

T-1029-95

T-1029-95

Kenneth G. Hale (*Applicant*)**Kenneth G. Hale** (*requérant*)

v.

c.

Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the Treasury Board (*Respondent*)**Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le Conseil du Trésor** (*intimée*)*INDEXED AS: HALE v. CANADA (TREASURY BOARD) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: HALE c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Reed J.—Ottawa, May 13 and 23, 1996.

Section de première instance, juge Reed—Ottawa, 13 et 23 mai 1996.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Judicial review of Deputy Minister's nominee's approval of Classification Grievance Committee's recommendation grievance be dismissed — Committee consulting expert on aspect of classification assessment applicant unaware disputed without giving applicant opportunity to respond to expert's evidence — As decision having significant monetary consequences for applicant, duty of fairness — Test for duty of fairness whether sufficient information disclosed to allow meaningful participation — Applicant not able to participate meaningfully as having no knowledge of significant evidence before Committee — Duty of fairness breached.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Contrôle judiciaire de la décision du délégué du sous-ministre d'approuver la recommandation du comité de règlement des griefs de classification de rejeter le grief — Le comité a consulté un expert sur un aspect de la mesure de classification du poste dont la contestation n'avait pas été portée à la connaissance du requérant et sans lui donner la possibilité de répondre à la preuve de l'expert — Comme la décision a des conséquences financières importantes pour le requérant, l'obligation d'agir équitablement s'applique — Le critère de cette obligation consiste à savoir si des renseignements suffisants ont été communiqués au requérant pour lui permettre de participer véritablement — Le requérant n'a pas été en mesure de véritablement participer au processus étant donné qu'il n'était pas au courant de ces éléments de preuve importants déposés devant le comité — Violation de l'obligation d'agir équitablement.

Public Service — Classification grievance — Judicial review of approval by Minister's nominee of Classification Grievance Committee's recommendation grievance be dismissed — Committee consulting expert on matter applicant thought not at issue: conditions of work, without applicant's knowledge or providing opportunity for applicant to comment on expert's evidence — That T.B. Manual stating all aspects of classification reviewed by Committee not sufficient notice — Duty of fairness given financial consequences of decision to applicant — Breach of duty of fairness as applicant not given opportunity to participate meaningfully, having no knowledge of significant evidence before Committee.

Fonction publique — Grief de classification — Contrôle judiciaire de la décision du délégué du ministre d'approuver la recommandation du comité de règlement des griefs de classification de rejeter le grief — Le comité a consulté un expert sur un aspect que le requérant ne croyait pas visé par la contestation, c'est-à-dire les conditions de travail, sans qu'il en soit informé et sans lui donner la possibilité de formuler des observations sur la preuve de l'expert — Le fait que le Manuel du Conseil du Trésor indique que tous les aspects de la classification peuvent être examinés par le comité n'est pas un avis suffisant — L'obligation d'agir équitablement s'applique étant donné que la décision a des conséquences financières importantes pour le requérant — Violation de l'obligation d'agir équitablement parce que le requérant n'a pas eu la possibilité de participer véritablement au processus, étant donné qu'il n'était pas au courant d'une preuve importante dont était saisi le comité.

This was an application for judicial review of the Deputy Minister's nominee's approval of a recommendation by the Classification Grievance Committee that the appli-

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision du délégué du sous-ministre d'approuver une recommandation du comité de règlement des griefs de

cant's grievance should be dismissed. The applicant's job as a technical illustrator at the Atlantic Geoscience Centre was classified at the DD-04 level. The applicant filed a grievance requesting that it be reclassified to a DD-05 or GT-03. After the Committee had reached its decision, it came to the applicant's attention that the Committee had consulted an expert about the conditions of work without giving the applicant an opportunity to respond to the expert's evidence which the Committee had relied upon in reaching its decision. The *Treasury Board Manual*, which sets out the procedure for dealing with classification grievances, provides that the decision of a deputy head or his nominee is final and binding. It also states that all aspects of the classification of the grieved position will be reviewed by the Committee.

The issue was whether the Committee had breached the duty of fairness by consulting an expert on an aspect of the classification assessment that the applicant did not know was in dispute and then relying on that information without giving the applicant and his union representative an opportunity to comment thereon.

Held, the application should be allowed.

The existence of a duty of fairness depends upon the effect of the decision on the individual's rights, the nature of the decision in question, and the relationship between the decision maker and the individual concerned. The Grievance Committee's decision and the adoption thereof by the Deputy Minister's nominee had significant monetary consequences for the applicant. The fairness of the classification process was also of concern to the applicant's bargaining agent (and thus to the applicant), as it was necessary to protect the integrity of the bargaining process as it relates to compensation. A person who is affected by a decision, whether he has some right or some interest or some legitimate expectation is entitled to have the decision which affects him made in accordance with the duty of fairness.

Treasury Board's classification of the process as non-adversarial was not a ground for justifying the Committee's non-disclosure to the applicant. One must look at the substance of the dispute and the process. Nothing in Treasury Board's procedure prevents grievance committees from according employees the type of disclosure sought.

The duty of fairness test was met if sufficient information was disclosed to allow for a meaningful participation by the person affected. That test was not met when information was obtained from an expert, on an aspect of the classification that the applicant was not aware was in dispute, and this was not disclosed to the applicant, nor

classification de refuser le grief déposé par le requérant. Le poste du requérant en tant qu'illustrateur technique au Centre géoscientifique de l'Atlantique était classé au niveau DD-04. Le requérant a déposé un grief demandant que son poste soit reclassé au niveau DD-05 ou dans le groupe GT-03. Après que le comité eut pris sa décision, le requérant a été informé que le comité avait consulté un expert au sujet des conditions de travail sans lui donner la possibilité de répondre au témoignage de l'expert sur lequel le comité s'était appuyé pour prendre sa décision. Le *Manuel du Conseil du Trésor*, qui établit la procédure de règlement des griefs de classification, dispose que la décision de l'administrateur général ou son délégué est définitive et obligatoire. Il indique également que tous les aspects de la mesure de classification du poste faisant l'objet du grief seront revus par le comité.

La question consiste à savoir si le comité a enfreint l'obligation d'agir équitablement en consultant un expert sur un aspect de la mesure de classification dont la contestation n'avait pas été portée à la connaissance du requérant et, ensuite, en s'appuyant sur les renseignements ainsi obtenus sans donner au requérant ou à son représentant syndical la possibilité de faire valoir leurs arguments.

Jugement: la demande doit être accueillie.

L'existence du devoir d'agir équitablement dépend de l'effet de la décision sur les droits du particulier, de la nature de la décision en question et de la relation existant entre le décideur et le particulier. La décision du comité de règlement des griefs et son adoption par le délégué du sous-ministre ont eu des conséquences financières importantes pour le requérant. L'équité du processus de classification revêt une grande importance pour l'agent de négociation du requérant (et, partant, pour le requérant lui-même), afin que soit protégée l'intégrité de la procédure de négociation des salaires. Une personne qui est touchée par une décision, quel que soit son droit ou son intérêt éventuel ou son espoir légitime, a droit à ce que cette décision soit soumise à l'obligation d'agir équitablement.

Le fait que le Conseil du Trésor qualifie la procédure de non contradictoire n'est pas un motif suffisant pour justifier le comité de ne pas communiquer toute l'information pertinente au requérant. Il est important d'examiner le fond du différend et la procédure utilisée. Il n'y a aucun élément dans la procédure établie par le Conseil du Trésor qui empêche le comité de règlement des griefs de communiquer aux employés le type de renseignements que demandait le requérant.

Le critère de l'obligation d'agir équitablement est respecté si les renseignements communiqués à l'intéressé lui ont permis de participer véritablement à la procédure. Ce critère n'a pas été respecté parce que l'information a été obtenue d'un expert sur un aspect de la mesure de classification dont la contestation n'avait pas été portée à la

was he given an opportunity to comment thereon. That the Manual provides that all aspects of the classification assessment will be looked at by the Committee was not sufficient notice to allow the applicant a meaningful participation in the decision-making process. The applicant was not able to participate meaningfully as he had no knowledge of significant evidence which the Committee had before it.

connaissance du requérant, que l'information n'a pas été communiquée au requérant, et qu'il n'a pas eu non plus la possibilité de faire valoir ses arguments. Le fait que le Manuel indique que tous les aspects de la mesure de classification seront revus par le comité n'est pas un avis suffisant pour permettre au requérant de participer véritablement au processus de décision. Le requérant n'a pas été en mesure de participer véritablement étant donné qu'il n'a pas été informé d'éléments de preuve importants dont était saisi le comité.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 7(1) (as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 2), 11(2)(c), 12(1).
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 91, 92 (as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68), 96.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board, [1980] 1 S.C.R. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241; *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; [1994] 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241.

DISTINGUISHED:

Chong et al. v. Canada (Attorney General) et al. (1994), 104 F.T.R. 253 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Mercier v. Canada (Human Rights Commission), [1994] 3 F.C. 3; (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 161; 167 N.R. 241 (C.A.); *Tanack v. Canada (Treasury Board)*, [1996] F.C.J. No. 582 (T.D.) (QL).

AUTHORS CITED

Blake, *S. Administrative Law in Canada*. Toronto: Butterworths, 1992.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 7(1) (mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 2), 11(2)c), 12(1).
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 91, 92 (mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68), 96.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui, [1980] 1 R.C.S. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241; *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; [1994] 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Chong et autre c. Canada (Procureur général) et autre (1994), 104 F.T.R. 253 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne), [1994] 3 C.F. 3; (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 161; 167 N.R. 241 (C.A.); *Tanack c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1996] F.C.J. n° 582 (1^{re} inst.) (QL).

DOCTRINE

Blake, *S. Administrative Law in Canada*. Toronto: Butterworths, 1992.

Treasury Board Manual. Personnel Management Component: Classification. Ottawa: Treasury Board of Canada.

Manuel du Conseil du Trésor. Module — Gestion du personnel: Classification. Ottawa: Conseil du Trésor du Canada.

APPLICATION for judicial review of the Deputy Minister's nominee's approval of a Classification Grievance Committee's recommendation that the applicant's grievance should be dismissed. Application allowed.

DEMANDE de contrôle judiciaire concernant la décision du délégué du sous-ministre d'approuver la recommandation d'un comité de règlement des griefs de classification de refuser le grief du requérant. Demande accueillie.

COUNSEL:

Andrew J. Raven for applicant.
Lyndsay K. Jeanes for respondent.

AVOCATS:

Andrew J. Raven pour le requérant.
Lyndsay K. Jeanes pour l'intimée.

SOLICITORS:

Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, for applicant.
Attorney General of Canada for respondent.

PROCUREURS:

Raven, Jewitt & Allen, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimée.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

1 REED J.: The issue in this case is the content of the duty of fairness as it applies to a deputy minister's decision dismissing an employee's classification grievance. The decision is that of the Deputy Minister of Natural Resources Canada. The decision in question was made by the Deputy Minister's nominee, Mr. Moodie, on February 28, 1995. It approved a recommendation by the Classification Grievance Committee that the applicant's grievance be dismissed.

1 LE JUGE REED: Il s'agit en l'espèce de déterminer le contenu de l'obligation d'agir équitablement applicable à la décision d'un sous-ministre de rejeter le grief de classification déposé par un employé. La décision est celle du sous-ministre de Ressources naturelles Canada, prise par son délégué, Moodie, le 28 février 1995. Elle approuvait la recommandation du comité de règlement des griefs de classification de rejeter le grief du requérant.

2 A representative of the applicant's bargaining agent (the Public Service Alliance of Canada) wrote to Mr. Moodie on March 17, 1995, asking that he review the decision which had been taken because, among other things, the Committee had changed the wording used to describe the working conditions of the position the applicant held. The letter stated that this was a change from what had been described by the applicant's supervisor and the changes had not been discussed with local management, or the incumbent of the position, or his bargaining agent. A letter in response, dated April 5, 1995, was received

2 Un représentant de l'agent de négociation du requérant (l'Alliance de la fonction publique du Canada) a écrit à Moodie le 17 mars 1995, pour lui demander de revoir la décision qui avait été prise parce que, notamment, le comité avait modifié le libellé utilisé pour décrire les conditions de travail du poste occupé par le requérant. La lettre indiquait qu'il s'agissait d'un changement par rapport à ce qui avait été décrit par le superviseur du requérant et que ces changements n'avaient été discutés ni avec la direction locale, ni avec le titulaire du poste, ni avec l'agent de négociation. La réponse, en date du

from another Deputy Minister's nominee, A. Piscina. It expressed satisfaction with both the work of the Grievance Committee and the appropriateness of the classification level that had been assigned. The letter noted that the Committee had had "the benefit of a technical expert who spoke on the kind, frequency, intensity and duration of attention, concentration and mental-sensory co-ordination required for this type of position, as well as other aspects of the work".

3 Counsel for the applicant argues that a breach of the duty of fairness occurred. He argues that it was a breach for the Committee to have consulted an expert on an aspect of the classification assessment that the applicant did not know was in dispute and, then, rely on the information obtained to downgrade the level of the job, without giving the applicant and his union representative a chance to comment thereon. Counsel for the respondent argues that employees and their union representatives know that when a classification grievance is filed, all aspects of the assessment are open for reconsideration and that this is set out in the *Treasury Board Manual*, in the chapter dealing with the procedure applicable to such grievances. It is argued that there was no breach of fairness.

4 It is first necessary to describe the factual situation in more detail. The applicant works as a technical illustrator for the Atlantic Geoscience Centre in Dartmouth, Nova Scotia. In the public service, the requirements and duties of a position are set out in a "job description". The description is prepared by what I will call local management. The accuracy of that description can be verified by a desk audit and this was done in this case. Once an accurate description is decided upon, the job is then classified by reference to the requirements of the job, as being at a certain level. The object of this classification procedure is to try to ensure that individuals doing jobs of roughly similar nature, complexity, responsibility etc. receive roughly similar compensation. The

5 avril 1995, a été rédigée par un autre délégué du sous-ministre, A. Piscina. Elle indiquait que le sous-ministre était satisfait du travail du comité de règlement des griefs et qu'il était convaincu que le niveau de classification attribué au poste était approprié. La lettre mentionnait que le comité avait pu [TRADUCTION] «bénéficier des services d'un expert qui s'était prononcé sur la nature, la fréquence, l'intensité et la durée de l'attention, de la concentration et de la coordination mentale et sensorielle nécessaires pour ce type de poste, de même que sur d'autres aspects du travail».

L'avocat du requérant fait valoir qu'il y a eu 3 violation de l'obligation d'agir équitablement. Il prétend que le comité a enfreint cette règle en consultant un expert sur un aspect de la mesure de classification du poste dont la contestation n'avait pas été portée à la connaissance du requérant et, ensuite, en s'appuyant sur les renseignements ainsi obtenus pour déclasser le poste, sans donner au requérant et à son représentant syndical la possibilité de faire valoir leurs arguments. L'avocat de l'intimée fait valoir que les employés et leurs représentants syndicaux savent que, dans un grief de classification, tous les aspects de l'évaluation peuvent être réexaminés et que cette possibilité est énoncée dans le *Manuel du Conseil du Trésor*, au chapitre traitant de la procédure applicable à ce type de griefs. Il prétend donc qu'il n'y a pas eu violation de l'obligation d'agir équitablement.

Tout d'abord, il est nécessaire de décrire les faits 4 en détail. Le requérant travaille comme illustrateur technique au Centre géoscientifique de l'Atlantique à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse. Dans la fonction publique, les exigences et fonctions d'un poste sont énoncées dans une «description d'emploi». Cette description est préparée par une équipe que j'appellerai la direction locale. L'exactitude de cette description peut être vérifiée sur place, ce qui a été fait en l'espèce. Une fois que la description exacte est acceptée, l'emploi est ensuite classé à un certain niveau en fonction des exigences du poste. Cette procédure de classification a pour objet d'assurer que les personnes qui occupent des emplois de nature, de complexité, de responsabilité, etc., à peu près

higher the occupational classification level of a job, the greater the amount of pay received.

5 In the present case, the job description carries a date of October 19, 1994. On November 4, 1994, the job was classified at a DD-04 level. The job was assessed under six headings and points were assessed with respect to each: knowledge (179), technical responsibility (80), accuracy and quality (46), contacts (27), conditions of work (120) and supervision (15). The job was thus assessed at 467 points. This placed it within the DD-04 level. On November 30, 1994, the applicant filed a grievance requesting that the position be reclassified to the DD-05 or GT-03 group. The submissions filed on his behalf argued that the points which had been awarded for knowledge and technical responsibility were too low, that these should be increased to 216 and 120 respectively.

6 A hearing before the Classification Grievance Committee took place on February 6, 1995, in Ottawa. The applicant's representative was invited to make representations and then required to leave the room. This is in keeping with the Grievance Committee's usual procedure. As noted, a decision issued from the Deputy Minister's nominee, on February 28, 1995, approving the Committee's recommendation that the grievance be dismissed. The Committee rejected the arguments concerning an increase in the points to be awarded for knowledge. The Committee accepted the applicant's arguments with respect to the under-evaluation of the job in so far as technical responsibility is concerned. It assessed that component of the job at 120 points, instead of the 80 that the initial classification assessment had given. The Committee, however, reduced the points accorded for conditions of work. It assessed that component at 60 points rather than 120. Thus the job was assessed at 447 points and within the DD-04 level. This gave rise to the correspondence described above, which sought a review of the decision because the applicant had not had an opportunity to make representations in response to the expert evidence, which the Committee had relied upon in reaching its decision respecting the conditions of work.

similaires, reçoivent une rémunération à peu près semblable. Plus le niveau de classification est élevé, plus la rémunération est élevée.

5 En l'espèce, la description d'emploi porte la date du 19 octobre 1994. Le 4 novembre 1994, l'emploi a été classé au niveau DD-04. L'emploi a été évalué selon six facteurs et des points ont été accordés de la façon suivante: connaissance (179), responsabilité technique (80), exactitude et qualité (46), contacts (27), conditions de travail (120) et supervision (15). L'emploi a donc été évalué à 467 points, ce qui le classait au niveau DD-04. Le 30 novembre 1994, le requérant a déposé un grief demandant que le poste soit reclassé au niveau DD-05 ou dans le groupe GT-03. Les arguments présentés en son nom faisaient valoir que les points attribués aux facteurs connaissance et responsabilité technique n'étaient pas suffisants, et qu'ils devraient être augmentés à 216 et 120, respectivement.

6 Une audience a eu lieu devant le comité de règlement des griefs de classification le 6 février 1995 à Ottawa. Le représentant du requérant a été invité à présenter des observations et il a ensuite été prié de quitter la pièce. Cette façon d'agir est conforme à la procédure habituellement suivie par le comité. Comme il a déjà été noté, le délégué du sous-ministre a rendu sa décision le 28 février 1995, en approuvant la recommandation du comité de rejeter le grief. Le comité a refusé les arguments concernant l'augmentation des points devant être attribués au facteur connaissance, mais il a accepté les arguments du requérant au sujet de la sous-évaluation du facteur responsabilité technique. Il a donc attribué 120 points à cet aspect de l'emploi, au lieu des 80 points accordés lors de la classification initiale. Toutefois, le comité a réduit le nombre de points attribués aux conditions de travail. Il les a établis à 60 points plutôt qu'à 120. L'emploi a donc été évalué à 447 points et est demeuré au niveau DD-04. Cette modification a donné lieu à l'échange de lettres susmentionné, dont l'objet était de faire réviser la décision parce que le requérant n'avait pas eu la possibilité de présenter des observations en réponse au témoignage de l'expert sur lequel le comité s'était appuyé pour rendre sa décision concernant les conditions de travail.

7 It is trite law that the content of the duty of fairness varies with the nature of the decision in issue. In *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, this was made clear. The Court held that the rules would vary depending upon the nature of the interests affected by the decision and the nature of the process involved.¹ See also *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 669. The *Knight* case is unusual because it concerned a contract of employment which was terminable on three months' notice without cause. The Court held that, even in that circumstance, a duty of fairness was owed before the applicant could be dismissed. Madam Justice L'Heureux-Dubé stated that the existence of a duty of fairness depended upon: the effect of the decision on the individual's rights; the nature of the decision in question; the relationship existing between the decision maker and the individual concerned. She found that in the situation in question a minimal duty of fairness was owed and this required that the individual be told the cause for termination of his employment and given an opportunity to respond. In the text by Blake, *Administrative Law in Canada* (Butterworths, 1992) at pages 9—17, the following factors are identified as ones that the courts consider in assessing the standard of fairness required: (1) what is the effect of the decision; (2) what is the nature of the decision; (3) what is the tribunal's mandate; (4) is there an opportunity for a later remedy for any errors to be corrected; (5) are there statutory rules relevant to the procedure to be followed?

8 With respect to the nature of the interests involved in the present case, if the job position which the applicant fills is classified at a DD-04 level, the pay range is \$31,008 to \$37,568. If his job is classified at the DD-05 level, the range is \$36,281 to \$41,259. Thus, a decision can mean a difference of about \$5,000 a year in the applicant's annual salary, and that amount becomes part of his base salary for subsequent years. The Public Service Alliance also has an interest in seeing that the job is properly classified. The Alliance, as the bargaining agent for the applicant and other public servants,

7 Il est bien établi en droit que le contenu de l'obligation d'agir équitablement varie en fonction de la nature de la décision contestée. C'est ce qui ressort clairement de l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602. La Cour y a statué que les règles pouvaient varier selon la nature des intérêts visés par la décision et la nature de la procédure suivie¹. Voir également *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 669. L'affaire *Knight* est exceptionnelle parce qu'il y était question d'un contrat de travail résiliable sur préavis de trois mois sans motif valable. La Cour a statué que, même dans cette situation, l'obligation d'agir équitablement devait être remplie avant que le requérant puisse être renvoyé. M^{me} le juge L'Heureux-Dubé a indiqué que l'existence du devoir d'agir équitablement dépend: de l'effet de la décision sur les droits du particulier; de la nature de la décision en question; et de la relation existant entre le décideur et le particulier. Elle a conclu, en l'espèce, qu'une obligation minimale devait être remplie, c'est-à-dire que le particulier devait être informé de la cause de son renvoi et avoir la possibilité de se faire entendre. Dans l'ouvrage de Blake, *Administrative Law in Canada* (Butterworths, 1992), aux pages 9 à 17, l'auteur classe les facteurs suivants au nombre des facteurs que les tribunaux prennent en considération dans l'évaluation de la norme d'équité applicable: (1) l'effet de la décision; (2) la nature de la décision; (3) le mandat du tribunal; (4) la possibilité que les erreurs puissent être corrigées par un redressement ultérieur; (5) l'assujettissement de la procédure suivie à des règles prévues par la loi.

8 Pour ce qui a trait à la nature des intérêts touchés en l'espèce, si le poste occupé par le requérant est classé au niveau DD-04, l'échelle de rémunération est de 31 008 \$ à 37 568 \$. Par ailleurs, si le poste est classé au niveau DD-05, l'échelle est augmentée de 36 281 \$ à 41 259 \$. La décision peut donc entraîner une différence d'environ 5 000 \$ par année sur le salaire du requérant, somme qui s'ajoute à son salaire de base pour les années subséquentes. L'Alliance de la fonction publique a également intérêt à ce que l'emploi soit correctement classé. En sa qualité d'agent négociateur pour le requérant et d'autres

bargains with Treasury Board representatives for the level of compensation that public servants will be paid. The bargaining takes place by reference to the various specific classification levels. Counsel argues that, if after pay levels have been set, as a result of the bargaining process, the employer can arbitrarily determine the classification level for any job, a mockery is made of the compensation bargaining process. The decision by the Grievance Committee, and the adoption by the Deputy Minister's nominee thereof, has significant monetary consequences for the applicant. That the process of classification be fair is also of concern to the applicant's bargaining agent (and thus to the applicant), to protect the integrity of the bargaining process as it relates to compensation.

9 Counsel for the respondent seemed to argue, either that the rules of fairness were not applicable in the present case or, at least, that the content thereof was very minimal because the applicant had no "right" to have the job he held reclassified upwards. It is important to recall the analysis in the *Martineau* decision. In that case the Supreme Court noted that there was an unfortunate tendency in analyzing judicial review situations, and what is required with respect thereto, "to 'treat' rights in the narrow sense".² The Court stated that a person who is affected by a decision, whether he has some right or some interest or some legitimate expectation, is entitled to have the decision, which affects him, made in accordance with the duty of fairness.³

10 I turn then to the applicable statutory provisions and the procedure which has been prescribed by Treasury Board for use in making these decisions. Subsection 7(1) of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 [as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 2], makes the Treasury Board responsible for the management of the public service:

7. (1) The Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

fonctionnaires, l'Alliance négocie avec les représentants du Conseil du Trésor le niveau de rémunération qui doit être versé aux fonctionnaires. Les négociations se fondent sur les différents niveaux de classification. L'avocat prétend que si, une fois que les différents niveaux de rémunération ont été établis dans le cadre du processus de négociation, l'employeur peut arbitrairement déterminer le niveau de classification de n'importe quel emploi, alors c'est toute la procédure de négociation des salaires qui est tournée en dérision. La décision du comité de règlement des griefs, confirmée par le délégué du sous-ministre, a d'importantes conséquences financières pour le requérant. L'équité du processus de classification revêt une grande importance pour l'agent de négociation du requérant (et, partant, pour le requérant lui-même), afin que soit protégé l'intégrité de la procédure de négociation des salaires.

9 L'avocat de l'intimée semble prétendre que les règles d'équité ne sont pas applicables en l'espèce ou, du moins, que le contenu de ces règles est très minimal parce que le requérant n'a aucun «droit» de faire relever la classification de son poste. Il est important de rappeler ici l'analyse qui a été faite dans l'arrêt *Martineau*. Dans cet arrêt, la Cour suprême fait remarquer qu'il existait une tendance malheureuse dans l'analyse des situations pouvant être assujetties à un contrôle judiciaire, qui avait pour effet de «considérer les 'droits' dans le sens étroit de droits auxquels sont attachées des obligations juridiques»². La Cour déclare qu'une personne qui est touchée par une décision, quel que soit son droit ou son intérêt éventuel ou son espoir légitime, a droit à ce que cette décision soit soumise à l'obligation d'agir équitablement³.

10 J'aborde maintenant les dispositions législatives applicables et la procédure qui a été prescrite par le Conseil du Trésor relativement à ces décisions. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11 [mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 2], confère au Conseil du Trésor la responsabilité de la gestion de la fonction publique:

7. (1) Le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard des questions suivantes:

(a) general administrative policy in the public service of Canada;

(b) the organization of the public service of Canada or any portion thereof, and the determination and control of establishments therein;

...

(e) personnel management in the public service of Canada, including the determination of the terms and conditions of employment of persons employed therein;

a) les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale;

b) l'organisation de l'administration publique fédérale ou de tel de ses secteurs ainsi que la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie;

...

e) la gestion du personnel de l'administration publique fédérale, notamment la détermination de ses conditions d'emploi;

11 Part of Treasury Board's responsibility includes providing for the classification of positions and employees. Paragraph 11(2)(c) of the *Financial Administration Act* states:

11. . . .

(2) . . . the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, . . .

...

(c) provide for the classification of positions and employees in the public service;

Subsection 12(1) provides:

12. (1) The Treasury Board may authorize the deputy head of a department or the chief executive officer of any portion of the public service to exercise and perform, in such manner and subject to such terms and conditions as the Treasury Board directs, any of the powers and functions of the Treasury Board in relation to personnel management in the public service and may, from time to time as it sees fit, revise or rescind and reinstate the authority so granted.

12 The policies and procedures for managing the public service, as established by Treasury Board, are set out in the *Treasury Board Manual*. The Manual contains a list of the various classification designations which are used (e.g., the abbreviation DD refers to the occupation of "Drafting and Illustration/Dessin et illustration"). Nine levels within that designation are set out (DD-01 to DD-09). A DD-04 job is identified as one that is assessed at 421—500 points; a DD-05 level job is one that is assessed at 501—580 points.

Dans le cadre de ses responsabilités, le Conseil du Trésor doit assurer la classification des postes et des employés. L'alinéa 11(2)c) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* dispose comme suit:

11. . . .

(2) . . . le Conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion du personnel, notamment de relations entre employeur et employés dans la fonction publique:

...

c) assurer la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique;

Le paragraphe 12(1) est formulé dans les termes suivants:

12. (1) Le Conseil du Trésor peut, aux conditions et selon les modalités qu'il fixe, déléguer tel de ses pouvoirs en matière de gestion du personnel de la fonction publique à l'administrateur général d'un ministère ou au premier dirigeant d'un secteur de la fonction publique; cette délégation peut être annulée, modifiée ou rétablie à discrétion.

12 Les politiques et procédures relatives à la gestion de la fonction publique, établies par le Conseil du Trésor, sont énoncées dans le *Manuel du Conseil du Trésor*. Ce manuel contient une liste des différentes désignations utilisées aux fins de la classification (par exemple, l'abréviation DD fait référence au poste «Drafting and Illustration/Dessin et illustration»). À l'intérieur de cette désignation, sont établis neuf niveaux (DD-01 à DD-09). La fourchette de points applicable à un poste de niveau DD-04 est de 421 à 500 points; le poste de niveau DD-05 correspond à une fourchette de 501 à 580 points.

- 13 The objective of the classification system is described by Treasury Board in the Manual as being to ensure equitable compensation for public servants [Personnel Management Component: Classification, Chapter 1, at page 1]:
- [The system's objective is] to ensure that the relative value of all jobs in the Public Service is established in an equitable, consistent and effective manner and provides a basis for the compensation of public servants.
- 14 The Manual also explains that the job description of a position will provide the basis for its classification [Chapter 2, at page B-2]:
- 2.1 The job description is the basic document for classifying and evaluating a position. It is to be initiated by the line manager and must describe the duties, responsibilities, and other characteristics of the work actually being performed or if the position is vacant, the duties to be performed. The job description must contain the type of information needed to enable the job to be allocated to a particular category and occupational group, and evaluated against the standard for that group.
- 15 If an employee thinks that the position which he or she holds has been misclassified because the points assessed do not reflect the requirements of the position, the employee may grieve that classification decision. Section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, provides that an employee has the right to grieve matters affecting his or her terms of employment. Some such grievances may go to third-party arbitration. A classification grievance is not one of these (see generally sections 92 [as am. by S.C. 1992, c. 54, s. 68] and 96 of the *Public Service Staff Relations Act*). The procedure for dealing with a classification grievance is established by Treasury Board and is set out in the Manual. The purpose of the procedure is described as being [Chapter 4, at page 1]:
- To provide a redress process for employees who are dissatisfied with the classification of the duties they perform as assigned by the Employer.
- It is also stated that [Chapter 4, at page 1]:
- L'objectif du système de classification, selon le *Manuel du Conseil du Trésor*, est d'assurer une rémunération équitable aux fonctionnaires [Module—Gestion du personnel: Classification, chapitre 1, à la page 1]:
- [L'objectif du système est] d'assurer que la valeur relative de tous les emplois au sein de la fonction publique soit établie de façon équitable, uniforme et efficace, aux fins de la rémunération des fonctionnaires.
- Le Manuel explique également que c'est la description d'emploi qui constitue le fondement de cette classification [chapitre 2, à la page B-2]:
- 2.1 La description d'emploi constitue le document de base de la classification et de l'évaluation d'un poste. Elle doit être initiée par le gestionnaire axial et doit exposer les fonctions, responsabilités et autres caractéristiques du travail effectivement accompli ou si le poste est vacant, on doit décrire les fonctions de l'emploi. La description doit contenir le genre de renseignements nécessaires pour permettre d'attribuer le poste à une catégorie et un groupe spécifiques et de l'évaluer par rapport à la norme de ce groupe.
- Si un employé estime que le poste qu'il occupe n'a pas été correctement classé, parce que les points qui lui ont été attribués ne tiennent pas compte des exigences du poste, il peut contester cette décision de classification par voie de grief. L'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, dispose qu'un employé a le droit de présenter un grief concernant des faits qui portent atteinte à ses conditions d'emploi. Certains de ces griefs peuvent être renvoyés à l'arbitrage. Ce n'est pas le cas des griefs de classification (voir, en termes généraux, les articles 92 [mod. par L.C. 1992, ch. 54, art. 68] et 96 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*). La procédure applicable à un grief de classification est établie par le Conseil du Trésor et est énoncée dans le Manuel. L'objectif de cette procédure est décrit dans les termes suivants [chapitre 4, à la page 1]:
- Fournir un mécanisme de recours aux employés qui sont mécontents de la classification attribuée aux fonctions qui leur sont assignées par l'employeur et qu'ils accomplissent.
- Le Manuel indique également ce qui suit [chapitre 4, à la page 1]:

All classification grievances received will be thoroughly reviewed by qualified persons who were not involved in any way in the making of the classification decision being grieved. They will make a recommendation to the deputy head or the nominee of the deputy head whose decision will be final and binding.⁴ [Underlining added.]

Tous les griefs de classification reçus feront l'objet d'un examen approfondi par des personnes qualifiées n'ayant pas participé à la décision prise au sujet de la classification faisant l'objet du grief. Ces personnes présenteront une recommandation à l'administrateur général ou à son délégué, dont la décision sera définitive et obligatoire. [Non souligné dans l'original.]

16 The *Treasury Board Manual* [in a supplement entitled "Classification Grievance Procedure"] explains how a classification grievance committee is to be formed, what format a grievance must take, the time limits for the filing of a grievance and the making of a decision thereon. The Manual also sets out in the supplement to Chapter 4, the procedure to be followed by a grievance committee. Relevant portions thereof read:

16 Le *Manuel du Conseil du Trésor* [dans un supplément intitulé «Procédure du règlement des griefs de classification»] explique le mode de constitution d'un comité de règlement des griefs de classification, le mode de présentation du grief, les délais applicables au dépôt du grief et la décision. Le Manuel énonce également, au supplément du chapitre 4, la procédure que le comité doit suivre. Voici les extraits pertinents:

F. COMMITTEE PROCEDURE

1. The classification grievance process is not intended to be an adversarial system; it provides for a meeting to be convened during which information will be presented and sought, allowing committee members to make a recommendation to the deputy head or nominee.
2. The chairperson is responsible for ensuring that committee members and, in particular, the grievor are reminded of the committee's role and of the grievance procedure. It is very important that the grievor and his or her representative are made aware that *all aspects of the classification of the grieved position will be reviewed by the committee. The decision rendered will be final and binding and could result in the upgrading, confirmation or downgrading of the grievor's position.* The chairperson should explain the respective roles of the committee members and outline the procedure the committee will follow, as indicated below:
 - a. presentation of arguments by or on behalf of the grievor;
 - b. information provided by management;
 - c. committee deliberations;
 - d. committee report; and
 - e. final and binding decision by the deputy head or nominee.
3. The chairperson must clearly understand the substance and all the details of the grievance including details of the position being grieved to provide precise

F. PROCÉDURE DU COMITÉ

1. Le processus de règlement des griefs de classification n'a pas été conçu dans le but d'opposer deux parties, mais dans celui de permettre des audiences afin d'échanger des renseignements qui aideront les membres du comité à formuler une recommandation fondée à l'administrateur général ou à son délégué.
2. La personne qui préside doit s'assurer que les membres du comité, et en particulier, que le plaignant soient au courant du rôle du comité et du processus de règlement des griefs. Il est très important d'informer le plaignant et/ou son représentant que *tous les aspects de la mesure de classification seront revus, même si le grief ne porte pas nécessairement sur tous ces aspects, et que la décision définitive et obligatoire pourrait résulter en un relèvement, une confirmation ou un abaissement du niveau du poste.* La personne qui préside devrait expliquer ensuite le rôle de chaque membre du comité ainsi que la façon dont le comité procédera, c'est-à-dire:
 - a. présentation des arguments par le plaignant et/ou son représentant;
 - b. information fournie par la direction;
 - c. délibérations du comité;
 - d. rapport du comité;
 - e. décision définitive et obligatoire de la part de l'administrateur général et/ou son délégué.
3. La personne qui préside le comité doit être bien informée de la nature et de tous les détails du poste qui fait l'objet du grief afin de fournir des explications

and **first hand** explanations and information to the committee members with respect to departmental relativities. The chairperson is responsible for controlling the conduct of the meeting.

G. PRESENTATION BY THE GRIEVOR AND/OR HIS OR HER REPRESENTATIVE

1. The grievor, his or her representative, or both, shall be given the opportunity to make a presentation (in person or in writing) to the grievance committee before a recommendation is made with respect to classifying the grieved position. Once that presentation is completed, they must withdraw from the meeting.

H. MANAGEMENT INFORMATION

1. A management representative familiar with the work of the grieved position should be available to respond to questions the committee members may have with respect to the position. The management representative *is not permitted* to argue for or against the decision which led to the grievance, attempt to influence the committee members, participate in the committee deliberations or be present when the grievor, his or her representative or both, make a presentation to the committee.

I. ADDITIONAL INFORMATION

1. If deemed necessary, the committee may call upon other persons to provide additional information and/or conduct an on-site visit.

17 It is not contested that Treasury Board has authority to establish the terms and conditions, including classification levels, for employees in public service. It is not contested that it has authority to establish policy in this area, including the procedure for the handling of classification grievances. It is contended, however, that the implementation of the procedure which is established must be fair. This is particularly so given the fact that the decision which is made is final and binding. There is no mechanism for review of the decision.

18 Counsel for the applicant argues that whether or not the *Treasury Board Manual* describes the grievance procedure as "non-adversarial" is not significant. The process does, in fact, involve the resol-

précises et **immédiates** aux membres du comité quant à la relativité ministérielle. Le président doit s'assurer de contrôler le déroulement de la réunion.

G. PRÉSENTATION DU PLAIGNANT ET/OU DE SON REPRÉSENTANT

1. Le plaignant, son représentant, ou les deux devraient avoir l'occasion de faire une présentation, en personne ou par écrit, avant que le comité ne formule une recommandation au sujet de la classification du poste visé par le grief. Dès que leur présentation est chevcée, ils doivent quitter la réunion.

H. RENSEIGNEMENTS DU REPRÉSENTANT DE LA DIRECTION

1. Un représentant de la direction qui connaît bien la nature du travail du poste visé par le grief devrait être disponible afin de répondre aux questions des membres du comité au sujet du poste. Le représentant de la direction ne doit pas émettre d'opinion quant à la mesure de classification qui a donné lieu au grief, tenter d'influencer les membres du comité, participer aux délibérations du comité et être présent lors des présentations qui sont faites par le plaignant et/ou son représentant.

I. INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

1. Si les membres du comité le jugent nécessaire, ils peuvent convoquer d'autres personnes afin d'obtenir des renseignements supplémentaires et/ou décider d'aller vérifier sur place la nature du travail du poste en question.

17 Il n'est pas contesté que le Conseil du Trésor a le pouvoir d'établir les conditions de travail, y compris les niveaux de classification, pour les employés de la fonction publique. Il n'est pas non plus contesté qu'il a le pouvoir d'établir des politiques dans ce domaine, notamment la procédure pour le règlement des griefs de classification. Toutefois, on fait valoir que l'application de la procédure qui a été établie doit être équitable. Cela est d'autant plus vrai que la décision prise est finale et obligatoire. Aucun mécanisme de révision n'est prévu.

18 L'avocat du requérant fait valoir qu'il n'est pas important de savoir que le *Manuel du Conseil du Trésor* affirme que le processus de règlement des griefs «n'a pas été conçu dans le but d'opposer deux

ution of a dispute concerning certain facts and the conclusions to be drawn therefrom. It is a situation in which the employee is taking one position and “management” or the “employer” is taking another. The employee’s union representative comes before the committee, in much the same role he or she fulfils in other grievance procedures, to argue on behalf of the employee. I note that the *Treasury Board Manual*, itself describes the objective of the grievance procedure as being to provide “a redress process for employees who are dissatisfied with the classification of the duties they perform as assigned by the Employer” (emphasis added). I cannot accept that Treasury Board’s characterization of the process as non-adversarial can be used as a ground for justifying the Committee’s non-disclosure to the applicant. It is important to look at the substance of the dispute and the process, not at how one party, or those who established that process characterize it. There is nothing in the procedure established by Treasury Board that prevents the grievance committees from according employees the type of disclosure that the applicant seeks and from allowing him an opportunity to respond.

parties». En fait, ce processus a pour objet de régler un différend à partir de faits donnés et des conclusions que l’on peut en tirer. Dans ce genre de situation, l’employé adopte une position et la «direction» ou «l’employeur» en adopte une autre. Le représentant syndical de l’employé se présente devant le comité, et son rôle y est sensiblement le même que celui qui lui incombe dans d’autres procédures de règlement des griefs, c’est-à-dire qu’il présente des arguments au nom de l’employé. Je fais observer que le *Manuel du Conseil du Trésor* décrit lui-même l’objectif de la procédure de règlement des griefs de la façon suivante: «[f]ournir un mécanisme de recours aux employés qui sont mécontents de la classification attribuée aux fonctions qui leur sont assignées par l’employeur et qu’ils accomplissent» (non souligné dans l’original). Je ne peux accepter que, parce que le Conseil du Trésor qualifie la procédure de non contradictoire, le comité soit justifié de ne pas communiquer toute l’information pertinente au requérant. Il est important d’examiner le fond du différend et la procédure utilisée, et non pas la qualification qui en est donnée par une partie ou ceux qui ont établi cette procédure. Il n’y a aucun élément dans la procédure établie par le Conseil du Trésor qui empêche le comité de règlement des griefs de communiquer aux employés le type de renseignements que le requérant demande et de lui accorder la possibilité d’y répondre.

19 Counsel for the applicant argues that the nature of the decision, the decision-making process, and the relationship between the decision maker and the employee indicate that more, not less, content should be given to the duty of fairness. He notes, as is clear from what has been said above, that a classification decision has important financial consequences for the applicant. Secondly, that it is Treasury Board that bargains with the union to set salary levels. Treasury Board is the “employer”. The Deputy Minister exercises authority delegated to him by Treasury Board. It is Treasury Board that establishes the rules of procedure to be used by the Grievance Committee. A representative of Treasury Board sits on the Grievance Committee and Treasury Board determines how that Committee is to be composed. There is no appeal of the decision

L’avocat du requérant fait valoir qu’en raison de la nature de la décision, du processus décisionnel lui-même et de la relation qui existe entre le décideur et l’employé, le contenu de l’obligation d’agir équitablement devrait être plus que minimal. Il note, comme il ressort clairement de ce qui a été dit ci-dessus, qu’une décision de classification a d’importantes conséquences financières pour le requérant. Deuxièmement, il fait aussi valoir que c’est le Conseil du Trésor qui négocie l’établissement des niveaux de rémunération avec le syndicat. Le Conseil du Trésor est «l’employeur». Le sous-ministre exerce le pouvoir qui lui a été délégué par le Conseil du Trésor. C’est le Conseil du Trésor qui établit les règles de procédure utilisées par le comité de règlement des griefs. Un représentant du Conseil du Trésor siège à ce comité et c’est le Conseil qui en

19

which the Deputy Minister's nominee makes, on the recommendation of the Grievance Committee. Thus counsel argues that where management is both adverse in interest to the applicant and the final decision maker, greater care should be taken to ensure that a fair procedure is followed than might otherwise be the case. It seems to me there may be merit in that argument but I do not need to rely on it.

détermine la composition. La décision prise par le délégué du sous-ministre, sur la recommandation du comité de règlement des griefs, ne peut être portée en appel. L'avocat fait donc valoir que lorsque la direction a des intérêts contraires à ceux du requérant et à ceux du décideur final, il y a lieu d'exercer un plus grand soin qu'à l'ordinaire pour s'assurer qu'une procédure équitable est respectée. Il me semble que cet argument pourrait avoir un certain fondement, mais il n'est pas nécessaire que je m'appuie sur celui-ci.

20 As noted, counsel for the applicant is not arguing that Treasury Board does not have authority to set the terms and conditions of employment for public servants. Nor does he argue that the Treasury Board does not have authority to establish rules of procedure for dealing with grievances. He does not argue that a classification grievance committee is not entitled to consider all aspects of a classification which is brought before it, including those not raised by the grievor. He does not argue that an oral hearing is required, that there is any right of cross-examination, or that the applicant or his representative should be allowed to stay in the hearing room after the applicant's presentation is heard. He argues, however, that when the committee decides to review an aspect of the classification assessment, which the employee did not think was in dispute, and decides to elicit and rely on evidence with respect thereto about which the employee had no notice or information, fairness requires that that information be disclosed to the employee and he be given an opportunity to comment thereon. I agree with that position.

20 Comme il a déjà été noté, l'avocat du requérant ne conteste pas le fait que le Conseil du Trésor a le pouvoir d'établir les conditions d'emploi des fonctionnaires. Il ne prétend pas non plus que le Conseil du Trésor n'a pas le pouvoir d'établir les règles de procédure applicables au règlement des griefs. Il ne prétend pas qu'un comité de règlement des griefs de classification n'a pas le droit d'examiner tous les aspects de la mesure de classification dont il est saisi, et même les aspects qui ne sont pas contestés par le plaignant. Il ne prétend pas qu'il est nécessaire de tenir une audience, qu'un droit au contre-interrogatoire existe, ou que le requérant ou son représentant devrait être autorisé à demeurer dans la salle d'audience après la présentation de ses arguments. Toutefois, il fait valoir que, lorsque le comité décide d'examiner un aspect de la classification que l'employé ne s'attendait pas à voir contester, et qu'il décide d'obtenir une preuve ayant trait à cet aspect et de s'appuyer sur celle-ci sans que l'employé n'en soit informé ou n'ait de renseignements à cet égard, l'équité exige que des renseignements soient fournis à l'employé et qu'il ait la possibilité de faire valoir ses arguments. J'accepte cette position.

21 The decision *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada* (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879, provides a useful analogy. The decision under review in that case related to a complaint that gender-based discrimination existed and the complainant was not being paid equal pay for equal work. A decision was made by the Canadian Human Rights Commission, on the recommendation of a Commission investigator, that the applicant's com-

21 La décision *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada* (Commission canadienne des droits de la personne), [1989] 2 R.C.S. 879, nous fournit une analogie utile à cet égard. La décision à l'étude dans cette affaire concernait une plainte alléguant qu'il y avait de la discrimination fondée sur le sexe et que les employées ne recevaient par un salaire égal pour un travail équivalent à celui de leurs collègues masculins. La Commission canadienne des droits de la personne,

plaint not be proceeded with further. The investigator obtained information from the applicant/complainant and from her employer. On the basis of that information, the investigator made his recommendation to the Commission. The Supreme Court noted in rendering its decision that while the Commission was not obliged to comply with the rules of natural justice, which apply to judicial or quasi-judicial tribunals, it was required to comply with the duty of fairness.⁵ Sopinka J., speaking for a majority of the Court, went on to state that this had been done in the case before the Court because the investigator had informed the applicant of the substance of the evidence he had obtained from the employer and which he put before the Commission as the basis of this recommendation. In addition, the applicant had been given an opportunity to respond thereto, in writing, before the Commission made its decision. See also *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 3 F.C. 3 (C.A.). I fail to see why, in the case at bar, a similar disclosure to the applicant of the expert evidence and an opportunity to respond thereto should not have been given.

sur la recommandation de l'enquêteur de la Commission, a décidé que l'examen de la plainte du requérant n'était pas justifié. L'enquêteur avait obtenu des renseignements du requérant/plaignant et de l'employeur. L'enquêteur a fondé sa recommandation à la Commission sur ces renseignements. La Cour suprême a noté dans sa décision que, même si la Commission n'était pas tenue d'observer les règles de la justice naturelle, qui sont applicables aux délibérations des tribunaux judiciaires ou quasi-judiciaires, elle avait l'obligation d'agir équitablement⁵. Le juge Sopinka, s'exprimant au nom de la majorité, ajoute que cette obligation avait été remplie en l'espèce parce que l'enquêteur avait informé le requérant de la substance de la preuve qu'il avait obtenu de l'employeur et qu'il avait communiqué à la Commission pour motiver sa recommandation. En outre, le requérant avait eu la possibilité de répliquer à cette preuve, par écrit, avant que la Commission rende sa décision. Voir également *Mercier c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1994] 3 C.F. 3 (C.A.). Je ne vois pas pourquoi, dans le cas dont je suis saisie, le requérant n'aurait pas le droit à une communication semblable du témoignage de l'expert et à la possibilité de répliquer à cette preuve.

22 I was referred to two decisions which seem to take a different approach: *Tanack v. Canada (Treasury Board)*, [[1996] F.C.J. No. 582 (T.D.) (QL)] and *Chong et al. v. Canada (Attorney General) et al.* (1995), 104 F.T.R. 253 (F.C.T.D.). In *Tanack* the applicant was not represented by counsel. The analysis relevant to the present case is based upon that set out in the *Chong* decision.

Deux décisions qui semblent adopter une approche différente ont été citées: *Tanack c. Canada (Conseil du Trésor)*, [[1996] F.C.J. n° 582 (1^{re} inst.) (QL)] et *Chong et autre c. Canada (Procureur général) et autre* (1995), 104 F.T.R. 253 (C.F. 1^{re} inst.). Dans la décision *Tanack*, le requérant n'était pas représenté par un avocat. L'analyse pertinente au cas en l'espèce se fonde sur celle qui a été faite dans la décision *Chong*.

23 In *Chong*, while a description was given of the nature of the applicant's interest and the Grievance Committee's procedure, much of the latter is, strictly speaking, *dicta* since the decision under review was quashed because the Committee had ignored evidence before it and not on a procedural fairness ground. Secondly, the alleged procedural defect in that case (not giving the individual access to all the information the Committee had before it) would seem to have been inconsequential. A description of

Dans la décision *Chong*, bien qu'une description ait été donnée de la nature de l'intérêt du requérant et de la procédure suivie par le comité de règlement des griefs, la majeure partie de ce qui a été dit sur cette procédure est, à strictement parler, de l'ordre d'une opinion incidente puisque la décision à l'étude a été annulée parce que le comité n'avait pas tenu compte d'éléments de preuve dont il était saisi et non pas parce qu'il avait manqué à l'équité procédurale. Deuxièmement, le manquement à l'équité pro-

the information which was not disclosed is found at page 265 of the decision. It is characterized as having been the “clarification of certain discrete aspects of the position”. The conclusion that Mr. Justice McKeown then draws is “I would not have returned this matter to the committee if the lack of information on management’s responses in the reasons was the only error made by the committee”. It seems to me that the main reason no breach was found, as a result of a failure to disclose the information, was that this failure was not significant.

24 More importantly, the *Chong* decision, at pages 264-265, relied upon the decision in *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159. A passage, at page 182, of that decision was quoted. It described the issue to be decided as being whether the disclosure to the appellants had been such as to allow them to participate in a meaningful way:

. . . the issue is whether the Board provided to the appellants disclosure sufficient for their meaningful participation in the hearing, such that they were treated fairly in all the circumstances . . .

This is the test which was applied in *Chong* and it is also applicable here.

25 Applying that test leads to the conclusion that, in the present case, the duty of fairness was not met. I note, by way of explanation, that counsel for the respondent argued that the duty of fairness does not apply (or in its most minimal sense does not require the disclosure sought) because there is no case against the applicant that he has to meet. This is not a phrasing of the relevant condition that I find helpful. That phrasing seems to me to relate back to counsel for the respondent’s argument that the applicant does not have a “right” to reclassification. In my view, a more appropriate way of phrasing the

cédurale allégué dans cette affaire (c’est-à-dire le fait de ne pas avoir donné au particulier accès à la totalité des renseignements dont le comité était saisi) ne semble pas avoir entraîné de conséquence. À la page 265 de la décision, une description est faite des renseignements n’ayant pas été fournis. Il y est dit qu’il s’agissait d’«éclaircir certains éléments spécifiques du poste». Le juge McKeown tire ensuite la conclusion suivante: «Je n’aurais pas renvoyé l’affaire au comité si le défaut de noter les réponses de la direction dans les motifs de décision était la seule erreur qu’il eût commise». Il me semble que la principale raison pour laquelle le juge a conclu qu’il n’y avait pas eu violation par suite de l’omission de communiquer les renseignements, c’est que cette omission n’a pas eu de conséquence importante.

24 Ce qui est plus important, toutefois, c’est que la décision *Chong* s’appuie, aux pages 264 et 265, sur la décision rendue dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l’énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159. Elle cite un extrait de cette décision, à la page 182, dans lequel le juge déclare que la question en litige est celle de savoir si les renseignements communiqués aux appelants leur ont permis de participer véritablement à la procédure:

La question est plutôt de savoir si l’Office a fait aux appelants une divulgation suffisante pour leur permettre de véritablement participer à l’audition, leur accordant ainsi un traitement équitable dans toutes les circonstances . . .

C’est le critère qui a été appliqué dans la décision *Chong*, et c’est aussi celui qui est applicable en l’espèce.

25 L’application de ce critère m’amène à conclure qu’en l’espèce l’obligation d’agir équitablement n’a pas été remplie. Pour mieux expliquer cette conclusion, je note que l’avocat de l’intimée a fait valoir que l’obligation d’agir équitablement ne s’applique pas (ou, dans son contenu le plus minimal, n’exige pas la communication demandée) parce qu’aucune charge n’a été portée contre laquelle le requérant devait se défendre. Cette façon de formuler la condition pertinente ne m’est pas très utile. Cette formulation me semble se rattacher à l’argument de l’avocat de l’intimée selon lequel le requérant n’a aucun

question is the way it was done in the *Quebec* case, *supra*: was sufficient information disclosed to allow for a meaningful participation by the person affected? I do not know how that test can be said to be met when information is obtained from an expert, on an aspect of the classification that the applicant was not aware the employer disputed, and this is not disclosed to the applicant, nor is he given an opportunity to comment thereon.

«droit» de faire reclasser son poste. À mon avis, il serait plus approprié de reformuler la question comme elle a été énoncée dans l'arrêt *Québec*, précité: la divulgation a-t-elle été suffisante pour permettre au requérant de véritablement participer à la procédure? Je ne sais pas comment il est possible de prétendre que ce critère a été respecté quand l'information est obtenue d'un expert, sur un aspect de la classification contestée par l'employeur sans que le requérant en soit informé, que cette information n'est pas communiquée au requérant, et qu'il n'a pas non plus la possibilité de faire valoir ses arguments au sujet de cette information.

26 Counsel for the respondent argues that the applicant and his representative knew that all aspects of the classification assessment would be looked at by the Committee. They are told, in the Manual, that this will occur. This is not sufficient notice, however, to allow the applicant a meaningful participation in the decision-making process. The applicant is not able to participate meaningfully if he has no knowledge of significant evidence which the Committee has before it.

26 L'avocat de l'intimée fait valoir que le requérant et son représentant savaient que tous les aspects de la classification seraient examinés par le comité. Il prétend que le Manuel indique clairement que cela se produira. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour permettre au requérant de participer véritablement au processus de décision. Le requérant n'est pas en mesure de participer véritablement s'il n'est pas informé d'éléments de preuve importants dont est saisi le comité.

27 For the reasons given the decision in question will be quashed and the matter referred back for reconsideration and redetermination.

27 Pour les motifs indiqués ci-dessus, la décision est annulée et l'affaire est renvoyée pour réexamen et nouvelle décision.

¹ See p. 618-619, 621-622, 624.

² At p. 618.

³ At p. 619.

⁴ See also s. 96(3) of the *Public Service Staff Relations Act*.

⁵ At p. 899.

¹ Voir p. 618 et 619, 621 et 622, 624.

² A la p. 618.

³ À la p. 619.

⁴ Voir également l'art. 96(3) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

⁵ À la p. 899.