

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

(2) Where a grievance that may be presented by an employee to adjudication is a grievance relating to the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement or an arbitral award, the employee is not entitled to refer the grievance to adjudication unless the bar-

plus précisément devant un arbitre ou un conseil arbitral agissant dans le cadre de règles établies par elle. La réponse ne fait pas de doute. C'est la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* qui a organisé ce régime d'arbitrage et a chargé la Commission qu'elle créait d'en surveiller la mise en œuvre. C'est donc dans cette loi seule qu'on peut trouver la source du droit d'un employé de recourir à la procédure d'arbitrage et en conséquence celle du pouvoir de la Commission ou de l'arbitre désigné par elle de se saisir d'un grief qui lui est soumis. Or, un article de cette loi, l'article 91, s'emploie à préciser le cas où un grief peut être renvoyé à arbitrage, et il le fait de façon exhaustive, sans déléguer à qui que ce soit le pouvoir de décider autrement à cet égard: c'est lui seul qui doit en conséquence être considéré. Le raisonnement peut paraître simpliste; il méritait néanmoins d'être exprimé pour contrer à l'avance toute tentative de chercher ailleurs que dans la Loi, soit dans la convention collective applicable et spécialement dans la clause 9.23 de cette convention portant sur la procédure de grief et d'arbitrage, la source du droit de l'employé et partant de la compétence de la Commission ou de l'arbitre. En fait, l'arbitre-intimé ici a rapidement rejeté l'argument qu'on avait tenté de faire valoir devant lui à cet effet et le procureur du mis-en-cause n'a pas insisté devant moi. Je ne m'y attarde pas: les parties dans leur convention ne pouvaient prétendre stipuler à l'encontre de ce que le Parlement a prescrit, dans cet article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, quant au droit d'un employé de recourir à la procédure d'arbitrage.

Cet article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* se lit comme suit:

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

(a) de l'interprétation ou de l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, ou

(b) d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire,

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

(2) Lorsqu'un grief qui peut être présenté par un employé à l'arbitrage est un grief relatif à l'interprétation ou l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, l'employé n'a pas le droit de renvoyer le grief à l'arbitrage à moins que l'agent négociateur

gaining agent for the bargaining unit to which the collective agreement or arbitral award applies signifies in prescribed manner

- (a) its approval of the reference of the grievance to adjudication; and
- (b) its willingness to represent the employee in the adjudication proceedings.

It is established that a warning letter such as the one involved here constitutes disciplinary action even though it entails no specific immediate penalty. The parties do not dispute this point, and this was the decision of the adjudicator based on previous adjudication decisions which in my view were correct. A letter of this kind in an employee's file serves as the first stage in a graduated system of discipline established in the context of labour relations, and constitutes a black mark likely to have an effect on the advancement of the person involved and on the severity of disciplinary action that may eventually be taken with regard to him. The grievance therefore does concern disciplinary action and it was clearly filed as such. Section 91 of the Act thus appears at first to be conclusive, since under paragraph (1)(b) of that section only grievances concerning disciplinary action involving discharge, suspension or a financial penalty may be submitted to adjudication before the Board. The collective agreement in effect as of December 12, 1975, however, states the following in the first paragraph of article 10, which is entitled "Discipline, suspension and discharge":

#### 10.01 Burden of proof

In cases of discharge and discipline the burden of proof of just cause shall rest with the Employer. Evidence shall be limited to the grounds stated in the discharge or discipline notice to the employee.

According to respondent adjudicator this article completely changes the situation and makes it possible to avoid the conclusion which at first seemed unavoidable. He says in his decision that this provision "stipulates that a disciplinary action must be for just cause". The claim made by the mis-en-cause is that the letter placed in his file constituted a disciplinary action taken without just cause. Consequently, his grievance involves the application of a "specific" and "precise" provision of the collective agreement and although it clearly

de l'unité de négociation à laquelle s'applique la convention collective ou la décision arbitrale ne signifie de la manière prescrite

- a) son approbation du renvoi du grief à l'arbitrage; et

- a b) son acceptation de représenter l'employé dans les procédures d'arbitrage.

Il est acquis qu'une lettre d'avertissement comme celle dont il s'agit ici constitue une mesure disciplinaire même si elle n'entraîne aucune peine spécifique immédiate. Les parties ne le contestent pas et ainsi en a décidé l'arbitre suivant en cela des décisions arbitrales antérieures qui, à mon avis, étaient fondées. Déposée au dossier d'un employé, une lettre de cette nature joue le rôle d'une première étape dans un système de discipline gradué, établi dans le cadre de relations de travail, et elle forme une note défavorable susceptible d'avoir des répercussions sur l'avancement de l'intéressé et sur l'importance de mesures disciplinaires pouvant lui être imposées éventuellement. Le grief porte donc bien sur l'imposition d'une mesure disciplinaire et c'est de toute évidence comme telle qu'il a été présenté. La lecture de l'article 91 de la Loi paraît ainsi de prime abord concluante puisqu'en vertu de son alinéa (1)b), seule une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire peut faire l'objet d'un grief pouvant être soumis à arbitrage devant la Commission. Il arrive, cependant, que la convention collective en vigueur du 12 décembre 1975, dans le paragraphe initial de son article 10 intitulé «discipline, suspension et congédiement», s'exprime comme suit:

#### g 10.01 Fardeau de la preuve

Dans les cas de congédiement et de discipline il incombe à l'employeur de prouver qu'il a pris des dispositions pour une juste cause. La preuve doit se limiter aux motifs exposés dans l'avis de congédiement ou de discipline communiqué à l'employé.

Ce texte, selon l'arbitre-intimé, change complètement la situation et permet d'éviter la conclusion qui semblait de prime abord inévitable. Il y a là en effet, dit-il dans sa décision, une disposition «qui stipule qu'une mesure disciplinaire doit s'appuyer sur une juste cause». Or, ce que le mis-en-cause prétend c'est que la mesure disciplinaire que constitue la lettre versée à son dossier lui a été imposée sans juste cause. Son grief par conséquent a trait à l'application d'une disposition «spécifique» et «précise» de la convention collective, et s'il n'est évi-

cannot be referred to adjudication under paragraph 91(1)(b) of the Act, it can be submitted under paragraph 91(1)(a). By reasoning in this way respondent adjudicator took a position directly opposed to another adjudication decision given a few days earlier (*Salter and Pursaga*, 166-2-1572 and 166-2-1604), but in his opinion his colleague's view was not defensible and the reasoning of the union had to be approved.

The present application is concerned precisely with the validity of this reasoning.

In my view, this line of reasoning cannot be allowed.

Firstly, I do not think that paragraphs (a) and (b) of section 91(1) of the *Public Service Staff Relations Act* can be interpreted in isolation from each other. In enacting this provision Parliament clearly intended to limit and define the cases in which an employee, whether or not he was a member of a union, would be entitled to submit his grievance to this method of adjudication which it was establishing and entrusting to the supervision of the Board that it had just created. It is clear that Parliament did not intend all grievances to require the intervention of an official adjudicator in addition to the levels of the ordinary procedure. First, in paragraph (a), it considered cases involving some group interest (whence, moreover, the requirement of subsection 91(2)), and then, in paragraph (b), it dealt with cases of disciplinary action in which individual interest is clearly predominant. By expressing itself as it did, Parliament appears to me to have intended to begin with an overall consideration of all grievances involving disciplinary action against individuals and then to eliminate all but those dealing with disciplinary action entailing discharge, suspension or a financial penalty. In my view, this provision of paragraph (b) is specific, complete in itself and applicable to all employees whether or not they are covered by a collective agreement, and it is the only provision applicable when the grievance concerns disciplinary action. My reply to the objection that such an interpretation of paragraph (b) might limit the application of paragraph (a) is that a specific provision often limits the application of a more general provision, especially when the two provisions are enacted successively and when

demment pas susceptible d'être soumis à arbitrage en vertu de l'alinéa b) de l'article 91(1) de la Loi, il l'est en vertu de l'alinéa a). En raisonnant de cette façon, l'arbitre-intimé s'opposait directement à une autre décision arbitrale rendue quelques jours plus tôt (*Salter et Pursaga*, 166-2-1572 et 166-2-1604), mais, à son avis, la façon de voir de son collègue n'était pas défendable et c'était le raisonnement du syndicat qu'il fallait approuver.

C'est la valeur de ce raisonnement que met en cause précisément la présente requête.

Il s'agit, à mon sens, d'un raisonnement qu'on ne peut pas accepter.

Premièrement. Je ne crois pas que l'on puisse interpréter isolément l'un de l'autre les deux alinéas a) et b) de l'article 91(1) de cette *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. En édictant ce texte, le Parlement entendait manifestement limiter et préciser les cas où un employé, syndiqué ou non, aurait droit de soumettre son grief à ce mode d'arbitrage qu'il établissait d'autorité et dont il confiait la surveillance à cette commission qu'il venait de créer. Il est clair que pour lui tous les cas de griefs n'exigeaient pas l'intervention d'un arbitre officiel par-delà les paliers de la procédure ordinaire. Il considéra d'abord, à l'alinéa a), les cas où un certain intérêt collectif peut être rejoint (d'où d'ailleurs l'exigence du paragraphe (2) de l'article 91); puis à l'alinéa b), il en vint aux cas des mesures disciplinaires où l'intérêt privé évidemment domine. En s'exprimant comme il l'a fait, le Parlement me semble avoir voulu envisager globalement tous les griefs ayant trait à des mesures disciplinaires imposées à des individus pour ne retenir que ceux relatifs à des mesures ayant entraîné le congédiement, la suspension ou une peine pécuniaire. A mon sens, cette disposition de l'alinéa b) en est une précise, complète par elle-même, qui s'applique à tout employé régi ou non par une convention collective, et c'est la seule applicable lorsque le grief porte sur l'imposition d'une mesure disciplinaire. A l'objection qu'interpréter ainsi l'alinéa b) risque de conduire à limiter la portée de l'alinéa a), je réponds qu'il est fréquent qu'une disposition précise limite la portée d'une disposition plus générale, surtout lorsque les deux sont édictés successivement et que la compréhension du texte dans sa totalité exige qu'il en soit

understanding of the legislation as a whole requires that this be the case.

Secondly, I doubt that the grievance filed by the mis-en-cause in the case at bar can be regarded as actually concerned with "the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement" in the sense in which these terms are used in paragraph 91(1)(a). The requirement that disciplinary action may not be taken without just cause is general and based simply on common sense. In formulating article 10.01 the parties to the agreement certainly did not intend to make this requirement, a specific and precise rule aimed at making their agreement more specific, into a rule whose meaning and significance would in themselves be likely to raise problems of interpretation and application in practical cases. Moreover, the article must not be given a significance and an objective that was never claimed for it: article 10.01 of the agreement concerns the burden of proof, which may even be understood in the procedural sense. Giving to such an article (and to others of the same sort, as for example "the employer shall be fair" or "the employer shall not punish an employee without cause", which do not specify a condition of employment, and which furthermore no employer would ever think of disregarding) the effect of causing all grievances concerning disciplinary action—regardless of the seriousness of that action and even though no group interest was involved—to come within the scope of the adjudication required by the Act and entrusted to the supervision of respondent Board appears unacceptable to me because it is not consistent with the Act as I understand it. Moreover, if it were otherwise, we would have to conclude that Parliament left it up to the agreement between the parties to extend at will the right to adjudication and consequently the jurisdiction of the adjudicator, at the same time allowing a quasi-automatic distinction to be made for all practical purposes between unionized and non-unionized employees. It cannot be admitted, however, that such a delegation of power could be made in such an indirect and camouflaged way, and it is unthinkable that such a distinction between government employees was intended.

ainsi.

Deuxièmement. Je doute que l'on puisse considérer que le grief du mis-en-cause en l'instance a véritablement «[trait à] l'interprétation ou [à] l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition [de la] convention collective», au sens où ces termes sont utilisés dans l'alinéa a) de l'article 91(1). Qu'une mesure disciplinaire ne puisse être imposée sans juste cause est une exigence générale et de pur bon sens. En formulant la clause 10.01, les parties à la convention n'avaient certes pas l'idée de faire de cette exigence, une règle spécifique et précise devant particulariser leur entente, règle dont le sens et la portée étaient susceptibles de soulever en elle-même des problèmes d'interprétation et d'application au niveau des cas pratiques. Au reste, il ne faut pas donner à l'article une portée et un objectif qu'on n'a pas prétendu lui donner: c'est du fardeau de la preuve dont il est question à cette clause 10.01 de la convention, et même du fardeau de la preuve entendu au sens procédural. Attribuer à une telle clause (et à d'autres de même espèce, comme par exemple «l'employeur doit être juste» ou «l'employeur ne doit pas punir un employé sans raison», qui ne précisent pas une condition d'emploi et à laquelle d'ailleurs pas un employeur ne songerait un moment ne pas souscrire), l'effet de faire tomber, dans le champ de l'arbitrage requis par la Loi et confié à la surveillance de la Commission-intimée sous l'égide de l'alinéa a) de l'article 91(1), tout grief portant sur une mesure disciplinaire—quelle qu'en soit l'importance et bien qu'aucun intérêt collectif ne soit atteint—m'apparaît inacceptable, parce que non conforme à la Loi telle que je la comprends. D'ailleurs, s'il en était autrement, il faudrait en déduire que le Parlement a laissé à la convention des parties le soin d'étendre à volonté le droit à arbitrage et partant la compétence de l'arbitre, permettant en même temps à toute fin pratique qu'une discrimination quasi automatique s'installe entre les employés syndiqués et les autres; or, on ne saurait admettre qu'une délégation de pouvoir de cet ordre ait pu être faite de façon aussi indirecte et camouflée et il n'est pas pensable qu'une discrimination entre employés de l'État ait été voulue de cette façon.



In short, I believe that only paragraph 91(1)(b) may be applied to determine the right of the mis-en-cause to submit his grievance to adjudication, and consequently to determine the authority of the adjudicator to hear it. The presence of article 10.01 in the collective agreement governing the labour relations of the parties does not allow respondents to cite the provisions of paragraph 91(1)(a) as a basis for claiming a jurisdiction that is clearly denied to them by paragraph (b).

The writ of prohibition applied for by applicant will therefore be issued enjoining respondents, in view of their lack of jurisdiction, not to hold a hearing to determine on its merits the validity of the grievance referred to adjudication by the mis-en-cause on March 3, 1977.

I do not believe, however, that there are grounds for issuing at the same time the writ of *certiorari* that was sought: the preliminary decision of respondent adjudicator, taken alone, has no autonomous legal effect, since it is not within the prerogatives of the adjudicator to make a general determination, going beyond the specific case in question, of his own jurisdiction or that of the Board. (See: *Bell v. Ontario Human Rights Commission, supra*; *In re the Anti-dumping Act and in re Danmor Shoe Company Ltd., supra*.)

Bref, je crois que seul l'alinéa b) de l'article 91 peut s'appliquer pour déterminer le droit du mis-en-cause de soumettre son grief à l'arbitrage et partant le pouvoir de l'arbitre de s'en saisir. La présence de la clause 10.01 dans la convention collective régissant les relations de travail des parties ne permet pas aux intimés d'invoquer les dispositions de l'alinéa a) de l'article 91(1) pour prétendre à une juridiction que cet alinéa b) leur dénie manifestement.

Le bref de prohibition demandé par le requérant sera donc émis enjoignant aux intimés de ne pas tenir d'audition pour déterminer au mérite le bien-fondé du grief présenté à l'arbitrage par le mis-en-cause le 3 mars 1977, vu leur défaut de compétence.

Je ne crois toutefois pas qu'il y ait lieu d'émettre parallèlement le bref de *certiorari* sollicité, la décision de l'arbitre-intimé rendue préliminairement n'étant pas, prise en elle-même, une décision ayant effet juridique autonome, puisqu'il n'est pas dans les prerogatives de l'arbitre de déterminer, de façon générale et par-delà le cas d'espèce envisagé, sa propre compétence ou celle de la Commission. (Voir: *Bell c. Ontario Human Rights Commission, précité*; *In re la Loi Antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd., précité*.)