

T-1723-89

T-1723-89

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Public Service Staff Relations Board (Respondent)

and

Public Service Alliance of Canada (Mise-en-cause)**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS BOARD (T.D.)****Trial Division, Teitelbaum J.—Ottawa, September 7 and October 20, 1989.**

Judicial review — Prerogative writs — Prohibition — Preliminary determination by Public Service Staff Relations Board re: jurisdiction to hear reference under s. 99, Public Service Staff Relations Act not subject to review by Trial Division under Federal Court Act, s. 18 — Board having statutory jurisdiction to make preliminary decision as to jurisdiction under P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, s. 87 — Decision final as creates legal rights — Subject to review under Federal Court Act, s. 28(1) — S. 28(3) depriving Trial Division of review jurisdiction where Court of Appeal having jurisdiction under s. 28.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application for writ of prohibition to prevent continuation of hearing of reference by Public Service Staff Relations Board, after Board making preliminary determination re: jurisdiction — Board having statutory authority to make such decision under P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure — Decision final in that having legal effect — Subject to Federal Court Act, s. 28(1) review — S. 28(3) precluding Trial Division's jurisdiction.

Public service — Jurisdiction — Public Service Staff Relations Board authorized under P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, s. 87 to make preliminary determination whether proper matter for PSSRA, s. 99 reference — Board's decision final as created legal rights and obligations — F.C.A., not T.D., having judicial review jurisdiction.

This was a motion for a writ of prohibition to prevent the Public Service Staff Relations Board from further considering a reference filed by the Public Service Alliance of Canada

Procureur général du Canada (requérant)

c.

a Commission des relations de travail dans la fonction publique (intimée)

et

b Alliance de la Fonction publique du Canada (mise-en-cause)**RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE (1^{re} INST.)****c Section de première instance, juge Teitelbaum—Ottawa, 7 septembre et 20 octobre 1989.**

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Prohibition — La décision préliminaire de la Commission des relations de travail dans la fonction publique sur sa compétence d'être saisie d'un renvoi déposé en vertu de l'art. 99 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique n'est pas susceptible de révision par la Section de première instance en vertu de l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale — La Commission a la compétence légale de rendre une décision préliminaire en matière de compétence en vertu de l'art. 87 du Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. — La décision est finale car elle crée des droits prévus par la loi — Susceptible de révision en vertu de l'art. 28(1) de la Loi sur la Cour fédérale — Selon l'art. 28(3), la Section de première instance ne peut connaître des demandes de révision qui ressortissent à la Cour d'appel en vertu de l'art. 28.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Demande de bref de prohibition pour empêcher que se poursuive l'audition d'un renvoi devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique après que la Commission ait rendu une décision préliminaire en matière de compétence — La Commission est légalement autorisée à rendre une telle décision en vertu du Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. — La décision est finale en ce sens qu'elle a des effets juridiques — Elle est susceptible de la révision prévue à l'art. 28(1) de la Loi sur la Cour fédérale — L'art. 28(3) écarte la compétence de la Section de première instance.

Fonction publique — Compétence — La Commission des relations de travail dans la fonction publique est habilitée par l'art. 87 du Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. à décider de façon préliminaire si l'affaire dont elle est saisie peut faire l'objet d'un renvoi en vertu de l'art. 99 de la LRTFP — La décision de la Commission est finale en ce sens qu'elle crée des droits et des obligations prévus par la loi — C'est la Cour d'appel fédérale et non la Section de première instance qui a compétence pour procéder à la révision judiciaire.

j Il s'agit d'une requête visant la délivrance d'un bref de prohibition pour interdire à la Commission des relations de travail dans la fonction publique de poursuivre son examen du

under section 99 of the *Public Service Staff Relations Act*. Revenue Canada, Customs and Excise had announced the contracting out of certain jobs to the private sector under its Person Years and Cost Reduction Program. The Union filed a reference alleging that Revenue Canada had violated the collective agreement and the Work Force Adjustment Policy. The Board made a preliminary finding that it had jurisdiction to hear the reference and informed the parties that it intended to proceed with the hearing. The Attorney General submitted that the Board lacked jurisdiction to hear the reference. The issues were (1) whether this was an appropriate matter for prohibition under *Federal Court Act*, section 18 and (2) if so, whether such relief should be granted.

Held, the application should be dismissed.

This was not a proper case for prohibition. *Federal Court Act*, section 18 gives the Trial Division exclusive jurisdiction to issue a writ of prohibition against "any federal board, commission or other tribunal". Section 28 gives the Court of Appeal jurisdiction to review and set aside certain decisions of a federal board, commission or other tribunal. Subsection 28(3) provides that where the Court of Appeal has jurisdiction to review a board's decision under section 28, the Trial Division has no jurisdiction. The question is whether the impugned decision was a "decision or order" within the meaning of subsection 28(1). The decision of the Federal Court of Appeal in *Danmor Shoe*—a leading case on what is a "decision or order" under section 28—precludes applications under section 18 for a writ of prohibition which will interfere with a tribunal's preliminary or interim order or decision, unless the board has express authority to make such decisions. Once a board decides something that it has "jurisdiction" to decide, that decision has legal effect and the Board's powers are spent. Such a decision is subject to section 28 review. But when a board takes a position with regard to the nature of its powers upon which it intends to act, that "decision" has no legal effect—nothing has been decided. The latter decision is subject to being set aside under neither section 28 nor 18. The Public Service Staff Relations Board had independent statutory authority under section 87 of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* to decide in an interlocutory or preliminary fashion whether the matter was appropriate for a section 99 reference. The Board's decision was final in that it created legal rights or obligations. This was, therefore, a proper case for section 28 review and that, precluded review under section 18.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2, 18, 28, 29.
P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, C.R.C., c. 1353, s. 87.

Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 91, 99, 100(3)(c).

renvoi déposé par l'Alliance de la Fonction publique du Canada en vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Revenu Canada, Douanes et Accise, avait annoncé que certaines fonctions seraient confiées au secteur privé en application de son Plan de réduction des années-personnes et des coûts. Le syndicat a déposé un renvoi, alléguant que Revenu Canada avait violé la convention collective et la Politique de réaménagement des effectifs. La Commission a conclu de façon préliminaire qu'elle était habilitée à être saisie du renvoi et elle a informé les parties qu'elle entendait procéder à son audition. Le procureur général a soutenu que la Commission n'avait pas la compétence nécessaire pour entendre le renvoi. Les questions litigieuses consistaient à savoir (1) si l'espèce se prête à la délivrance d'un bref de prohibition en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* et (2), dans l'affirmative, si cette réparation devrait être accordée.

Jugement: la demande devrait être rejetée.

L'espèce ne se prête pas à la délivrance d'un bref de prohibition. L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* accorde à la Section de première instance la compétence exclusive pour décerner un bref de prohibition contre «tout office fédéral». Selon l'article 28, la Cour d'appel est compétente pour les demandes de révision et d'annulation de certaines décisions rendues par un office fédéral. Le paragraphe 28(3) prévoit que la Section de première instance ne peut connaître des demandes de révision des décisions d'un office qui, aux termes de l'article 28, ressortissent à la Cour d'appel. La question est de savoir si la décision contestée est une «décision ou ordonnance» au sens du paragraphe 28(1). La décision de la Cour d'office fédérale dans l'affaire *Danmor Shoe*—une décision faisant autorité sur le sens de l'expression «décision ou ordonnance» à l'article 28—écarte la demande de bref de prohibition fondée sur l'article 18 qui s'attaque à une ordonnance ou décision interlocutoire d'un tribunal, sauf si l'office concerné est expressément habilité à rendre une telle décision. Une fois qu'un office a rendu une décision relevant de sa «compétence», cette décision a un effet juridique et l'office a épuisé ses pouvoirs à l'égard de cette affaire. Une telle décision est susceptible de révision en vertu de l'article 28. Cependant, lorsqu'un office prend position sur la nature des pouvoirs qu'il a l'intention d'utiliser, cette «décision» n'a aucun effet juridique—il n'y a pas eu de décision en droit. Cette dernière décision n'est susceptible d'annulation ni en vertu de l'article 28, ni en vertu de l'article 18. L'article 87 du *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.* confère à cette dernière la compétence nécessaire pour décider de façon interlocutoire ou préliminaire si la question pouvait donner lieu régulièrement à un renvoi en vertu de l'article 99. La décision de la Commission était finale en ce sens qu'elle créait des droits et des obligations prévus par la loi. Il y avait donc lieu à révision en vertu de l'article 28, ce qui écartait la révision fondée sur l'article 18.

LOIS ET RÉGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 2, 18, 28, 29.

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), chap. P-35, art. 91, 99, 100(3)(c).

Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P., C.R.C., chap. 1353, art. 87.

CASÉS JUDICIALEMENT CONSIDÉRÉS

APPLIÉS:

Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand, [1979] 1 S.C.R. 495; (1978), 92 D.L.R. 1; 78 DTC 6258; [1978] C.T.C. 829; *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22; (1974), 1 N.R. 422 (C.A.). ^a

DISTINGUISHÉS:

Attorney General of Canada v. Lachapelle, [1979] 1 F.C. 377; (1978), 91 D.L.R. (3d) 674 (T.D.); *affd sub nom. Baril v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 F.C. 55; (1979), 106 D.L.R. (3d) 79; 36 N.R. 587 (C.A.). ^b

CONSIDÉRÉS:

Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation, [1979] 2 S.C.R. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 26 N.R. 341; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069. ^d

RÉFÉRÉS:

Professional Association of Foreign Service Officers and Treasury Board, 169-2-7, Edward B. Jolliffe, Q.C., Chief Adjudicator, decision dated December 14, 1970; *Canadian Association of Professional Radio Operators and Treasury Board* (1988), 14 PSSRB Decisions 65. ^f

AUTEURS CITÉS

Finkelman, Jacob and Goldenberg, Shirley B. *Collective Bargaining in the Public Service—The Federal Experience in Canada*, vol. 2, Montréal: Institute for Research on Public Policy, 1983. ^g
Sgayias, David et al., *Federal Court Practice 1988* Toronto: Carswell Company Limited, 1987.

CONSEIL:

Harvey Newman and *Mylène Bouzigon* for applicant. ^h
John E. McCormick for respondent.
Dianne Nicholas for mise-en-cause.

SOLICITEURS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant. ^j
Public Service Staff Relations Board for respondent.
Soloway, Wright, Ottawa, for mise-en-cause.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495; (1978), 92 D.L.R. 1; 78 DTC 6258; [1978] C.T.C. 829; *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22; (1974), 1 N.R. 422 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Procureur général du Canada c. Lachapelle, [1979] 1 C.F. 377; (1978), 91 D.L.R. (3d) 674 (1^{re} inst.); *confirmée sub nom. Baril c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 C.F. 55; (1979), 106 D.L.R. (3d) 79; 36 N.R. 587 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick, [1979] 2 R.C.S. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 26 N.R. 341; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069.

DÉCISIONS CITÉES:

Association professionnelle des agents du Service extérieur et Conseil du Trésor, 169-2-7, Edward B. Jolliffe, c.r., arbitre en chef, décision en date du 14 décembre 1970; *Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio et Conseil du Trésor* (1988), 14 Décisions de la CRTFP 72.

DOCTRINE

Finkelman, Jacob et Goldenberg, Shirley B. *Collective Bargaining in the Public Service—The Federal Experience in Canada*, vol. 2, Montréal: L'Institut de recherches politiques, 1983.
Sgayias, David et al., *Federal Court Practice 1988* Toronto: Carswell Company Limited, 1987.

AVOCATS:

Harvey Newman et *Mylène Bouzigon* pour le requérant.
John E. McCormick pour l'intimée.
Dianne Nicholas pour la mise-en-cause.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
Commission des relations de travail dans la fonction publique pour l'intimée.
Soloway, Wright, Ottawa, pour la mise-en-cause.

The following are the reasons for order rendered in English by

TEITELBAUM J.: This is a motion for a writ of prohibition made by the applicant, the Attorney General of Canada, preventing the respondent, the Public Service Staff Relations Board (PSSRB) from considering any further the reference filed by the mise-en-cause, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) pursuant to section 99 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 (PSSRA) (PSSRB file No. 169-2-473).

The grounds of the motion, as stated by the applicant are:

... that the Respondent lacks the required jurisdiction to hear the Reference pursuant to section 99 of the *Public Service Staff Relations Act*, since the matter complained of is not one that can be the subject of a Reference.

The facts leading up to the present application are, as stated by Francine Roach, a solicitor with the law firm of Soloway, Wright, in her affidavit of September 1, 1989:

2. On December 2, 1985, the Assistant Deputy Minister of Revenue Canada, Customs and Excise, Mr. M.A. Gallup addressed a memorandum to officers of his department indicating that part of the Department's Person Years and Cost Reduction Program, included the Data Capture Initiative which would result in a Person Years savings of \$260,000 in the Fields Operations Branch. He indicated that one of the thrusts of this initiative involved the contracting out of the Data Capture function to the private sector. Contracts to be entered into with private agencies were to require that acceptable arrangements for the placement of data entry operators within those contracting agencies be established. As part of this initiative therefore efforts were directed at placing previously federally employed data capture operators in the private sector as opposed to the public sector.

3. The Public Service Alliance of Canada representatives were provided with further information regarding this Data Capture Initiative. The Data Capture Initiative involved the contracting out between January 5 and July 1, 1987 of 228 person years. By this initiative, some of the workload was being shifted to the private sector as it was estimated that the cost of contracting out the workload of 228 data entry operators was less than the equivalent salary costs.

5. The Public Service Alliance of Canada filed a reference under section 98 of the *Public Service Staff Relations Act* (Now section 99) alleging that the Respondent had acted in violation of the collective agreement and the provisions of the Work Force Adjustment Policy by adopting a course of action that of contracting out data capture services which has resulted in affected, surplus or laid off employees.

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

LE JUGE TEITELBAUM: Le requérant, le procureur général du Canada, demande un bref de prohibition interdisant à l'intimée, la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) de poursuivre son examen du renvoi qu'a déposé la mise-en-cause, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), en vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), chap. P-35 (LRTFP) (Dossier N° 169-2-473 de la CRTFP).

Les motifs de la requête, cités par le requérant, sont les suivants:

[TRADUCTION] ... l'intimée ne possède pas la compétence nécessaire pour être saisie du renvoi en vertu de l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, puisque ce dont on se plaint ne peut faire l'objet d'un renvoi.

M^e Francine Roach, avocate du cabinet juridique Soloway, Wright, a exposé comme suit dans son affidavit du 1^{er} septembre 1989 les faits à l'origine de la présente demande:

[TRADUCTION] 2. Le 2 décembre 1985, le sous-ministre adjoint de Revenu Canada, Douanes et Accise, M. M.A. Gallup a adressé une note de service aux fonctionnaires de son ministère les avisant qu'une partie du Plan de réduction des années-personnes et des coûts du ministère comportait le projet de saisie des données qui entraînerait une économie d'années-personnes s'élevant à 260 000 \$ dans la Direction des opérations extérieures. Il a indiqué que l'un des aspects primordiaux de cette initiative résidait dans l'affermage de la saisie des données parmi le secteur privé. Les contrats à conclure avec les organismes du secteur privé devaient exiger la conclusion d'ententes satisfaisantes visant le placement d'opérateurs(trices) de la saisie des données au sein des organismes contractants. Par conséquent, des efforts ont été déployés dans le cadre de cette initiative en vue de placer dans le secteur privé par opposition au secteur public des opérateurs(trices) de la saisie des données auparavant au service du fédéral.

3. Les représentants de l'Alliance de la fonction publique du Canada ont reçu d'autres renseignements sur ce Projet de saisie des données. Celui-ci exigeait l'affermage de 228 années-personnes entre le 5 janvier et le 1^{er} juillet 1987. Cette initiative avait pour effet de transférer au secteur privé une partie de la charge de travail car on estimait que le coût de l'affermage de la charge de travail de 228 opérateurs(trices) de la saisie des données était inférieur au coût équivalent de leurs traitements.

5. L'Alliance de la Fonction publique du Canada a déposé un renvoi en vertu de l'article 98 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (aujourd'hui l'article 99), alléguant que l'intimée avait agi en violation de la convention collective et des dispositions de la Politique de réaménagement des effectifs en décidant l'afferme des services de saisie des données, à la suite duquel des employés ont été touchés, déclarés excédentaires ou mis en disponibilité.

The bargaining agent for employees in the data entry operations of the Ministry is the Public Service Alliance of Canada. It is pursuant to subsections 5.1.2 and 6.2(d) of the Work Force Adjustment Policy that the PSAC brought the above reference.

On April 14, 1989, a hearing was held by the PSSRB and Maurice Cantin, Q.C., the Vice-Chairman of the PSSRB, determined that the Board had jurisdiction to entertain the reference under section 99 of the PSSRA (Tab 2(e) applicant's record). This determination was made necessary as a result of a preliminary objection to jurisdiction made by the employer, the Treasury Board. As a result of Cantin's decision that the PSSRB has the necessary jurisdiction to hear the section 99 reference, a letter dated July 20, 1989 was sent to counsel for the Treasury Board and to counsel for the PSAC informing them that the hearing pursuant to the section 99 of the PSSRA reference would continue (Tab 2(f), applicant's record).

As the PSSRB intends to continue with the hearing, the applicant brings the present motion requesting a writ of prohibition.

The Issue

The issue to be determined was satisfactorily stated by counsel for the applicant:

It is submitted that this motion raises two broad issues . . . The first one . . . is whether this is an appropriate matter for a prohibition pursuant to section 18 of the Federal Court Act and, assuming that it is, ought prohibition issue? [Transcript, page 4, lines 2 to 7.]

Although the respondent, PSSRB was represented by counsel at the hearing before me, counsel for the Board did not make any representations.

Applicant's Submission

The applicant submits that the jurisdictional prerequisites required by the present section 99 reference of the PSSRA are not present and thus, the PSSRB should be ordered not to proceed with the reference. Subsection 99(1) of the PSSRA states, (subsections 99(2) and (3) are not relevant):

99. (1) Where the employer and a bargaining agent have executed a collective agreement or are bound by an arbitral

L'agent négociateur des employés de l'unité des opérations d'enregistrement des données du ministère est l'Alliance de la Fonction publique du Canada. Cette dernière a fait le renvoi susmentionné en vertu des articles 5.1.2 et 6.2d) de la Politique de réaménagement des effectifs.

Le 14 avril 1989, la CRTFP a tenu une audience et Maurice Cantin, c.r., vice-président de la CRTFP, a statué que la Commission était compétente à juger le renvoi fondé sur l'article 99 de la LRTFP (Onglet 2e) du dossier du requérant). Cette décision a dû être faite en raison d'une objection préliminaire à la compétence de la Commission soulevée par l'employeur, le Conseil du Trésor. Suite à la décision par laquelle M. Cantin reconnaissait à la CRTFP la compétence nécessaire pour être saisie du renvoi fondé sur l'article 99, une lettre en date du 20 juillet 1989 a été adressée à l'avocat du Conseil du Trésor et à l'avocat de l'AFPC, les avisant que l'audience concernant le renvoi fondé sur l'article 99 de la LRTFP allait se poursuivre (Onglet 2f), dossier du requérant).

Comme la CRTFP entend poursuivre l'audience, le requérant présente cette requête concluant à la délivrance d'un bref de prohibition.

La question en litige

La question à régler a été exposée de façon satisfaisante par l'avocat du requérant:

[TRADUCTION] On avance que cette requête soulève deux questions générales . . . La première . . . est celle de savoir si l'espèce se prête à la délivrance d'un bref de prohibition en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale et, dans l'affirmative, y a-t-il lieu de décerner un tel bref? [Transcription, page 4, lignes 2 à 7.]

Bien que l'intimée, la CRTFP, ait été représentée par son avocat à l'audience devant moi, ce dernier n'a fait aucune observation.

Les arguments du requérant

Le requérant affirme que la Commission ne possède pas la compétence nécessaire pour être saisie du renvoi fondé sur l'article 99 de la LRTFP et que par conséquent, il devrait être ordonné à la CRTFP de ne pas procéder plus avant à l'égard du renvoi. Le paragraphe 99(1) de la LRTFP dit ce qui suit (les paragraphes 99(2) et 99(3) ne sont pas pertinents):

99. (1) L'employeur et l'agent négociateur qui ont signé une convention collective ou sont liés par une décision arbitrale

award and the employer or the bargaining agent seeks to enforce an obligation that is alleged to arise out of the agreement or award, and the obligation, if any, is not one the enforcement of which may be the subject of a grievance of an employee in the bargaining unit to which the agreement or award applies, either the employer or the bargaining agent may, in the prescribed manner, refer the matter to the Board.

With regard to the issue of whether it is proper to consider issuing a writ of prohibition against the PSSRB from proceeding with an application after a preliminary decision by the Board that it had jurisdiction, the applicant bases its entire submission on Marceau J.'s reasons in *Attorney General of Canada v. Lachapelle*, [the *Baril* case] [1979] 1 F.C. 377; (1978), 91 D.L.R. (3d) 674 (T.D.) and the Federal Court of Appeal's decision of this case reported [*sub nom. Baril v. Attorney General of Canada*] at [1980] 1 F.C. 55; (1979), 106 D.L.R. (3d) 79; 36 N.R. 587. It is the applicant's submission that the present case is very similar to the case before Marceau J. where he granted a writ of prohibition notwithstanding the fact that judicial review of the Adjudicator's final decision under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] would be available. The reasons given by Marceau J. are, as found on page 379:

It will be seen, however, that the facts in question are straightforward and not in dispute, that the particulars of the problem of jurisdiction to be resolved are already clearly established, that the position taken by respondent adjudicator could have an immediate and definite impact on the relations of the parties, and that an immediate clarification of the situation would certainly be useful.

With regard to the second issue, should a writ of prohibition issue because of a lack of jurisdiction, the applicant submits that the Adjudicator, Cantin, made an error in law in finding that because the PSAC had a clear interest in the observance of the alleged obligations under paragraphs 5.1.2 and 6.2(d) of the Work Force Adjustment Policy that the PSAC therefore had the right to make an application pursuant to section 99 of the PSSRA. The applicant relies on the opinion of Jacob Finkelman as found in *Collective Bargaining in the Public Service*, Volume Two, Institute for Research on Public Policy at pages 563 and 564 for the proposition that a writ of prohibition should issue for lack of jurisdiction. The applicant also relies on the decision found in *Professional Association of Foreign Service Officers and Treas-*

peuvent, dans les cas où l'un ou l'autre cherche à faire exécuter une obligation qui, selon lui, découlerait de cette convention ou décision, renvoyer l'affaire à la Commission, dans les formes réglementaires, sauf s'il s'agit d'une obligation dont l'exécution peut faire l'objet d'un grief de la part d'un fonctionnaire de l'unité de négociation visée par la convention ou la décision.

Le requérant, lorsqu'il s'agit de savoir s'il convient de décerner un bref de prohibition enjoignant à la CRTFP de ne pas donner suite à une demande après que la Commission ait rendu une décision préliminaire concluant à sa compétence en la matière, fonde tout son argument sur les motifs du juge Marceau dans l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Lachapelle*, [1979] 1 C.F. 377; (1978), 91 D.L.R. (3d) 674 (1^{re} inst.) et sur la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans cette affaire publiée [*sub nom. Baril c. Procureur général du Canada*] dans [1980] 1 C.F. 55; (1979), 106 D.L.R. (3d) 79; 36 N.R. 587. Le requérant soutient que l'espèce est très semblable à l'affaire dont le juge Marceau était saisi et dans laquelle il a décerné un bref de prohibition bien qu'il pourrait y avoir révision de la décision finale de l'arbitre en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7]. Voici les motifs que donne le juge Marceau, à la page 379:

On verra cependant que les faits mis en cause sont simples et non contestés, que les données du problème de compétence à résoudre sont d'ores et déjà clairement établies, que la prise de position de l'arbitre-intimé peut avoir dès maintenant un impact certain sur les relations des parties et qu'une clarification immédiate de la situation est d'un intérêt évident.

Quant à la seconde question, qui consiste à savoir s'il y a lieu de décerner un bref de prohibition en raison d'une absence de compétence, le requérant soutient que l'arbitre, M. Cantin, a commis une erreur de droit en concluant que vu l'intérêt évident de l'AFPC dans l'exécution des obligations qui seraient prévues aux paragraphes 5.1.2 et 6.2d) de la Politique de réaménagement des effectifs, l'AFPC avait par conséquent le droit de faire une demande fondée sur l'article 99 de la LRTFP. Le requérant s'appuie sur l'opinion exprimée par Jacob Finkelman dans *Collective Bargaining in the Public Service*, Volume 2, L'Institut de recherches politiques, aux pages 563 et 564 pour affirmer qu'un bref de prohibition devrait être décerné en raison de l'absence de compétence. Le requérant s'appuie aussi sur la décision dans l'af-

sury Board, file 169-2-7 heard by Edward B. Jolliffe, Q.C., Chief Adjudicator, on December 14, 1970 and in a more recent decision of Mr. J. Galipeault a Board member of the PSSRB dated July 19, 1988 in *Canadian Association of Professional Radio Operators and Treasury Board* (1988), 14 PSSRB Decisions 65.

Submission of the Mise-en-cause

The mise-en-cause makes four submissions:

- a) That the present application for a Writ of Prohibition is a re-hearing of the adjudicator's decision.
- b) That the adjudicator's decision was upon a question of fact or mixed fact and law and is thus not reviewable by the Court.
- c) The Board's decision is one within its jurisdiction.
- d) That any allegation of lack of jurisdiction is premature, that the proper remedy for such an allegation is not under section 18 but under section 28 of the *Federal Court Act* after the adjudicator's decision on the merits.

The submissions of the mise-en-cause, PSAC, rely on the recent jurisprudence following *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 26 N.R. 341; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209 (CUPE) which call for greater judicial deference to the expertise of administrative tribunals than was shown in the cases relied on by the applicant.

In reply, the applicant submits that the trend towards judicial deference begun under *CUPE* has been cut short by the 1984 Supreme Court decision in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069 which revived the traditional distinction between jurisdictional and non-jurisdictional error.

I am satisfied that notwithstanding the 1978 and 1979 decisions in the *Baril* case (*supra*), this is not a proper case for prohibition to issue pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*. The

faire *Association professionnelle des agents du Service extérieur et Conseil du Trésor*, dossier 169-2-7, jugée par Edward B. Jolliffe, c.r., arbitre en chef, le 14 décembre 1970, et sur une décision plus récente de M. J. Galipeault, membre de la CRTFP, en date du 30 mai 1988, rendue dans l'affaire *Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio et Conseil du Trésor* (1988), 14 Décisions de la CRTFP 72.

Les arguments de la mise-en-cause

La mise-en-cause avance quatre arguments, que voici:

- a) La présente demande de bref de prohibition constitue une nouvelle audition de la décision de l'arbitre;
- b) La décision de l'arbitre portait sur une question de fait ou une question mixte de droit et de fait que la Cour ne peut par conséquent pas réviser;
- c) La décision de la Commission relève de sa compétence;
- d) Toute allégation visant l'absence de compétence est prématurée, et la réparation afférente à cette allégation se trouve non pas à l'article 18 mais à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* après la décision de l'arbitre sur le fond.

Les arguments de la mise-en-cause, l'AFPC, se fondent sur la jurisprudence récente qui a suivi l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section local 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 26 N.R. 341; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209 (SCFP), qui recommande une plus grande considération judiciaire envers l'expertise des tribunaux administratifs que celle qui a été démontrée dans les arrêts sur lesquels s'est appuyé le requérant.

En réponse, le requérant fait valoir que la tendance à une plus grande considération judiciaire a commencé avec l'arrêt *SCFP* et qu'elle a pris fin à la suite de la décision rendue en 1984 par la Cour suprême dans l'affaire *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069, décision qui rétablissait la distinction traditionnelle entre l'excès de compétence et les erreurs non juridictionnelles.

J'estime qu'en dépit des décisions rendues en 1978 et en 1979 dans l'affaire *Baril* (précitée), il n'y a pas lieu en l'espèce de décerner un bref de prohibition conformément à l'article 18 de la *Loi*

decision of Marceau J. and the decision of the Federal Court of Appeal in the *Baril* case can be distinguished on the grounds that counsel for the respondent, in the *Baril* case, admitted that that case was a proper case for prohibition, unlike the present case where the PSAC submits the opposite argument.

The relevant *Federal Court Act* provisions in determining whether a writ of prohibition may issue pursuant to section 18 are sections 2, 28, 29 and 18 (Sgayias, Kinnear, Rennie and Saunders, *Federal Court Practice 1988*, Carswell 1987). Sgayias et al note, on page 82, that when a review under section 18 is sought, the following points must be considered:

1. Is review being sought against a "federal board, commission or other tribunal"? This expression is defined in section 2 of the Act. It is to be noted that the definition does not include the Crown.

2. Is review precluded by section 29 of the Act? That section excludes judicial review by either the Trial Division under section 18 or by the Court of Appeal under section 28 to the extent that the impugned decision or order can be appealed to one of the bodies referred to in section 29.

3. Is review precluded by section 28 of the Act? Section 28(3) of the Act excludes the Trial Division's review jurisdiction where the Court of Appeal has jurisdiction under section 28 to review and set aside a federal board's decision or order. This exception to the Trial Division's supervisory jurisdiction has spawned much litigation, as both the Trial Division and the Court of Appeal have grappled with the issue of what decisions or orders are reviewable under section 28.

The PSSRA does not contain any express right to appeal to the Federal Court. It appears that there is nothing in the PSSRA to suggest that the proper route for review would be an appeal such as would attract the operation of section 29 of the *Federal Court Act*. Thus in the present case, section 29 does not preclude issuance of a writ of prohibition under section 18 of the *Federal Court Act*.

It would equally appear that section 2 does not preclude the issuance of a writ of prohibition in this case. Section 18 allows issuance of such a writ against "any federal board, commission or other tribunal". The PSSRB is a board within the meaning of section 18 as defined in section 2 given that

sur la Cour fédérale. Les faits en cause dans la décision du juge Marceau et dans celle de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Baril* peuvent se distinguer de ceux en l'espèce parce que l'avocat de l'intimé, dans l'affaire *Baril*, a reconnu que l'affaire se prêtait à la délivrance d'un bref de prohibition, contrairement à ce qui est le cas en l'espèce, l'AFPC soutenant l'argument opposé.

Les articles de la *Loi sur la Cour fédérale* permettant de déterminer s'il y a lieu de décerner un bref de prohibition conformément à l'article 18 sont les articles 2, 28, 29 et 18 (Sgayias Kinnear, Rennie et Saunders, *Federal Court Practice 1988*, Carswell 1987). Sgayias et autres font remarquer, à la page 82, que lorsque l'on cherche à obtenir une révision judiciaire en vertu de l'article 18, il faut considérer les points suivants:

[TRADUCTION] 1. Cherche-t-on à obtenir révision d'une décision d'un «office fédéral»? Cette expression est définie à l'article 2 de la Loi. Il est à noter que la définition n'inclut pas la Couronne.

2. La révision est-elle écartée en raison de l'article 29 de la Loi? Cet article écarte la révision judiciaire par la Section de première instance en vertu de l'article 18 et par la Cour d'appel en vertu de l'article 28 dans la mesure où la décision ou l'ordonnance contestée est susceptible d'appel devant les organismes mentionnés à l'article 29.

3. La révision est-elle écartée par l'article 28 de la Loi? Le paragraphe 28(3) dit que la Section de première instance ne peut connaître des demandes de révision de décisions ou d'ordonnances qui, aux termes de l'article 28, ressortissent à la Cour d'appel. Cette exception apportée au pouvoir de contrôle de la Section de première instance a suscité bien des contestations, et aussi bien la Section de première instance que la Cour d'appel se sont efforcées de déterminer quelles sont les décisions et les ordonnances donnant lieu à révision en vertu de l'article 28.

La LRTFP ne confère aucun droit particulier d'interjeter appel devant la Cour fédérale. Il semble que rien dans la LRTFP ne laisse entendre que la bonne façon d'obtenir une révision serait un appel qui entraînerait l'application de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ainsi en l'espèce, l'article 29 n'interdit pas la délivrance d'un bref de prohibition en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Il semblerait également que l'article 2 n'écarte pas la délivrance d'un bref de prohibition en l'espèce. L'article 18 permet la délivrance d'un tel bref contre «tout office fédéral». La CRTFP est un office au sens donné à ce mot à l'article 18 selon la définition qu'en donne l'article 2, étant donné

it derives its jurisdiction and powers from an Act of Parliament. Thus, all that remains to prevent the operation of section 18 is the preclusion under subsection 28(3).

A leading case on whether a section 18 review is precluded by section 28 is *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495; (1978), 92 D.L.R. 1; 78 DTC 6258; [1978] C.T.C. 829. In that case Dickson J. (as he then was) established a four-fold test for the application of subsection 28(1), which if proven precludes the availability of a section 18 review; he states at pages 499-500 S.C.R.:

The convoluted language of section 28 of the *Federal Court Act* has presented many difficulties, as the cases attest, but it would seem clear that jurisdiction of the Federal Court of Appeal under that section depends upon an affirmative answer to each of four questions:

- (1) Is that which is under attack a "decision or order" in the relevant sense?
- (2) If so does it fit outside the excluded class, i.e. is it "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis"?
- (3) Was the decision or order made in the course of "proceedings"?
- (4) Was the person or body whose decision or order is challenged a "federal board, commission or other tribunal" as broadly defined in s. 2 of the *Federal Court Act*?

In the present case, there is a decision of a judicial or quasi-judicial nature involved rather than an administrative decision. The decision was taken in the course of "proceedings" and the body whose decision is challenged, the respondent Board, is a federal board coming within the meaning of paragraph 2(g).

All that remains to satisfy the test in *Coopers and Lybrand (supra)* is to demonstrate that the impugned decision is a "decision or order" in the relevant sense.

A leading case on the meaning of "decision or order" under section 28 is *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22; (1974), 1 N.R. 422 (C.A.), which was referred to by Marceau J. in the *Baril* case. In the *Baril* case the applicant admitted that no review under section 28 was available because the "impugned

qu'elle exerce une compétence et des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Ainsi, le seul obstacle à l'application de l'article 18 est l'exception prévue au paragraphe 28(3).

^a L'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495; (1978), 92 D.L.R. 1; 78 DTC 6258; [1978] C.T.C. 829 est un arrêt de principe sur la question de savoir si la révision en vertu de l'article 18 est écartée par l'article 28. Dans cet arrêt, le juge Dickson (aujourd'hui juge en chef) a établi un critère à quatre volets qui régit l'application du paragraphe 28(1), et qui écarte, s'il s'applique, la possibilité d'obtenir la révision judiciaire prévue à l'article 18. Le juge Dickson dit, aux pages 499 et 500 R.C.S.:

^b Le texte compliqué de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* a soulevé de nombreuses difficultés, comme en témoigne la jurisprudence, mais il semble clair que la Cour d'appel fédérale est compétente en vertu de cet article si l'on peut répondre affirmativement à chacune de ces quatre questions:

- ^c (1) Est-ce que l'objet de la contestation est une «décision ou ordonnance» au sens pertinent?
- ^d (2) Si c'est le cas, tombe-t-elle à l'extérieur de la catégorie exclue, c'est-à-dire s'agit-il d'une décision ou d'une ordonnance «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire»?
- ^e (3) La décision ou ordonnance a-t-elle été rendue à l'occasion de «procédures»?
- ^f (4) L'organisme, ou la personne, dont la décision ou ordonnance est contestée est-il un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*?

^g En l'espèce, la décision concernée est une décision soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire plutôt qu'une décision de nature administrative. La décision a été rendue à l'occasion de «procédures», et l'organisme dont la décision est contestée, la Commission intimée, est un «office fédéral» au sens de l'alinéa 2(g).

^h Il ne reste plus, pour satisfaire au critère énoncé dans l'arrêt *Coopers and Lybrand* (précité), qu'à démontrer que la décision contestée est une «décision ou ordonnance» au sens pertinent.

ⁱ Une décision faisant autorité sur le sens de l'expression «décision ou ordonnance» à l'article 28 est l'arrêt *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22; (1974), 1 N.R. 422 (C.A.), dont le juge Marceau a fait mention dans l'arrêt *Baril*. Dans l'affaire *Baril*, le requérant a reconnu qu'il n'y avait pas lieu à

decision is only interlocutory". This is not admitted in the case before me.

Subsections 28(4) and (5) of the *Federal Court Act* reinforce the view that an application under section 18 for a writ of prohibition interfering with a tribunal's interim order or decision is excluded by subsection 28(3). A plain reading of the Act suggests the following:

i) where the Federal Court of Appeal has jurisdiction to review a decision or order, the Trial Division has none;

ii) a tribunal to which section 28(1) applied may at any stage refer any question of law or jurisdiction, or practice and procedure, to the Federal Court of Appeal for hearing and determination; and

iii) where the tribunal does so, the Court of Appeal shall hear the matter without delay and in a summary fashion.

When reading section 28 as a whole, it becomes clear that generally the matters referred to in subsection 28(4) should only be infrequently considered by boards and tribunals and where it is necessary to do so, a summary hearing of the matter will quickly be given by the Court of Appeal. This was ostensibly done for the purpose of making the federal administrative law process more timely and affordable. It would be obviously counterproductive to suggest that in addition to the remedy in subsection 28(4), an objection to an interim or preliminary decision brought by a disgruntled party before the board could constitute grounds for a section 18 application.

Far from allowing a section 18 review of interlocutory decisions, the decision in *Danmor Shoe (supra)* forcefully denies such a view. *Danmor Shoe (supra)* does preclude a decision or order of a preliminary or interim nature from being reviewed under section 18 (unless—and this is an important caveat—the board has express authority for making such a decision), but it does not follow from this that review from such decisions therefore lies under section 18. What Jackett C.J. actually said [at page 29 F.C.] in *Danmor Shoe (supra)*, was that such decisions were not really decisions at all:

révision en vertu de l'article 28 «puisque ... la décision attaquée n'est qu'interlocutoire». Rien de tel n'a été reconnu en l'espèce.

a Les paragraphes 28(4) et (5) de la *Loi sur la Cour fédérale* renforcent l'opinion que le paragraphe 28(3) écarte la demande de bref de prohibition fondée sur l'article 18 qui s'attaque à une ordonnance ou décision interlocutoire d'un tribunal. La b simple lecture de la Loi permet de dégager ces notions:

i) la Section de première instance ne peut connaître des demandes de révision de décisions ou d'ordonnances qui ressortissent à la Cour d'appel;

c ii) l'office visé par le paragraphe 28(1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et de procédure; et

d iii) la Cour d'appel statue à bref délai et selon une procédure sommaire sur les demandes et les renvois qui lui sont faits dans le cadre de l'alinéa ii).

Lorsque l'on interprète l'article 28 de façon globale, il devient évident que de façon générale les questions visées au paragraphe 28(4) ne devraient être soumises aux offices que peu souvent et, lorsque cela se révèle nécessaire, la Cour d'appel statuera à bref délai et selon une procédure sommaire. Cela vise évidemment à rendre le processus d'application du droit administratif fédéral plus rapide et plus accessible. Ce serait évidemment e alourdir ce processus que de suggérer qu'en plus de la réparation prévue au paragraphe 28(4), une objection à une décision interlocutoire ou préliminaire faite par une partie insatisfaite comparais- f sant devant un office puisse servir de fondement à la demande prévue à l'article 18. g

Loin d'approuver la révision des décisions interlocutoires en application de l'article 18, l'arrêt *Danmor Shoe* (précité) condamne énergiquement une telle mesure. Cet arrêt écarte la révision fondée sur l'article 18 des décisions ou ordonnances de nature préliminaire ou provisoire, (sauf dans i les cas où—et c'est là une importante exception—l'office concerné est expressément habilité à rendre une telle décision), mais il ne s'ensuit pas que la révision de ces décisions peut par conséquent se faire en vertu de l'article 18. Ce que le juge en chef Jackett a dit [à la page 29 C.F.] dans l'arrêt *Danmor Shoe* (précité), c'est que ces décisions ne j sont pas réellement des décisions:

There is a clear difference between a "decision" by the Board of something that it has "jurisdiction or powers" to decide and a *declaration* by the Board as to the nature of the powers to be exercised by it when it comes to make the decision that it has "jurisdiction or powers" to make. Once the Board decides something in a particular case that it has "jurisdiction or powers" to decide, that decision has legal effect and the Board's powers in regard to that question are spent. When, however, the Board takes a position with regard to the nature of its powers upon which it intends to act, that "decision" has no legal effect. In such a case, as a matter of law, nothing has been decided. . . .

My conclusion, therefore, is that the Board's declaration that it did not have jurisdiction to review the validity of the "prescriptions" had no legal effect so long as that declaration was made prior to and therefore apart from, the decisions disposing of the applicants' appeals. It follows that the declaration is not a "decision" that this Court has jurisdiction to set aside under section 28(1) of the *Federal Court Act*.

It would also follow that the Trial Division would have no jurisdiction to set aside such a "decision" under section 18. The crucial question therefore becomes: "Does the Board have independent statutory authority under its enabling legislation to make an interlocutory decision on jurisdiction as it did?" If so, appeal will lie to the Federal Court of Appeal under subsection 28(1). If not, the Board must decide in its discretion whether to refer the question to the Federal Court of Appeal under subsection 28(4) or to proceed instead with the case on its merits and grapple with the jurisdictional or preliminary matter as best it can, as part of its final decision, subject always to the risk of being corrected later on by the Court of Appeal upon an application for review under subsection 28(1).

A Board should not proceed to decide jurisdictional matters prior to and therefore apart from its actual disposition of the reference unless it has an express statutory authority for doing so. If the Board does not have such statutory authority but decides the matter itself, in a preliminary manner, its decision on that matter is of no force; and by failing in this manner to deliver a decision reviewable under section 28 it does not by that failure create authority for review under section 18. I am satisfied that a section 18 review is precluded in cases where the federal board, tribunal or commission makes a preliminary or interim decision or

Il existe une différence manifeste entre une «décision» de la Commission dont l'objet relève de sa «compétence et de ses pouvoirs» et une *déclaration* de ladite Commission sur la nature des pouvoirs qu'elle va exercer pour rendre une décision relevant de sa «compétence ou de ses pouvoirs». Une fois que la Commission, dans une affaire donnée, a rendu une décision relevant de sa «compétence ou de ses pouvoirs», cette décision a un effet juridique et la Commission a épuisé ses pouvoirs à l'égard de cette affaire. Cependant, lorsque la Commission prend position sur la nature des pouvoirs qu'elle a l'intention d'utiliser, cette «décision» n'a aucun effet juridique. Dans un tel cas, il n'y a pas eu décision en droit . . .

Je conclus donc que la déclaration de la Commission portant qu'elle n'avait pas compétence pour examiner la validité des «directives» n'a aucun effet juridique dans la mesure où elle a été faite avant qu'il ne soit statué sur les appels des requérants, et donc séparément de ceux-ci. Il s'ensuit que la déclaration n'est pas une «décision» que cette Cour a le pouvoir d'annuler en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Il s'ensuivrait également que la Section de première instance n'a nullement compétence pour annuler une telle «décision» en vertu de l'article 18. La question cruciale est alors la suivante: «La Commission a-t-elle reçu de sa loi habilitante la compétence particulière de rendre une décision interlocutoire en matière de compétence comme elle l'a fait?» Si tel est le cas, il pourra être interjeté appel auprès de la Cour d'appel fédérale en application du paragraphe 28(1). Sinon, la Commission doit décider dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire si elle doit renvoyer la question devant la Cour d'appel fédérale en application du paragraphe 28(4) ou juger l'affaire au fond et se débrouiller de son mieux avec la question juridictionnelle ou préliminaire dans le cadre de sa décision finale, en s'exposant il va de soi à ce que la Cour d'appel modifie plus tard ses conclusions à la suite d'une demande de révision en vertu du paragraphe 28(1).

Un office ne devrait pas décider des questions de compétence avant de statuer sur un renvoi, et par conséquent de façon distincte de celui-ci, à moins d'être expressément habilité à le faire. En l'absence de cette compétence légale, la décision de nature préliminaire que peut rendre un office sur de telles questions est sans effet, et en ne parvenant donc pas à rendre une décision susceptible de révision en vertu de l'article 28, il ne la rend pas pour autant susceptible d'être révisée en vertu de l'article 18. Je suis convaincu qu'il ne peut y avoir révision conformément à l'article 18 lorsqu'un office fédéral rend une décision ou ordonnance

order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. A section 18 review would lie with respect to decisions of an administrative nature and section 28 review will lie with respect to preliminary decisions which the Board has express authority to make and is a decision from which legal rights or obligations follow.

The determinative question to the present issue is whether the respondent Board had express authority to determine its own jurisdiction. The relevant provisions of the Board's enabling jurisdiction are found in paragraph 100(3)(c) of the PSSRA and in section 87 of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* [C.R.C., c. 1353]. These provisions read as follows:

100. ...

(3) The Board may make regulations in relation to the adjudication of grievances, including regulations respecting

(c) the procedure to be followed by adjudicators;

87. (1) Subject to subsection (2) but notwithstanding any other provision of these Regulations, the Board may dismiss a grievance on the ground that it is not a grievance that may be referred to adjudication.

(2) Before dismissing a grievance pursuant to subsection (1), in order to determine whether or not a grievance may be referred to adjudication, the Board may

(a) invite the parties to submit written argument within a time and a manner specified by it; or

(b) hold a preliminary hearing

(4) An aggrieved employee may, within 25 days after he has been served with a decision made pursuant to subsection (1), file with the registrar a request that the Board review its decision.

(5) A request for review filed pursuant to subsection (4) shall contain a concise statement of the facts and reasons upon which the aggrieved employee relies.

(6) Upon the filing of a request for review, the Board may

(a) revoke its decision and direct that the grievance be proceeded with in the manner set forth in sections 79 to 86;

(b) serve the aggrieved employee and any other person who, in the opinion of the Board, may be affected by the grievance with a notice of hearing to show cause why the grievance should be heard; or

(c) confirm its decision dismissing the grievance.

préliminaire ou provisoire, exception faite de celles de nature administrative résultant d'un processus n'ayant légalement aucun caractère judiciaire ou quasi judiciaire. Il y aurait lieu à la révision fondée sur l'article 18 à l'égard des décisions de nature administrative alors que la révision prévue à l'article 28 s'appliquerait aux décisions préliminaires qu'un office est expressément habilité à rendre et qui imposent des droits ou des obligations prévus par la loi.

La question décisive en l'espèce consiste à savoir si la Commission intimée était expressément habilitée à déterminer sa propre compétence. Les dispositions pertinentes des mesures législatives qui habilite la Commission se trouvent à l'alinéa 100(3)c de la LRTFP et à l'article 87 du *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.* [C.R.C., chap. 1353]. Ces dispositions sont libellées comme suit:

100. ...

(3) La Commission peut prendre des règlements régissant l'arbitrage des griefs, notamment en ce qui concerne:

(c) la procédure à suivre par les arbitres;

87. (1) Sous réserve du paragraphe (2), mais nonobstant toute autre disposition du présent règlement, la Commission peut rejeter un grief pour le motif qu'il ne s'agit pas d'un grief susceptible d'être renvoyé à l'arbitrage.

(2) Avant de rejeter un grief conformément au paragraphe (1), la Commission peut, afin de déterminer s'il s'agit d'un grief susceptible d'être renvoyé à l'arbitrage,

(a) inviter les parties à soumettre un exposé écrit dans le délai et de la manière spécifiés par elle; ou

(b) tenir une audience préliminaire.

(4) Un employé qui s'estime lésé peut, dans un délai de 25 jours de la signification qui lui a été faite d'une décision rendue conformément au paragraphe (1), produire au greffier une demande voulant que la Commission révise sa décision.

(5) Une demande de révision produite conformément au paragraphe (4) doit contenir un sommaire des faits et des motifs sur lesquels s'appuie l'employé qui s'estime lésé.

(6) Sur production d'une demande de révision, la Commission peut

(a) annuler sa décision et ordonner que le grief soit inscrit de la manière indiquée dans les articles 79 à 86;

(b) signifier un avis d'audition du motif d'audition du grief à l'employé qui s'estime lésé et à toute autre personne que la Commission estime pouvoir être atteinte par le grief; ou

(c) confirmer sa décision rejetant le grief.

The regulations under section 87 apply to the hearing of grievances under section 91 of the Act, and, as well, to the hearing of section 99 references. Subsection 99(3) states:

99. ...

(3) The Board shall hear and determine any matter referred to it pursuant to subsection (1) as though the matter were a grievance, and subsection 96(2) and sections 97 and 98 apply to the hearing and determination of that matter.

From the above, the respondent Board has the regulatory and statutory authority to make preliminary decisions. In other words, it is authorized to decide in a preliminary fashion whether the matter before it is a proper matter for a section 99 reference.

Given the PSSRB's authority under section 87 of its regulations (paragraph 87(2)(b)), I am satisfied that this case is a proper one for review under section 28 of the *Federal Court Act*. I believe the Board's decision is a final decision in the sense that it creates legal rights or obligations. I believe that review, in the circumstances of this case, does not lie under section 18 of the *Federal Court Act*.

The application is refused. No award as to costs is made.

Les dispositions du règlement à l'article 87 s'appliquent à l'audition des griefs fondés sur l'article 91 de la Loi et aussi à l'audition des renvois prévus à l'article 99. Le paragraphe 99(3) dit ce qui suit:

a 99. ...

(3) La Commission entend et juge l'affaire qui lui est renvoyée au titre du paragraphe (1) comme s'il s'agissait d'un grief, et le paragraphe 96(2) ainsi que les articles 97 et 98 s'appliquent à l'audition et à la décision.

b Les dispositions précitées de la Loi et de son règlement d'application confèrent à la Commission intimée la compétence nécessaire pour rendre des décisions préliminaires. En d'autres termes, elle est habilitée à décider de façon préliminaire si l'affaire dont elle est saisie peut faire l'objet d'un renvoi en vertu de l'article 99.

c Étant donné la compétence accordée à la CRTFP par l'article 87 de son règlement (alinéa 87(2)b)), d je ne doute pas que cette affaire puisse faire l'objet d'une révision fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je crois que la décision de la Commission est une décision finale en ce sens qu'elle crée des droits et des obligations prévus par la loi. J'estime qu'il n'y a pas ouverture, dans les circonstances de l'espèce, à la révision fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

e La demande est rejetée. Il n'y aura pas adjudication de dépens.