

A-52-79

A-52-79

**The Queen in right of Canada (*Applicant*)**

v.

**M. Lefebvre et al. (*Respondents*)**

and

**Professional Institute of the Public Service of Canada and Public Service Staff Relations Board (*Mis-en-cause*)**Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—  
Ottawa, December 6, 1979 and February 1, 1980.

*Judicial review — Public Service — Professional dues — Nature of work performed by respondents, federal government employees, reserved to members of professional organization by provincial law — Collective agreement providing for reimbursement of fees paid to professional organizations where membership a requirement for continuation of duties of the position — Claim for reimbursement dismissed by employer on ground that membership in professional organization not a requirement for performance of respondents' duties — Application to review and set aside Adjudicator's decision to allow the claim — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Professional Code, S.Q. 1973, c. 43 — Professional Chemists Act, R.S.Q. 1964, c. 265.*

This is a section 28 application to review and set aside a decision of an Adjudicator acting in accordance with the *Public Service Staff Relations Act*. In 1978, respondents, chemists employed by the Department of National Health and Welfare, performed their duties in Quebec and paid the fees charged by their professional organization, the Order of Chemists of Quebec. Under Quebec law, the work performed by respondents as employees of the federal government was reserved for members of the Order of Chemists of Quebec and that organization maintained that respondents had to be members despite their being employees of the federal government. Respondents based their claim for reimbursement of these fees from their employer on a clause in the collective agreement, then governing their working conditions, that provided for the reimbursement of the fees paid by an employee to an organization or governing body when the payment of the fees was a requirement for the continuation of the duties of the position. Respondents' claim was referred to adjudication after being dismissed by the employer on the ground that membership in the Order of Chemists of Quebec was not a requirement for the performance of respondents' duties. The Adjudicator allowed the claim and it is his decision which is here challenged by the applicant.

*Held*, the application is allowed. The payment of the membership fees for which respondents are claiming reimbursement was not "a requirement" for the performance of their duties. The fact that it may have been thought, at the time article 32.01 was signed, that the payment of certain membership fees

**La Reine du chef du Canada (*Requérante*)**

c.

**M. Lefebvre et autres (*Intimés*)**

et

**L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (*Mis-en-cause*)**Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—  
Ottawa, 6 décembre 1979 et 1<sup>er</sup> février 1980.

*Examen judiciaire — Fonction publique — Cotisations professionnelles — Le travail effectué par les intimés comme employés du gouvernement fédéral était réservé par la loi provinciale aux membres de la corporation professionnelle — La convention collective prévoit le remboursement des cotisations versées à une association professionnelle lorsque leur versement est indispensable à l'exercice continu des fonctions de l'emploi — L'employeur a rejeté la demande de remboursement au motif que l'appartenance à l'association professionnelle n'était pas indispensable à l'exercice des fonctions des intimés — Demande d'examen et d'annulation de la décision de l'arbitre qui a accueilli la demande de remboursement — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28 — Code des professions, L.Q. 1973, c. 43 — Loi des chimistes professionnels, L.R.Q. 1964, c. 265.*

Demande faite en vertu de l'article 28 et dirigée contre la décision d'un arbitre agissant en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. En 1978, les intimés, qui étaient employés comme chimistes par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, exerçaient leurs fonctions au Québec et ils avaient payé la cotisation que leur avait réclamée leur corporation professionnelle, l'Ordre des Chimistes du Québec. Selon les lois québécoises, le travail effectué par les intimés comme préposés de la Couronne fédérale était réservé aux membres de l'Ordre des Chimistes du Québec, lequel prétend que les intimés étaient tenus d'être membres de l'Ordre, malgré le fait qu'ils étaient préposés de la Couronne fédérale. Les intimés fondaient leur demande de remboursement de ces cotisations sur un article de la convention collective qui régissait leurs conditions de travail, lequel article prévoit le remboursement des cotisations payées par un employé à une association ou à un conseil d'administration lorsque leur versement est indispensable à l'exercice continu des fonctions de l'emploi qu'il occupe. La demande a été renvoyée à l'arbitrage après avoir été rejetée par l'employeur au motif que l'appartenance à l'Ordre des Chimistes du Québec n'était pas indispensable à l'exercice des fonctions des intimés. L'arbitre a fait droit au grief et c'est sa décision que la requérante attaque en l'espèce.

*Arrêt*: la demande est accueillie. Le paiement des cotisations dont les intimés réclament remboursement n'était pas «indispensable» à l'exercice de leurs fonctions. Le fait que l'on ait pu croire, au moment où l'on a convenu de l'article 32.01, que le paiement de certaines cotisations était indispensable n'a pas eu

was a requirement does not have the effect of making such a payment a requirement if, in actual fact, it was not. The parties may have been mistaken as to the utility of the clause they inserted in the collective agreement but that does not have the effect of altering its meaning. The power to regulate the hiring of its employees, like that of regulating their working conditions, belongs exclusively to the federal Parliament. It is for this reason that statutes such as the *Professional Code* and the *Professional Chemists Act* cannot be applied to federal employees on account of acts which they perform in the course of their duties.

#### APPLICATION for judicial review.

#### COUNSEL:

*R. Cousineau* for applicant.

*M. Wexler* for respondents *M. Lefebvre et al.* and for mis-en-cause Professional Institute of the Public Service of Canada.

#### SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Professional Institute of the Public Service of Canada*, Ottawa, for respondents *M. Lefebvre et al.* and for itself.

*Public Service Staff Relations Board*, Ottawa, for itself.

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

PRATTE J.: This application, made pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, is from a decision of an Adjudicator acting in accordance with the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

In 1978, respondents were employed as chemists by the Department of National Health and Welfare. They performed their duties in the Province of Quebec; they paid the fees they were charged by their professional corporation, the Order of Chemists of Quebec; and they claimed reimbursement of these fees from their employer. Their request was based on article 32.01 of the collective agreement then governing their working conditions. This article reads as follows:

32.01 The Employer shall reimburse an employee for his payment of membership or registration fees to an organiza-

pour effet de rendre ce paiement indispensable si, en réalité, il ne l'est pas. Les parties se sont peut-être trompées sur l'utilité de la clause qu'elles inséraient dans la convention collective, mais cela n'a pas pour effet d'en modifier le sens. Le pouvoir de réglementer l'engagement de ses fonctionnaires, comme celui de réglementer leurs conditions de travail, appartient exclusivement au Parlement fédéral. C'est pourquoi des lois comme le *Code des professions* et la *Loi des chimistes professionnels* ne peuvent s'appliquer aux préposés de la Couronne fédérale en raison des actes qu'ils accomplissent dans l'exécution de leurs fonctions.

#### DEMANDE d'examen judiciaire.

#### AVOCATS:

*R. Cousineau* pour la requérante.

*M. Wexler* pour les intimés *M. Lefebvre* et autres et pour le mis-en-cause Institut professionnel de la Fonction publique du Canada.

#### PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la requérante.

*L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada*, Ottawa, pour les intimés *M. Lefebvre* et autres et pour son propre compte.

*La Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, Ottawa, pour son propre compte.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE PRATTE: Cette demande faite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, est dirigée contre la décision d'un arbitre agissant en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

En 1978, les intimés étaient employés comme chimistes par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ils exerçaient leurs fonctions dans la province de Québec et ils avaient payé la cotisation que leur avait réclamée leur corporation professionnelle, l'Ordre des Chimistes du Québec. Ils ont réclamé à leur employeur le remboursement de cette cotisation. Leur demande était fondée sur l'article 32.01 de la convention collective qui régissait leurs conditions de travail. Le texte de cet article était le suivant:

32.01 L'employeur rembourse les cotisations de membre et les droits d'inscription payés par l'employé à une association

tion or governing body when the payment of such fees is a requirement for the continuation of the performance of the duties of his position.

Respondents' claim was referred to adjudication, after being dismissed by the employer on the ground that membership in the Order of Chemists of Quebec was not a requirement for the performance of respondents' duties. The Adjudicator allowed the claim and it is his decision which is challenged here by applicant.

The parties were agreed on the following facts:

1. the work respondents performed in the Province of Quebec as employees of the federal government was one which, under the *Professional Code*<sup>1</sup> and the *Professional Chemists Act*<sup>2</sup> of that Province, was reserved for members of the Order of Chemists of Quebec;
2. the Order of Chemists of Quebec maintained that, in view of the nature of their functions, respondents had to be members of the Order, despite the fact that they were employees of the federal government;
3. the monies which respondents claimed in reimbursement represented "membership fees" which they were required to pay the Order of Chemists of Quebec in order to be members of this professional body.

In support of her appeal, applicant made one argument only: payment of the membership fees for which respondents claimed to be reimbursed was not necessary to the performance of their duties because, despite the provisions of the *Professional Code* and the *Professional Chemists Act* of Quebec, they were entitled to perform their work as employees of the federal government even though they were not members of the Order of Chemists of Quebec. Thus, applicant argued that the provincial legislatures are powerless to place a brake on the powers of the federal government, and it follows that the provisions of the *Professional Code* and of the *Professional Chemists Act* prohibiting a chemist from working without being a member of the Order cannot be applied to work performed by employees of the federal government in the course of their duties.

ou à un conseil d'administration lorsque leur versement est indispensable à l'exercice continu des fonctions de l'emploi qu'il occupe.

Le grief des intimés fut renvoyé à l'arbitrage après avoir été rejeté par l'employeur au motif que l'appartenance à l'Ordre des Chimistes du Québec n'était pas indispensable à l'exercice des fonctions des intimés. L'arbitre, lui, a fait droit au grief et c'est sa décision que la requérante attaque aujourd'hui.

Les parties sont d'accord sur les faits suivants:

1. Le travail que les intimés effectuaient dans la province de Québec comme préposés de la Couronne fédérale en était un qui, suivant le *Code des professions*<sup>1</sup> et la *Loi des chimistes professionnels*<sup>2</sup> de cette province, était réservé aux membres de l'Ordre des Chimistes du Québec;
2. l'Ordre des Chimistes du Québec prétend que les intimés, vu la nature de leurs fonctions, étaient tenus d'être membres de l'Ordre et, cela, malgré le fait qu'ils étaient préposés de la Couronne fédérale;
3. les sommes dont les intimés réclament le remboursement représentent les «cotisations» qu'ils ont dû payer à l'Ordre des Chimistes du Québec afin d'être membres de cette corporation professionnelle.

A l'appui de son pourvoi, la requérante ne fait valoir qu'un moyen: le paiement des cotisations dont les intimés réclament le remboursement n'était pas indispensable à l'exécution de leurs fonctions parce que, malgré les dispositions du *Code des professions* et de la *Loi des chimistes professionnels* du Québec, ils avaient le droit de faire leur travail comme préposés de la Couronne fédérale même s'ils n'étaient pas membres de l'Ordre des Chimistes du Québec. La requérante prétend, en effet, que les législatures provinciales sont impuissantes à apporter un frein à l'exercice des pouvoirs de la Couronne fédérale et qu'il s'ensuit que les dispositions du *Code des professions* et de la *Loi des chimistes professionnels* interdisant de faire le travail d'un chimiste sans être membre de l'Ordre ne peuvent s'appliquer au travail qu'accomplissent les préposés de la Couronne fédérale dans l'exécution de leurs fonctions.

<sup>1</sup> S.Q. 1973, c. 43.

<sup>2</sup> R.S.Q. 1964, c. 265, as amended by S.Q. 1970, c. 57 and S.Q. 1973, c. 63.

<sup>1</sup> L.Q. 1973, c. 43.

<sup>2</sup> L.R.Q. 1964, c. 265, modifié par L.Q. 1970, c. 57 et L.Q. 1973, c. 63.

Respondents, for their part, argued that it is not necessary for the purposes of the case at bar to resolve the question raised by applicant. In the submission of respondents, article 32.01 of the collective agreement, if it is correctly interpreted, imposes on the employer an obligation to reimburse the monies claimed by respondents despite the fact that, under the principles of constitutional law relied on by applicant, the latter could legally have carried out their duties without being members of the Order of Chemists of Quebec.

Consideration must first be given to this argument by respondents, which if I have understood it correctly may be stated as follows: if article 32.01 is interpreted in light of the "Treasury Board Directive on Payment of Membership Fees", dated July 1, 1977, it will be seen that article 32.01 was inserted in the collective agreement to ensure that membership fees payable to professional bodies pursuant to provincial statutes such as the *Professional Code* and the *Professional Chemists Act* will be reimbursed; it follows, respondents further argue, that if effect is to be given to the mutual intent of the parties to the collective agreement, it must be said that the employer undertook to reimburse membership fees paid by her employees to professional bodies without regard to the fact that, at constitutional law, such employees might not be required to pay those membership fees.

The Treasury Board Directive referred to by respondents was published on July 1, before the collective agreement at issue here was concluded. There is no need here to cite this lengthy document, in which the Treasury Board sets forth the cases in which the government will agree to reimburse to its employees membership fees which they have paid to professional bodies. Suffice it to say that, if this Directive is interpreted as respondents wish, it suggests that professional fees paid by federal government employees pursuant to provincial statutes, like the *Professional Chemists Act*, are fees for which the employer must reimburse her employees because they are a requirement for the performance of their duties. Assuming that that is actually what this Directive means, the only conclusion that I can draw from it is that the parties to the collective agreement governing the working conditions of respondents, when they

Les intimés prétendent, eux, qu'il n'est pas nécessaire pour les fins de ce litige de résoudre la question que soulève la requérante. Suivant les intimés, l'article 32.01 de la convention collective, si on l'interprète correctement, impose à l'employeur l'obligation de rembourser les sommes que réclament les intimés même si ceux-ci, en vertu des principes de droit constitutionnel qu'invoque la requérante, auraient pu légalement exécuter leurs fonctions sans être membres de l'Ordre des Chimistes du Québec.

Il convient de s'arrêter d'abord à cet argument des intimés qui, si je l'ai bien compris, peut être exposé de la façon suivante: si on interprète l'article 32.01 à la lumière de la «Directive du Conseil du trésor sur le paiement des cotisations» en date du 1<sup>er</sup> juillet 1977 on voit que l'article 32.01 a été inséré dans la convention collective dans le but d'assurer le remboursement des cotisations payables à des corporations professionnelles en vertu de lois provinciales comme le *Code des professions* et la *Loi des chimistes professionnels*; il s'ensuit, toujours suivant les intimés, que si l'on veut respecter l'intention commune des parties à la convention collective, il faut dire que l'employeur s'est engagé à rembourser les cotisations payées par ses employés à des corporations professionnelles sans égard au fait que, en vertu du droit constitutionnel, ces employés n'aient peut-être pas été tenus au paiement de ces cotisations.

La directive du Conseil du trésor à laquelle réfèrent les intimés a été publiée le 1<sup>er</sup> juillet, avant que ne soit conclue la convention collective qui nous intéresse ici. Il n'est pas nécessaire de citer ici ce long document où le Conseil du trésor indique les cas où le gouvernement acceptera de rembourser à ses employés les cotisations qu'ils auront payées à des corporations professionnelles. Il suffit de dire que, si on interprète cette directive comme le veulent les intimés, elle exprime l'opinion que des cotisations professionnelles payées par des employés de la Couronne fédérale en vertu des lois provinciales, comme la *Loi des chimistes professionnels*, sont des cotisations que l'employeur doit rembourser à ses employés parce qu'elles sont indispensables à l'exécution de leurs fonctions. Supposant que ce soit bien là ce que signifie cette directive, la seule conclusion que j'en puisse tirer, c'est que les parties à la convention collective

agreed to the wording of article 32.01, probably shared the view of the writer of the Directive and believed that the payment by an employee of the federal government of membership fees like those at issue here was a requirement for the performance of his duties. However, I see nothing in this which can be of any assistance to respondents or, as they maintain, alter the very clear meaning of article 32.01. Under that provision, the employer shall reimburse membership fees paid by an employee to a professional body "when the payment of such fees is a requirement for the continuation of [his] duties . . ." In my view, the fact that it may have been thought, at the time article 32.01 was signed, that the payment of certain membership fees was a requirement does not have the effect of making such a payment a requirement if, in actual fact, it was not. In other words, the parties may have been mistaken as to the utility of the clause which they inserted in the collective agreement, but that does not have the effect of altering its meaning.

In my opinion, therefore, the argument of respondents must be rejected: I therefore cannot avoid a ruling on applicant's argument that the payment of the membership fees for which respondents are claiming reimbursement was not "a requirement" for the performance of their duties.

When this appeal was heard respondents did not dispute that they were employees of the federal government, appointed to their positions in accordance with federal statutes to perform duties within federal jurisdiction. That being so, applicant argued that respondents could have performed the duties without being members of the Order of Chemists of Quebec, because the statutes adopted by a provincial legislature cannot limit the power enjoyed by the federal government to choose whomever it will to perform the administrative functions falling within its jurisdiction.

In my opinion this is a sound argument. The performance by the federal government of the administrative functions pertaining to it requires that there be a federal Public Service. The power to regulate hiring of its employees, like that of

régissant les conditions de travail des intimés, lorsqu'elles ont convenu du texte de l'article 32.01, partageaient probablement l'opinion de l'auteur de la directive et croyaient que le paiement par un employé de la Couronne fédérale de cotisations comme celles qui nous intéressent était indispensable à l'exécution de ses fonctions. Je ne vois rien là, cependant, qui puisse aider les intimés et, comme ils le prétendent, modifier le sens très clair de l'article 32.01. Suivant ce texte, l'employeur doit rembourser les cotisations payées par un employé à une corporation professionnelle «lorsque leur versement est indispensable à l'exercice continu des fonctions . . . qu'il occupe.» A mon avis, le fait que l'on ait pu croire, au moment où on a convenu de l'article 32.01, que le paiement de certaines cotisations était indispensable n'a pas eu pour effet de rendre ce paiement indispensable si, en réalité, il ne l'est pas. En d'autres mots, les parties se sont peut-être trompées sur l'utilité de la clause qu'elles inséraient dans la convention collective, mais cela n'a pas pour effet d'en modifier le sens.

Je suis donc d'opinion que l'argument des intimés doit être rejeté; je ne puis donc éviter de me prononcer sur la prétention de la requérante que le paiement des cotisations dont les intimés réclament remboursement n'était pas «indispensable» à l'exercice de leurs fonctions.

Les intimés n'ont pas contesté lorsque cet appel a été entendu qu'ils étaient bien des préposés de la Couronne fédérale, nommés à leurs postes en conformité des lois fédérales pour exécuter des tâches ressortissant de la compétence fédérale. Cela étant, la requérante soutient que les intimés pouvaient exécuter leurs fonctions sans être membres de l'Ordre des Chimistes du Québec parce que les lois adoptées par une législature provinciale ne peuvent limiter le pouvoir qu'a l'autorité fédérale de choisir comme elle l'entend les préposés par qui elle fera exécuter les tâches administratives qui relèvent de sa compétence.

Cette prétention m'apparaît bien fondée. L'exécution par la Couronne fédérale des tâches administratives qui sont les siennes exige qu'il y ait une Fonction publique fédérale. Le pouvoir de réglementer l'engagement de ses fonctionnaires, comme

regulating their working conditions,<sup>3</sup> seems to me to belong exclusively to the federal Parliament. It is for this reason that, in my opinion, statutes such as the *Professional Code* and the *Professional Chemists Act* cannot be applied to federal employees on account of acts which they perform in the course of their duties. If that were not so, it would amount to saying that each of the ten provinces could establish as it saw fit the standards of competence that the federal government should meet in hiring its personnel. I cannot accept such a conclusion.

For these reasons, I would allow the application, quash the decision *a quo* and refer the case back to the Adjudicator, for him to decide it on the assumption that payment of the monies for which respondents claim to be reimbursed was not a requirement for performance of their duties.

\* \* \*

RYAN J.: I concur.

\* \* \*

LE DAIN J.: I concur.

<sup>3</sup> See: *In the matter of a reference as to the applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a revenue Post Office* [1948] S.C.R. 248.

celui de régler leurs conditions de travail,<sup>3</sup> m'apparaît appartenir exclusivement au Parlement fédéral. C'est pourquoi, à mon avis, des lois comme le *Code des professions* et la *Loi des chimistes professionnels* ne peuvent s'appliquer aux préposés de la Couronne en raison des actes qu'ils accomplissent dans l'exécution de leurs fonctions. S'il en était autrement, cela reviendrait à dire que chacune des dix provinces pourrait établir à sa guise les critères de compétence auxquels devrait se soumettre le gouvernement fédéral dans l'engagement de son personnel. Je ne peux accepter pareille conclusion.

Pour ces motifs, je ferais droit à la demande, je casserais la décision attaquée et je renverrais l'affaire à l'arbitre pour qu'il la décide en prenant pour acquis que le paiement des sommes dont les intimés réclament le remboursement n'était pas indispensable à l'exercice de leurs fonctions.

\* \* \*

LE JUGE RYAN: Je suis d'accord.

\* \* \*

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

<sup>3</sup> Voir: *In the matter of a reference as to the applicability of the Minimum Wage Act of Saskatchewan to an employee of a revenue Post Office* [1948] R.C.S. 248.