

A-123-20  
2022 FCA 80

A-123-20  
2022 CAF 80

**Attorney General of Canada** (*Applicant*)

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

v.

c.

**National Police Federation** (*Respondent*)

**La Fédération de la police nationale** (*défenderesse*)

**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. NATIONAL POLICE FEDERATION**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. FÉDÉRATION DE LA POLICE NATIONALE**

Federal Court of Appeal, Stratas, Webb and Gleason JJ.A.—Ottawa, October 26, 2021 and May 13, 2022.

Cour d'appel fédérale, juges Stratas, Webb et Gleason, J.C.A.—Ottawa, 26 octobre 2021 et 13 mai 2022.

*Public Service — Labour Relations — Application for judicial review seeking to set aside Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board decision finding that employer Royal Canadian Mounted Police (RCMP) had violated statutory freeze contained in Federal Public Sector Labour Relations Act, s. 56 — Respondent applied to Board for certification as bargaining agent for bargaining unit composed of RCMP regular members, reservists — Employer made impugned change to its promotion policy while certification application still pending, certification freeze in place — Did not advise bargaining unit members or respondent of change, did not seek consent of Board — Asserted that decision to implement impugned policy change reached before onset of freeze period — Also asserted that Board required to follow Supreme Court decision in *United Food and Commercial Workers, Local 503 v. Wal-Mart Canada Corp. (Wal-Mart)*, which allows implementation of unilateral employer changes to wages, working conditions when statutory freeze in force so long as “the wheels [are] set in motion” among members of management to make change before freeze commenced or where change reasonable — Board found that decision to make impugned change made well after certification freeze commenced — Also found that Supreme Court had not changed principles applicable to statutory freeze complaints in way employer suggested — Concluded that impugned policy change could not have been reasonably anticipated by employees — Employer could not rely on business as usual exception — Board held, *inter alia*, that policy change significant but not urgent — Rejected employer’s interpretation of *Wal-Mart*, applied usual approach of Canadian labour boards to situation, determined that employer had violated Act, s. 56 in making impugned change to its promotion policy — Applicant submitted that Board failed to follow *Wal-Mart* — Main issue whether Board’s interpretation of decision in *Wal-Mart* reasonable — Board’s decision reasonable — Board provided more than adequate reasons for its rejection of employer’s*

*Fonction publique — Relations du travail — Demande de contrôle judiciaire sollicitant l’annulation de la décision rendue par la Commission des relations de travail et de l’emploi dans le secteur public fédéral qui a conclu que l’employeur la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) avait manqué au gel prévu à l’article 56 de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral — La défenderesse a fait une demande d’accréditation à titre d’agent négociateur d’une unité de négociation composée des membres réguliers et des réservistes de la GRC — Même si la demande d’accréditation de la défenderesse était toujours en instance et que le gel lié à l’accréditation était en vigueur, l’employeur a apporté la modification contestée à sa politique sur les promotions — L’employeur n’a pas avisé les membres de l’unité de négociation ni la défenderesse de la modification avant de l’apporter et il n’a pas demandé à la Commission d’y consentir — L’employeur a fait valoir qu’il était parvenu à la décision de mettre en œuvre la modification contestée de la politique avant le début de la période de gel — L’employeur a aussi soutenu que la Commission était tenue de suivre l’arrêt de la Cour suprême *Travailleurs et travailleuses unis de l’alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada (Wal-Mart)*, qui permet la mise en œuvre de modifications unilatérales de l’employeur touchant les salaires et les conditions de travail lorsqu’un gel législatif est en vigueur, tant que les membres de la direction [TRADUCTION] « ont mis la machine en marche » pour procéder à la modification avant le début du gel ou tant que la modification est celle qu’un employeur raisonnable ferait — La Commission a conclu que la décision d’apporter la modification contestée avait été prise à une date nettement postérieure au début du gel — Elle a aussi estimé que la Cour suprême n’avait pas modifié de la manière avancée par l’employeur les principes applicables aux plaintes relatives au gel prévu par la loi — Elle a conclu que les employés n’avaient pas pu raisonnablement prévoir la modification contestée — L’employeur ne pouvait pas invoquer*

*argument, reasonable interpretation of Wal-Mart — Board's interpretation of Wal-Mart conformed to labour precedents — Applicant's interpretation of Wal-Mart undermining statutory freeze provisions in labour legislation, allowing employers to make unprecedented changes to employee wages, working conditions during freeze period — Supreme Court in Wal-Mart applied objective test not unlike reasonable employee expectations test — In sum, Supreme Court intended to apply, not fundamentally alter decades of labour board jurisprudence in Wal-Mart — Application dismissed.*

*Administrative Law — Judicial Review — Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board finding that employer Royal Canadian Mounted Police (RCMP) had violated statutory freeze contained in Federal Public Sector Labour Relations Act, s. 56 — Employer made impugned change to its promotion policy while certification application still pending, certification freeze in place — Asserted that Board required to follow Supreme Court decision in United Food and Commercial Workers, Local 503 v. Wal-Mart Canada Corp. (Wal-Mart), which allows implementation of unilateral employer changes to wages, working conditions when statutory freeze in force so long as “the wheels [are] set in motion” among members of management to make change before freeze commenced or where change reasonable — Board found that Supreme Court had not changed principles applicable to statutory freeze complaints in way employer suggested — Rejected employer's interpretation of Wal-Mart, applied usual approach of Canadian labour boards to situation — Applicant submitted that Board failed to follow Wal-Mart — Submitted that Supreme Court in Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov held that failure to apply applicable precedent rendering decision unreasonable — Supreme Court did not establish bright line test in Vavilov — Approach in Vavilov to role of precedent much more nuanced, contextual — Administrative*

*l'exception du cours normal des affaires — La Commission a conclu, entre autres choses, qu'il s'agissait d'une modification importante, mais qui n'était pas urgente — Elle a rejeté l'interprétation que proposait l'employeur de l'arrêt Wal-Mart, elle a adopté l'approche habituelle des tribunaux canadiens du travail relativement à la situation et elle a conclu que l'employeur avait contrevenu à l'article 56 de la Loi en apportant la modification contestée à sa politique sur les promotions — Le demandeur a soutenu que la Commission n'a pas suivi l'arrêt Wal-Mart — Il s'agissait de déterminer principalement si l'interprétation faite par la Commission de l'arrêt Wal-Mart était raisonnable — La décision de la Commission était raisonnable — La Commission a fourni des motifs plus que suffisants étayant son rejet de la thèse de l'employeur et a fait une interprétation tout à fait raisonnable de l'arrêt Wal-Mart — L'interprétation qu'a faite la Commission de l'arrêt Wal-Mart était tout à fait conforme à la jurisprudence en droit des relations de travail — L'interprétation que proposait le demandeur de l'arrêt Wal-Mart affaiblirait considérablement les dispositions législatives de gel des lois sur les relations du travail et elle permettrait aux employeurs d'apporter des modifications sans précédent aux salaires et conditions d'emploi des employés pendant une période de gel — La Cour suprême dans l'arrêt Wal-Mart a appliqué un critère objectif qui n'est pas sans ressembler au critère des attentes raisonnables des employés — En résumé, dans l'arrêt Wal-Mart, la Cour suprême avait l'intention de suivre, et non de modifier fondamentalement, les décennies de jurisprudence issue des tribunaux du travail — Demande rejetée.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — La Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral a conclu que l'employeur la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) avait manqué au gel prévu à l'article 56 de la Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral — Même si la demande d'accréditation de la défenderesse était toujours en instance et que le gel lié à l'accréditation était en vigueur, l'employeur a apporté la modification contestée à sa politique sur les promotions — L'employeur a soutenu que la Commission était tenue de suivre l'arrêt de la Cour suprême Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada (Wal-Mart), qui permet la mise en œuvre de modifications unilatérales de l'employeur touchant les salaires et les conditions de travail lorsqu'un gel législatif est en vigueur, tant que les membres de la direction [TRADUCTION] « ont mis la machine en marche » pour procéder à la modification avant le début du gel ou tant que la modification est celle qu'un employeur raisonnable ferait — La Commission a estimé que la Cour suprême n'avait pas modifié de la manière avancée par l'employeur les principes applicables aux plaintes relatives au gel prévu par la loi — Elle a rejeté l'interprétation que proposait l'employeur de l'arrêt Wal-Mart, elle a adopté l'approche habituelle des tribunaux canadiens du travail relativement à la*

*decision maker may reasonably depart from own precedents provided adequate reasons for so doing given — Focus of review must be consideration of reasons of administrative decision maker — On issues regarding impact of precedent, reviewing court's analysis must be focussed on administrative decision maker's reasons for interpreting or declining to follow precedent — Precedent at issue must be understood in context of case in which it arose — Reasons given by administrative decision maker on these points of central importance, especially where, as here, judicial precedent falling within heartland of administrative decision maker's area of expertise.*

This was an application for judicial review seeking to set aside the decision of the Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board (Board) finding that the employer, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), had violated the statutory freeze contained in section 56 of the *Federal Public Sector Labour Relations Act* (Act).

The freeze prevents employers from unilaterally altering the terms and conditions following the filing of an application for certification or provision of notice to bargain for the employees' bargaining unit. Canadian labour boards have long interpreted statutory freeze provisions like section 56 as requiring a dynamic as opposed to a static freeze. They accordingly have held that statutory freeze provisions permit an employer to continue to operate in accordance with its prior pattern of operations or in accordance with the way in which employees could reasonably anticipate. In 2017, the respondent applied for certification as the agent for a bargaining unit composed of RCMP regular members and reservists. While the respondent's certification application was still pending and the certification freeze was in place, the RCMP made the impugned change to its promotion policy. The employer did not advise bargaining unit members or the respondent of the change before it was made and did not seek the consent of the Board to the change. Before the Board, the employer asserted that it had reached a decision to implement the impugned policy change before the onset of the freeze period during a June 27, 2016, Senior Executive Committee meeting. The employer also asserted that the Board was required to follow the decision of the Supreme Court in *United Food and Commercial Workers, Local 503*

*situation — Le demandeur a soutenu que la Commission n'a pas suivi l'arrêt Wal-Mart — Il a soutenu que la Cour suprême a conclu dans l'arrêt Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov que le fait de ne pas appliquer un précédent applicable rend une décision déraisonnable — La Cour suprême n'a pas établi, dans l'arrêt Vavilov, un critère de démarcation nette — L'approche de la Cour suprême dans l'arrêt Vavilov concernant le rôle des précédents est beaucoup plus nuancée et contextuelle — Le décideur administratif peut parfois déroger raisonnablement de ces précédents s'il fournit des motifs raisonnables à cet égard — Le contrôle doit porter principalement sur les motifs du décideur administratif — Pour ce qui est de l'incidence des précédents, la cour de révision, dans son analyse, doit se concentrer sur les motifs que le décideur administratif a donnés pour justifier son interprétation d'un précédent ou son refus de le suivre — Le précédent en question doit être interprété dans le contexte de l'affaire à son origine et dans le contexte plus large de la jurisprudence dans laquelle il s'inscrit — Les motifs donnés par le décideur administratif sur ces points revêtent une importance capitale, particulièrement lorsque, comme en l'espèce, le précédent relève du domaine d'expertise du décideur administratif.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire sollicitant l'annulation de la décision rendue par la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la Commission) qui a conclu que l'employeur la Gendarmerie Royale du Canada (la GRC) avait manqué au gel prévu à l'article 56 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (la Loi).

Ce gel empêche les employeurs de modifier unilatéralement les conditions après le dépôt d'une demande d'accréditation ou après la signification d'un avis de négociateur pour l'unité de négociation des employés. Les tribunaux du travail canadiens ont longtemps interprété les dispositions de gel comme exigeant un gel évolutif et non un gel statique. Par conséquent, ils ont conclu que les dispositions de gel permettent que l'employeur continue d'exercer ses activités en suivant les tendances antérieures ou, dans certains cas, s'il n'y a pas de telles tendances, d'une manière conforme à ce à quoi les employés peuvent raisonnablement s'attendre. En 2017, la défenderesse a fait une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation composée des membres réguliers et des réservistes de la GRC. Même si la demande d'accréditation de la défenderesse était toujours en instance et que le gel lié à l'accréditation était en vigueur, la GRC a apporté la modification contestée à sa politique sur les promotions. L'employeur n'a pas avisé les membres de l'unité de négociation ni la défenderesse de la modification avant de l'apporter et il n'a pas demandé à la Commission d'y consentir. Devant la Commission, l'employeur a fait valoir qu'il était parvenu à la décision de mettre en œuvre la modification contestée de la politique avant le début de la période de gel lors d'une

v. *Wal-Mart Canada Corp.* (*Wal-Mart*), which required a dismissal of the respondent's application. More specifically, the employer alleged that *Wal-Mart* allows implementation of unilateral employer changes to wages and working conditions when a statutory freeze is in force so long as "the wheels [are] set in motion" among members of management to make the change before the freeze commenced or where the change is one a reasonable employer would make. The Board found that the decision to make the impugned change was made at the earliest on October 23, 2017, which was well after the certification freeze commenced. The Board also found that the Supreme Court had not changed the principles applicable to statutory freeze complaints in the way the employer suggested. The Board concluded that the impugned policy change could not have been reasonably anticipated by employees in the absence of any prior pattern of making similar changes or in the absence of any communication to them about the impending change prior to the onset of the statutory freeze. It further found that the employer could not rely on the business as usual exception in the absence of a prior practice of making similar changes or notification to employees before the freeze commenced. The Board rejected the employer's argument regarding the import of the Supreme Court's decision in *Wal-Mart*. The Board held, *inter alia*, that the policy change was significant but not one that was urgently required. The Board also noted that it would have been reasonable for the employer to wait on making the change when it received negative feedback from supervisors about the impact it was likely to have. It also underscored that the employer could have sought the concurrence of the Board to the change but that it had declined to do so. Taken together, these factors led the Board to conclude that the change was not one a reasonable employer would have made in similar circumstances. The Board therefore rejected the employer's interpretation of *Wal-Mart*, applied the usual approach of Canadian labour boards to the situation, and determined that the employer had violated section 56 of the Act in making the impugned change to its promotion policy. The applicant made two interconnected submissions with respect to the reasonableness of the Board's interpretation of the decision in *Wal-Mart*. It first submitted that the Supreme Court in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov* (*Vavilov*) held that failure to apply an applicable precedent renders a decision unreasonable and, second, that the Board failed to follow *Wal-Mart*, which it was bound to do.

réunion de l'État-major supérieur s'étant tenue le 27 juin 2016. L'employeur a aussi soutenu que la Commission était tenue de suivre l'arrêt *Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada (Wal-Mart)* de la Cour suprême, suivant lequel la demande de la défenderesse devrait être rejetée. Plus précisément, l'employeur a fait valoir que l'arrêt *Wal-Mart* permet la mise en œuvre de modifications unilatérales de l'employeur touchant les salaires et les conditions de travail lorsqu'un gel législatif est en vigueur, tant que les membres de la direction [TRADUCTION] « ont mis la machine en marche » pour procéder à la modification avant le début du gel ou tant que la modification est celle qu'un employeur raisonnable ferait. La Commission a conclu que la décision d'apporter la modification contestée avait été prise au plus tôt le 23 octobre 2017, soit une date nettement postérieure au début du gel lié à l'accréditation. La Commission a aussi estimé que la Cour suprême n'avait pas modifié de la manière avancée par l'employeur les principes applicables aux plaintes relatives au gel prévu par la loi. La Commission a conclu, comme dans ces précédents, que les employés n'avaient pas pu raisonnablement prévoir la modification contestée apportée à la politique vu qu'il n'existait pas de tendance antérieure concernant des modifications similaires et qu'ils n'avaient pas été informés de la modification imminente avant le début du gel prévu par la loi. Elle a également estimé que l'employeur ne pouvait pas invoquer l'exception du cours normal des affaires puisqu'il n'avait jamais mis en œuvre de modifications similaires auparavant et que les employés n'avaient reçu aucun avis avant le début du gel. La Commission n'a pas retenu l'argument de l'employeur concernant l'importance de l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême. La Commission a conclu, entre autres choses, qu'il s'agissait d'une modification importante, mais qui n'était pas urgente. La Commission a également fait remarquer qu'il aurait été raisonnable que l'employeur attende avant de mettre en œuvre la modification, étant donné qu'elle avait reçu de la part des superviseurs des commentaires négatifs au sujet des répercussions que cette modification aurait. Elle a aussi souligné que l'employeur aurait pu demander l'accord de la Commission concernant la modification mais qu'elle s'est abstenue de le faire. Ensemble, ces facteurs ont amené la Commission à conclure qu'un employeur raisonnable n'aurait pas mis en œuvre la modification dans des circonstances similaires. La Commission a donc rejeté l'interprétation que proposait l'employeur de l'arrêt *Wal-Mart*, elle a adopté l'approche habituelle des tribunaux canadiens du travail relativement à la situation et elle a conclu que l'employeur avait contrevenu à l'article 56 de la Loi en apportant la modification contestée à sa politique sur les promotions. Le demandeur a présenté deux observations interreliées relativement au caractère raisonnable de l'interprétation par la Commission de l'arrêt *Wal-Mart*. Il a soutenu d'abord que la Cour suprême a conclu dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov* (*Vavilov*) que le fait de ne pas appliquer un précédent

The main issue was whether the Board's interpretation of the decision of the Supreme Court in *Wal-Mart* was reasonable.

*Held*, the application should be dismissed.

The Board's decision in the instant case was reasonable. Concerning the administrative law point, contrary to what the applicant submitted, the Supreme Court did not establish a bright line test in *Vavilov*, which would require that failure to follow a case law precedent must necessarily result in an administrative decision being set aside. Quite the contrary, the Supreme Court's approach in *Vavilov* to the role of precedent is much more nuanced and contextual. *Vavilov* dealt with the impact of a failure to follow two types of precedents, namely, those from the administrative decision maker itself, and those from the courts. The Supreme Court held that an administrative decision maker, when dealing with its own precedents, may sometimes reasonably depart from them if it provides adequate reasons for so doing. As concerns departure from judicial precedents, the Supreme Court also held that, providing adequate explanations are given, an administrative decision maker may sometimes decline to follow a decision from the courts, depending on the circumstances. Thus, if the Board failed to follow *Wal-Mart* and provided an adequate explanation for doing so, it would not necessarily render its decision in the case at bar unreasonable. In deciding when an administrative decision maker may decline to follow a judicial precedent, *Vavilov* teaches that the focus of the review must be consideration of the reasons of the administrative decision maker, where reasons are given. On issues regarding the impact of precedent, as any other issue in judicial review, the reviewing court's analysis must be focussed on the reasons the administrative decision maker gave for interpreting or declining to follow a precedent. As part of this inquiry, the precedent at issue must be understood in the context of the case in which it arose and within its place in the broader case law. In understanding this context, the reasons given by the administrative decision maker on these points are of central importance, especially where, as here, the judicial precedent falls within the heartland of the administrative decision maker's area of expertise.

The Board provided more than adequate reasons for its rejection of the employer's argument and an entirely reasonable interpretation of the decision of the Supreme Court of Canada in *Wal-Mart*. The Board's interpretation of *Wal-Mart* squarely

applicable rend une décision déraisonnable, puis il a soutenu que la Commission n'a pas suivi l'arrêt *Wal-Mart* alors qu'elle était tenue de le faire.

Il s'agissait de déterminer principalement si l'interprétation faite par la Commission de l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême était raisonnable.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

La décision de la Commission en l'espèce était raisonnable. En ce qui concerne l'observation sur le droit administratif, contrairement à ce que le demandeur a soutenu, la Cour suprême n'a pas établi, dans l'arrêt *Vavilov*, un critère de démarcation nette qui voudrait que le défaut de suivre une jurisprudence donne nécessairement lieu à l'annulation de la décision administrative. Bien au contraire, dans l'arrêt *Vavilov*, l'approche de la Cour suprême concernant le rôle des précédents est beaucoup plus nuancée et contextuelle. Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a formulé des observations sur les conséquences liées au défaut de se conformer à deux types de précédents, à savoir ceux établis par le décideur administratif lui-même et ceux établis par les cours. La Cour suprême a conclu que, lorsqu'il étudie les précédents de son propre tribunal, le décideur administratif peut parfois déroger raisonnablement de ces précédents s'il fournit des motifs raisonnables à cet égard. En ce qui concerne le fait de déroger à la jurisprudence, la Cour suprême a également conclu que, tant que des explications raisonnables sont fournies, le décideur administratif peut parfois s'abstenir de suivre une décision rendue par les cours, selon les circonstances. Ainsi, si la Commission n'a pas suivi l'arrêt *Wal-Mart* et a justifié de manière adéquate cette décision, il s'ensuit que sa décision en l'espèce n'était pas nécessairement déraisonnable. En ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le décideur administratif peut refuser de se conformer à un précédent, l'arrêt *Vavilov* enseigne que le contrôle doit porter principalement sur les motifs du décideur administratif lorsqu'ils sont fournis. Pour ce qui est de l'incidence des précédents, à l'instar de toute autre question examinée en contrôle judiciaire, la cour de révision, dans son analyse, doit se concentrer sur les motifs que le décideur administratif a donnés pour justifier son interprétation d'un précédent ou son refus de le suivre. Dans cet examen, le précédent en question doit être interprété dans le contexte de l'affaire à son origine et dans le contexte plus large de la jurisprudence dans laquelle il s'inscrit. Lorsqu'on se penche sur ce contexte, les motifs donnés par le décideur administratif sur ces points revêtent une importance capitale, particulièrement lorsque, comme en l'espèce, le précédent relève du domaine d'expertise du décideur administratif.

La Commission a fourni des motifs plus que suffisants étayant son rejet de la thèse de l'employeur et a fait une interprétation tout à fait raisonnable de l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême du Canada. L'interprétation qu'a faite la Commission

conformed to the labour precedents decided both before and after *Wal-Mart*. This was a strong—if not decisive—indicia of its reasonableness. Indeed, were the applicant’s interpretation of *Wal-Mart* to be accepted, it would largely undermine statutory freeze provisions in labour legislation and allow employers to make unprecedented changes to employee wages and working conditions during a freeze period, so long as there was a business justification for the decision that is not tainted by anti-union animus and management had reached the decision internally before the freeze commenced. The applicant took some of the comments in *Wal-Mart* out of context and placed an undue emphasis on a few of the words used by the majority of the Supreme Court. The Supreme Court found that the respondent Wal-Mart Canada Corporation in *Wal-Mart* violated the freeze because it was unreasonable for it to have closed a profitable store following certification in the absence of any prior plans to do so. In so deciding, the Supreme Court applied an objective test that is not unlike the reasonable employee expectations test. What was evaluated is whether the decision to impose a change is a reasonable one in light of the prohibition on making unilateral change to employees’ terms and conditions of employment during the period of the freeze. In other words, the Supreme Court asked whether a reasonable employer, aware and desirous of complying with the freeze provisions, would have closed the store. It answered no, in part, because so doing would have contradicted the reasonable expectations of its employees. In sum, the Supreme Court intended to apply and not fundamentally alter the decades of labour board jurisprudence in *Wal-Mart*.

de l’arrêt *Wal-Mart* était tout à fait conforme à la jurisprudence en droit des relations de travail antérieure et postérieure à l’arrêt *Wal-Mart*. Il s’agissait d’indices forts, voire décisifs, du caractère raisonnable de son interprétation. En fait, si l’interprétation que proposait le demandeur de l’arrêt *Wal-Mart* était retenue, elle affaiblirait considérablement les dispositions législatives de gel des lois sur les relations du travail et elle permettrait aux employeurs d’apporter des modifications sans précédent aux salaires et conditions d’emploi des employés pendant une période de gel, tant que la décision serait motivée par des considérations administratives qui ne seraient pas entachées de sentiment antisindical et que la direction avait pris la décision à l’interne avant le début du gel. Le demandeur a sorti de leur contexte certaines des observations de l’arrêt *Wal-Mart* et a accordé trop d’importance à quelques-uns des termes utilisés par les juges majoritaires de la Cour suprême. La Cour suprême a conclu que l’intimée la Compagnie Wal-Mart du Canada avait violé le gel puisqu’il était déraisonnable que l’entreprise ferme un magasin rentable après l’accréditation alors qu’elle n’avait pas eu au préalable l’intention de le faire. Pour tirer cette conclusion, la Cour suprême a appliqué un critère objectif qui n’est pas sans ressembler au critère des attentes raisonnables des employés. L’élément à examiner est la question de savoir si la décision d’imposer une modification est raisonnable à la lumière de l’interdiction d’apporter des modifications unilatérales aux conditions d’emploi des employés pendant la période de gel. En d’autres termes, la Cour suprême a en fait examiné si un employeur raisonnable, averti et soucieux de se conformer aux dispositions de gel aurait fermé le magasin. Elle a répondu par la négative, notamment parce qu’en agissant de la sorte, l’employeur serait allé à l’encontre des attentes raisonnables de ses employés. En résumé, dans l’arrêt *Wal-Mart*, la Cour suprême avait l’intention de suivre, et non de modifier fondamentalement, les décennies de jurisprudence issue des tribunaux du travail.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Federal Public Sector Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2, ss. 56, 107, 186(1),(2).  
*Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board Act*, S.C. 2013, c. 40, s. 365, s. 34(1).  
*Labour Code*, CQLR, c. C-27, s. 59.

#### CASES CITED

NOT FOLLOWED:

*Service d’administration P.C.R. Ltée v. Reyes*, 2020 FC 659.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code du travail*, RLRQ, ch. C-27, art. 59.  
*Loi sur la Commission des relations de travail et de l’emploi dans le secteur public fédéral*, L.C. 2013, ch. 40, art. 365, art. 34(1).  
*Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2, art. 56, 107, 186(1),(2).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION NON SUIVIE :

*Service d’administration P.C.R. Ltée c. Reyes*, 2020 CF 659.

## APPLIED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1.

## CONSIDERED:

*United Food and Commercial Workers, Local 503 v. Wal-Mart Canada Corp.*, 2014 SCC 45, [2014] 2 S.C.R. 323; *Canadian Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink & Distillery Workers v. Simpsons Limited*, [1985] O.L.R.B. Rep. April 594, 1985 CanLII 949; *Ontario Public Service Employees Union v. Royal Ottawa Health Care Group Institute of Mental Health Research*, 1999 CanLII 20151 (Ont. L.R.B.).

## REFERRED TO:

*Union of Bank Employees, Locals 2104 & 2100 v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1980] 1 Can. L.R.B.R. 307, 1979 CarswellNat 725 (WL Can.); *I.B. of T.C.W. & H. of A., Local 362 v. Mid-Continental Tank Lines Inc.* (1986), 12 C.L.R.B.R. (N.S.) 138, 1986 CarswellNat 908 (WL Can.); *S.P.A.T.E.A. v. Spar Aerospace Products Ltd.*, [1978] O.L.R.B. Rep. 859, 1978 CarswellOnt 1117 (WL Can.); *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *National Police Federation v. Treasury Board*, 2019 FPSLRB 74; *Canada (Attorney General) v. Alexis*, 2021 FCA 216, 2021 CarswellNat 4869 (WL Can.); *Gulia v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 106, 2021 CarswellNat 1617 (WL Can.); *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Canadian Association of Professional Employees v. Treasury Board (Department of Public Works and Government Services)*, 2016 PSLREB 68; *Office and Professional Employees International Union v. Canadian Helicopters Limited (Canadian Helicopters Offshore)*, sub nom. *Canadian Helicopters Limited doing business as Canadian Helicopters Offshore*, 2018 CIRB 891, affd *Canadian Helicopters Limited v. Office and Professional Employees International Union*, 2020 FCA 37; *Canadian Federal Pilots Association v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 52; *Canadian Federal Pilots Association v. Department of Transport, Transportation Safety Board, and Treasury Board Secretariat*, 2018 FPSLRB 91; *Public Service Alliance of Canada v. Anishinabek Police Service*, 2018 CanLII 81987 (Ont. L.R.B.); *Teamsters Local Union No. 31 v. 669779 Ontario Ltd. O/A CSA Transportation*, sub nom. *669779 Ontario Ltd. O/A CSA Transportation*, 2018 CIRB 894; *Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency*, 2017 FPSLRB 16; *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN v. Treasury Board*, 2016 PSLREB 47;

## DÉCISION APPLIQUÉE :

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2014 CSC 45, [2014] 2 R.C.S. 323; *Canadian Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink & Distillery Workers v. Simpsons Limited*, [1985] O.L.R.B. Rep. April 594, 9 C.L.R.B.R. (N.S.) 343, 1985 CanLII 949; *Ontario Public Service Employees Union v. Royal Ottawa Health Care Group Institute of Mental Health Research*, 1999 CanLII 20151 (C.R.T. de l'Ont.).

## DÉCISION MENTIONNÉES :

*Syndicat des employés de banque, sections locales 2104 et 2100 c. Banque Canadienne Impériale de Commerce*, [1980] 1 Can. L.R.B.R. 307, 1979 CarswellNat 726 (WL Can.); *Syndicat des Teamsters, section locale 362 de la Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides c. Mid-Continental Tank Lines Inc.* (1986), 12 C.L.R.B.R. (N.S.) 138, 1986 CarswellNat 909 (WL Can.); *S.P.A.T.E.A. v. Spar Aerospace Products Ltd.*, [1978] O.L.R.B. Rep. 859, 1978 CarswellOnt 1117 (WL Can.); *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Fédération de la police nationale c. Conseil du Trésor*, 2019 CRTESPF 74, 2019 LNCRTESPF 56 (QL); *Canada (Procureur général) c. Alexis*, 2021 CAF 216, 2021 CarswellNat 4869 (WL Can.); *Gulia c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 106, 2021 CarswellNat 1617 (WL Can.); *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Association canadienne des employés professionnels c. Conseil du Trésor (ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2016 CRTEFP 68, 2016 LNCRTEFP 68 (QL); *Syndicat international des employées et employés professionnels(les) et de bureau c. Hélicoptères Canadiens limitée (Hélicoptères Canadiens Offshore)*, sub nom. *Hélicoptères Canadiens limitée faisant affaire sous la raison sociale Hélicoptères Canadiens Offshore*, 2018 CCRI 891, sub nom. *Hélicoptères Canadiens Ltée (f.a.s. Hélicoptères Canadiens Offshore) (Re)*, [2018] D.C.C.R.I. n° 21 (QL), conf. par *Canadian Helicopters Limited c. Syndicat international des employées et employés professionnels(les) et de bureau*, 2020 CAF 37, [2020] A.C.F. n° 169 (QL); *Association des pilotes fédéraux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 52; *Association des pilotes fédéraux du Canada c. Ministère des Transports, Bureau de la sécurité des transports et Secrétariat du Conseil du Trésor*, 2018 CRTESPF 91, 2018 LNFPSLRB 95 (QL); *Public*

*Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board (Correctional Service of Canada)*, 2017 FPSLRB 11; *Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board*, 2016 PSLREB 107; *Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union 647, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters v. Canada Bread Company Limited*, 2016 CanLII 25094 (Ont. L.R.B.); *Federal Government Dockyard Chargehands Association v. Treasury Board (Department of National Defence)*, 2016 PSLREB 26; *Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board (Canada Border Services Agency)*, 2016 PSLREB 19; *Alberta Union of Provincial Employees and Shepherd's Care Foundation*, [2016] Alta. L.R.B.R. 33, sub nom. *Shepherd's Care Foundation and AUPE, Re*, 2016 CarswellAlta 796 (WL Can.), sub nom. *Shepherd's Care Foundation (Re)*, [2016] A.L.R.B.D. No. 30 (QL); *New Brunswick (Board of Management) v. Canadian Union of Public Employees, Local 1840, sub nom. New Brunswick (Board of Management) (Re)* (2014), 252 C.L.R.B.R. (2d) 149, [2014] N.B.L.E.B.D. No. 27 (QL) (N.B. L.E.B.); *Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency*, 2019 FPSLRB 110; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN v. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit*, 2016 CIRB 831; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN v. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit*, 2017 CIRB 861; *Corporation de l'École Polytechnique de Montréal c. Association syndicale des salarié-e-s étudiant-e-s de la Polytechnique*, 2015 CanLII 13848 (Qc SAT); *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association et al.* (1973), [1975] 1 S.C.R. 382; *C.U.P.E. v. N.B. Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, 97 D.L.R. (3d) 417; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, 2019 FCA 41, 432 D.L.R. (4th) 170; *Canada (Attorney General) v. Best Buy Canada Ltd.*, 2021 FCA 161.

*Service Alliance of Canada v. Anishinabek Police Service*, [2018] O.L.R.B. Rep. 635, 2018 CanLII 81987; *Section locale 31 de la Fraternité internationale des Teamsters c. 669779 Ontario limitée s/n CSA Transportation, sub nom. 669779 Ontario limitée s/n CSA Transportation*, 2018 CCRI 894, sub nom. 669779 Ontario liée (f.a.s. CSA Transportation (Re)), [2018] D.C.C.R.I. n° 29 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2017 CRTESPF 16, 2017 LNCRTESPF 16 (QL); *Syndicat des agents correctionnels – Union of Canadian Correctional Officers – CSN c. Conseil du Trésor*, 2016 CRTEFP 47, 2016 LNCRTTEFP 47 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2017 CRTESPF 11, 2017 LNCRTESPF 11 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, 2016 CRTEFP 107, 2016 LNCRTTEFP 107 (QL); *Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union 647, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters v. Canada Bread Company Limited*, [2016] O.L.R.B. Rep. March/April 161, 2016 CanLII 25094; *L'Association des chefs d'équipes des chantiers maritimes du gouvernement fédéral c. Conseil du Trésor (ministère de la Défense nationale)*, 2016 CRTEFP 26, 2016 LNCRTTEFP 26 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du trésor (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2016 CRTEFP 19, 2016 LNCRTTEFP 19 (QL); *Alberta Union of Provincial Employees and Shepherd's Care Foundation*, [2016] Alta. L.R.B.R. 33, sub nom. *Shepherd's Care Foundation and AUPE, Re*, 2016 CarswellAlta 796 (WL Can.), sub nom. *Shepherd's Care Foundation (Re)*, [2016] A.L.R.B.D. n° 30 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)* (2014), 252 C.L.R.B.R. (2d) 149, [2014] N.B.L.E.B.D. n° 27 (QL) (C.T.E. du N.-B.); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2019 CRTESPF 110; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN c. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit*, 2016 CCRI 831, 18 C.L.R.B.R. (3d) 214; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN c. Conseil des Innus de Pessamit, sub nom. Conseil des Innus de Pessamit*, 2017 CCRI 861, 51 C.L.R.B.R. (3d) 246; *Corporation de l'École Polytechnique de Montréal v. Association syndicale des salarié-e-s étudiant-e-s de la Polytechnique*, 2015 CanLII 13848 (Qc SAT); *Union internationale des employés des services, Local n°. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association et al.* (1973), [1975] 1 R.C.S. 382, 1973 CanLII 191; *S.C.F.P. c. Société des Alcools du N.-B.*, [1979] 2 R.C.S. 227, 1979 CanLII 23; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction Publique du Canada*, 2019 CAF 41, [2019] A.C.F. n° 217 (QL); *Canada (Procureur général) c. Best Buy Canada Ltd.*, 2021 CAF 161, [2021] F.C.J. n° 848 (QL).



APPLICATION for judicial review seeking to set aside the decision of the Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board (Board) (*National Police Federation v. Treasury Board*, 2020 FPSLREB 44) finding that the employer, the Royal Canadian Mounted Police, had violated the statutory freeze contained in section 56 of the *Federal Public Sector Labour Relations Act*. Application dismissed.

## APPEARANCES

*Kieran Dyer* and *Richard Fader* for applicant.  
*Christopher Rootham* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.

*Nelligan O'Brien Payne LLP*, Ottawa, for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

GLEASON J.A.:

[1] Labour legislation in all Canadian jurisdictions imposes a freeze on the terms and conditions of employment of bargaining unit employees. The freeze prevents employers from unilaterally altering the terms and conditions following the filing of an application for certification or provision of notice to bargain for the employees' bargaining unit. The *Federal Public Sector Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2 (the FPSLRA) contains such statutory freeze provisions. One, in section 56, applies after an employer has been advised that an application for certification has been made. This is sometimes called a "certification freeze". Another, in section 107, applies after notice to bargain has been given. This is sometimes called a "bargaining freeze".

[2] Canadian labour boards, including the Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board and its predecessors (collectively, the Board) have long

DEMANDE de contrôle judiciaire sollicitant l'annulation de la décision rendue par la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (*Fédération de la police nationale c. Conseil du Trésor*, 2020 CRTESPF 44) qui a conclu que l'employeur la Gendarmerie Royale du Canada avait manqué au gel prévu à l'article 56 de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Kieran Dyer* et *Richard Fader* pour le demandeur.  
*Christopher Rootham* pour la défenderesse.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour le demandeur.

*Nelligan O'Brien Payne s.r.l.*, Ottawa, pour la défenderesse.

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

LA JUGE GLEASON, J.C.A.:

[1] Dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada, les lois du travail imposent le gel des conditions d'emploi des employés appartenant à une unité de négociation. Ce gel empêche les employeurs de modifier unilatéralement les conditions après le dépôt d'une demande d'accréditation ou après la signification d'un avis de négocier pour l'unité de négociation des employés. La *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (la Loi), contient ce type de disposition de gel. L'article 56 de la Loi s'applique après qu'un employeur a été avisé qu'une demande d'accréditation a été présentée. Il s'agit de ce qu'on appelle parfois le « gel lié à l'accréditation ». L'article 107, quant à lui, s'applique après la signification d'un avis de négocier. Il s'agit de ce qu'on appelle parfois le « gel lié aux négociations ».

[2] Les tribunaux du travail canadiens, notamment la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral et ses prédécesseurs (collectivement,

interpreted statutory freeze provisions like these as requiring a dynamic as opposed to a static freeze. They accordingly have held that statutory freeze provisions permit—and sometimes require—an employer to continue to operate in accordance with its prior pattern of operations (including by continuing to implement decisions made and announced to employees before the onset of the freeze period) or, in some instances, in the absence of such a pattern, in accordance with the way in which employees could reasonably anticipate. The case law has recognized these approaches as encompassing a “business as before” or “business as usual” test and a “reasonable employee expectation” test.

[3] Labour boards have also held that the freeze provisions are designed to provide trade unions a stable substratum of wages and working conditions from which to bargain and that the certification freeze also operates to prevent erosion of support for a trade union following certification. Thus, as noted by the respondent at paragraph 31 of its memorandum of fact and law, freeze provisions have “a symbiotic relationship with the duty to recognize a union and bargain in good faith.”

[4] In this application for judicial review, the applicant seeks to set aside the decision of the Board in *National Police Federation v. Treasury Board*, 2020 FPSLRB 44. In that decision, the Board found that the employer had violated the statutory freeze contained in section 56 of the FPSLRA by unilaterally implementing a change in employee eligibility for promotion in circumstances where the decision to make the change was reached by the employer after the commencement of the freeze period and was communicated to employees after the onset of the freeze. In so deciding, the Board followed and applied a long line of case law of its own and from other labour boards regarding the interpretation of statutory freeze provisions.

[5] The applicant submits that in so deciding, the Board reached an unreasonable determination because the result is at odds with the decision of the Supreme Court of Canada in *United Food and Commercial Workers*,

la Commission), ont longtemps interprété les dispositions de gel comme exigeant un gel évolutif et non un gel statique. Par conséquent, ils ont conclu que les dispositions de gel permettent, et exigent parfois, que l’employeur continue d’exercer ses activités en suivant les tendances antérieures (y compris en continuant à mettre en œuvre des décisions prises et annoncées aux employés avant le début de la période de gel) ou, dans certains cas, s’il n’y a pas de telles tendances, d’une manière conforme à ce à quoi les employés peuvent raisonnablement s’attendre. La jurisprudence a reconnu que ces approches comprenaient le critère des « pratiques antérieures » ou du « cours normal des affaires » et le critère des « attentes raisonnables des employés ».

[3] Les tribunaux du travail ont aussi conclu que les dispositions de gel sont censées fournir aux syndicats des salaires et des conditions de travail de base stables à partir desquels négocier et que le gel lié à l’accréditation vise aussi à empêcher l’érosion du soutien au syndicat après l’accréditation. Ainsi, comme l’a fait observer la défenderesse au paragraphe 31 de son mémoire des faits et du droit, les dispositions de gel ont [TRADUCTION] « une relation symbiotique avec l’obligation de reconnaître le syndicat et de négocier de bonne foi ».

[4] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, le demandeur sollicite l’annulation de la décision *Fédération de la police nationale c. Conseil du Trésor*, 2020 CRTESPF 44, 2020 LNCRTESPF 41 (QL), rendue par la Commission. Dans cette décision, la Commission a conclu que l’employeur avait manqué au gel prévu à l’article 56 de la Loi en mettant en œuvre unilatéralement un changement à l’admissibilité des employés à une promotion parce qu’il avait pris la décision d’effectuer ce changement après le début de la période de gel et que cette décision avait été communiquée aux employés après le début du gel. Pour rendre cette décision, la Commission a suivi et appliqué sa propre jurisprudence de longue date ainsi que celle d’autres tribunaux du travail concernant l’interprétation des dispositions législatives de gel.

[5] Le demandeur fait valoir que, pour rendre cette décision, la Commission a tiré une conclusion déraisonnable, car le résultat est en contradiction avec l’arrêt de la Cour suprême du Canada *Travailleurs et travailleuses unis*

*Local 503 v. Wal-Mart Canada Corp.*, 2014 SCC 45, [2014] 2 S.C.R. 323 (*Wal-Mart*), which the applicant submits fundamentally changes the interpretation of statutory freeze provisions. The applicant says that, by virtue of the decision of the Supreme Court of Canada in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, 441 D.L.R. (4th) 1 (*Vavilov*), the failure to follow *Wal-Mart* means that the Board's decision is unreasonable and must be set aside.

[6] The applicant further submits that the Board improperly reversed the onus of proof and reached an unreasonable factual determination when it concluded that the decision in question was not made until after the onset of the freeze period. The applicant also says that the Board violated its procedural fairness rights in addressing this issue because the date the decision was made was not contested before the Board.

[7] I disagree with the applicant on all points, and for the reasons that follow, would dismiss this application, with costs.

#### I. Background and the Decision of the Board

[8] It is useful to commence by setting out the applicable statutory provisions.

[9] Section 56 of the FPSLRA (the certification freeze provision in the FPSLRA) provided as follows at the times relevant to this application:

##### **Continuation of terms and conditions**

**56** After being notified of an application for certification made in accordance with this Part ..., the employer may not, except under a collective agreement or with the consent of the Board, alter the terms and conditions of employment that are applicable to the employees in the proposed bargaining unit and that may be included in a collective agreement until

(a) the application has been withdrawn by the employee organization or dismissed by the Board; or

*de l'alimentation et du commerce, section locale 503 c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2014 CSC 45, [2014] 2 R.C.S. 323 (*Wal-Mart*), lequel, selon le demandeur, modifie fondamentalement l'interprétation des dispositions législatives de gel. Le demandeur affirme qu'en raison de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), rendu par la Cour suprême du Canada, l'omission par la Commission de suivre l'arrêt *Wal-Mart* signifie que sa décision est déraisonnable et qu'elle doit être annulée.

[6] Le demandeur soutient en outre que la Commission a indûment inversé le fardeau de la preuve et qu'elle a tiré une conclusion de fait déraisonnable en concluant que la décision en question avait été prise après le début de la période de gel. Le demandeur affirme également qu'il y a eu manquement à son droit à l'équité procédurale dans l'examen de cette question parce que la date à laquelle la décision avait été prise n'a pas été discutée devant la Commission.

[7] Je suis en désaccord avec le demandeur sur tous ces points et, pour les motifs qui suivent, je rejeterais la présente demande, avec dépens.

#### I. Contexte et décision de la Commission

[8] Il convient de commencer par énoncer les dispositions législatives applicables.

[9] L'article 56 de la Loi (la disposition de gel lié à l'accréditation que prévoit la Loi) était rédigé ainsi durant la période pertinente en l'espèce :

##### **Maintien des conditions d'emploi**

**56** Après notification d'une demande d'accréditation faite en conformité avec la présente partie, l'employeur ne peut modifier les conditions d'emploi applicables aux fonctionnaires de l'unité de négociation proposée et pouvant figurer dans une convention collective, sauf si les modifications se font conformément à une convention collective ou sont approuvées par la Commission. Cette interdiction s'applique, selon le cas :

a) jusqu'au retrait de la demande par l'organisation syndicale ou au rejet de celle-ci par la Commission;

**(b)** 30 days have elapsed after the day on which the Board certifies the employee organization as the bargaining agent for the unit.

[10] As the Board noted in the decision under review, section 56 was subsequently amended, but these amendments are not germane to this application.

[11] The instant case was the first time the Board interpreted section 56 of the FPSLRA, which came into force in 2005. The Board had not previously been called upon to interpret section 56 of the FPSLRA, likely because there have been relatively few certification applications in the federal public sector in recent years, which has been heavily unionized for some time. However, the Board has interpreted section 107 of the FPSLRA, the bargaining freeze, in many cases prior to the decision under review. Section 107 of the FPSLRA currently provides:

**Duty to observe terms and conditions**

**107** Unless the parties otherwise agree, and subject to section 132, after the notice to bargain collectively is given, each term and condition of employment applicable to the employees in the bargaining unit to which the notice relates that may be included in a collective agreement, and that is in force on the day the notice is given, is continued in force and must be observed by the employer, the bargaining agent for the bargaining unit and the employees in the bargaining unit until a collective agreement is entered into in respect of that term or condition or

**(a)** if the process for the resolution of a dispute is arbitration, an arbitral award is rendered; or

**(b)** if the process for the resolution of a dispute is conciliation, a strike could be declared or authorized without contravening subsection 194(1).

[12] In the decision under review, the Board held that its case law interpreting section 107 of the FPSLRA was relevant under section 56 because similar principles apply to the two statutory freeze provisions (at paragraph 45).

**b)** jusqu'à l'expiration du délai de trente jours suivant la date d'accréditation de l'organisation syndicale.

[10] Comme la Commission l'a fait observer dans la décision faisant l'objet du contrôle, l'article 56 de la Loi a par la suite été modifié, mais ces modifications ne sont pas pertinentes en l'espèce.

[11] La présente affaire est la première où la Commission a interprété l'article 56 de la Loi, qui est entré en vigueur en 2005. La Commission n'avait pas été appelée auparavant à interpréter cet article, vraisemblablement parce qu'il y a eu ces dernières années relativement peu de demandes d'accréditation dans le secteur public fédéral qui est, depuis un certain temps, fortement syndiqué. Cependant, dans de nombreuses décisions rendues avant celle faisant l'objet du présent contrôle, la Commission a interprété l'article 107 de la Loi, le gel lié aux négociations. Cette disposition est actuellement rédigée ainsi :

**Obligation de respecter les conditions d'emploi**

**107** Une fois l'avis de négocier collectivement donné, sauf entente à l'effet contraire entre les parties aux négociations et sous réserve de l'article 132, les parties, y compris les fonctionnaires de l'unité de négociation, sont tenues de respecter chaque condition d'emploi qui peut figurer dans une convention collective et qui est encore en vigueur au moment où l'avis de négocier a été donné, et ce, jusqu'à la conclusion d'une convention collective comportant cette condition ou :

**a)** dans le cas où le mode de règlement des différends est l'arbitrage, jusqu'à ce que la décision arbitrale soit rendue;

**b)** dans le cas où le mode de règlement des différends est le renvoi à la conciliation, jusqu'à ce qu'une grève puisse être déclarée ou autorisée, le cas échéant, sans qu'il y ait contravention au paragraphe 194(1).

[12] Dans la décision faisant l'objet du présent contrôle, la Commission a conclu que la jurisprudence interprétant l'article 107 de la Loi était utile à l'interprétation de l'article 56 de la Loi, car des principes similaires s'appliquent aux deux dispositions législatives de gel (au paragraphe 45).

[13] Neither party disputes the applicability of case law arising under section 107 to cases involving an alleged breach of section 56 of the FPSLRA. Indeed, other labour boards have also followed this approach and sometimes have applied their case law from bargaining-freeze cases in certification-freeze cases (see, e.g., *Union of Bank Employees, Locals 2104 & 2100 v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1980] 1 Can. L.R.B.R. 307, 1979 CarswellNat 725 (WL Can.); *I.B. of T.C.W. & H. of A., Local 362 v. Mid-Continental Tank Lines Inc.* (1986), 12 C.L.R.B.R. (N.S.) 138, 1986 CarswellNat 908 (WL Can.); *S.P.A.T.E.A. v. Spar Aerospace Products Ltd.*, [1978] O.L.R.B. Rep. 859, 1978 CarswellOnt 1117 (WL Can.), as well as the reasons of the Board in this case, at paragraph 45.)

[14] The facts giving rise to this application are discussed at length in the Board's decision, and, for purposes of these Reasons, it is necessary to only briefly outline them.

[15] The dispute in this case arose between the Treasury Board (which was named as the employer before the Board) and the National Police Federation (the Federation). On April 18, 2017, the Federation applied to the Board for certification as the bargaining agent for a bargaining unit composed of Royal Canadian Mounted Police (RCMP) regular members and reservists. RCMP members were not previously unionized, having been excluded from collective bargaining prior to the amendments to the FPSLRA made in 2017 in the wake of the decision of the Supreme Court of Canada in *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3.

[16] The certification freeze remained in effect until 30 days following the certification of the Federation on July 12, 2019 (see *National Police Federation v. Treasury Board*, 2019 FPSLREB 74).

[17] While the Federation's certification application was still pending and the certification freeze was in place,

[13] Ni l'une ni l'autre des parties ne conteste le fait que la jurisprudence portant sur l'article 107 de la Loi soit applicable aux affaires portant sur une violation alléguée de l'article 56 de la Loi. En fait, d'autres tribunaux du travail ont adopté cette approche et ont parfois appliqué dans des affaires relatives à un gel lié à l'accréditation leur jurisprudence portant sur un gel lié aux négociations (voir, par exemple, *Syndicat des employés de banque, sections locales 2104 et 2100 c. Banque Canadienne Impériale de Commerce*, [1980] 1 Can. L.R.B.R. 307, 1979 CarswellNat 726 (WL Can.); *Syndicat des Teamsters, section locale 362 de la Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides c. Mid-Continental Tank Lines Inc.* (1986), 12 C.L.R.B.R. (N.S.) 138, 1986 CarswellNat 909 (WL Can.); *S.P.A.T.E.A. v. Spar Aerospace Products Ltd.*, [1978] O.L.R.B. Rep. 859, 1978 CarswellOnt 1117 (WL Can.), ainsi que les motifs de la Commission en l'espèce au paragraphe 45.)

[14] Les faits donnant lieu à la présente demande sont examinés en détail dans la décision de la Commission et, pour les besoins des présents motifs, il suffit de les rappeler brièvement.

[15] Le litige en l'espèce est survenu entre le Conseil du Trésor (qui est désigné à titre d'employeur devant la Commission) et la Fédération de la police nationale (la Fédération). Le 18 avril 2017, la Fédération a présenté à la Commission une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation composée des membres réguliers et des réservistes de la Gendarmerie royale du Canada (la GRC). Les membres de la GRC n'étaient pas syndiqués auparavant parce qu'ils étaient exclus de la négociation collective avant les modifications apportées à la Loi en 2017 à la suite de l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3.

[16] Le gel lié à l'accréditation est resté en vigueur pendant 30 jours après la date d'accréditation de la Fédération, le 12 juillet 2019 (voir *Fédération de la police nationale c. Conseil du Trésor*, 2019 CRTESPF 74, 2019 LNCRTESPF 56 (QL)).

[17] Même si la demande d'accréditation de la Fédération était toujours en instance et que le gel lié à

the RCMP made the impugned change to its promotion policy. It had previously made only one other somewhat similar change to the policy.

[18] Prior to the change at issue in the case at bar, RCMP Sergeants could apply to be promoted to the rank of Staff Sergeant and Corporals to the rank of Sergeant before completing the RCMP's Management Development Program or Supervisor Development Program. The Management Development Program and Supervisor Development Program take twelve months to complete and involve pre-class online learning, several days of in-class instruction and application in the workforce.

[19] On November 20, 2017, while the certification freeze was still in force, the RCMP amended its Career Management Manual (the promotion policy) to require Sergeants promoted after March 31, 2018, to complete the Management Development Program before applying for promotion to the rank of Staff Sergeant and Corporals promoted after March 31, 2019, to complete the Supervisor Development Program before applying for promotion to the rank of Sergeant.

[20] The employer did not advise bargaining unit members or the Federation of the change before it was made and did not seek the consent of the Board to the change. Bargaining unit members and the Federation were unhappy with the change to the promotion policy, which many felt would unfairly restrict access to promotions due to an inability to access the Management Development Program and Supervisor Development Program. This was of particular concern to specialized staff and those working in remote areas with smaller detachments, where it was less likely they could be released to participate in the Management Development Program and Supervisor Development Program courses due to operational requirements. On February 15, 2018, the Federation filed a complaint with the Board, alleging a violation of section 56 of the FPSLRA.

l'accréditation était en vigueur, la GRC a apporté la modification contestée à sa politique sur les promotions. Elle n'avait antérieurement apporté qu'une autre modification quelque peu semblable à sa politique.

[18] Avant que ne soit apportée la modification en cause en l'espèce, les sergents de la GRC pouvaient demander une promotion au grade de sergent d'état-major et les caporaux pouvaient présenter une demande de promotion au grade de sergent avant d'avoir terminé le Programme de perfectionnement des gestionnaires ou le Programme de perfectionnement des superviseurs de la GRC. Ces programmes durent douze mois et sont constitués d'abord d'apprentissage en ligne, puis de plusieurs jours d'enseignement en classe et de l'application des enseignements en milieu de travail.

[19] Le 20 novembre 2017, alors que le gel lié à l'accréditation était encore en vigueur, la GRC a modifié son Manuel de la gestion des carrières (la politique sur les promotions) pour exiger que les sergents promus après le 31 mars 2018 réussissent le Programme de perfectionnement des gestionnaires avant qu'ils puissent demander d'être promus au rang de sergent d'état-major et que les caporaux promus après le 31 mars 2019 réussissent le Programme de perfectionnement des superviseurs avant qu'ils puissent demander d'être promus au rang de sergent.

[20] L'employeur n'a pas avisé les membres de l'unité de négociation ni la Fédération de la modification avant de l'apporter et il n'a pas demandé à la Commission d'y consentir. Les membres de l'unité de négociation et la Fédération n'ont pas été satisfaits de la modification apportée à la politique sur les promotions qui, selon beaucoup de leurs membres, limiterait injustement l'accès aux promotions en raison de l'impossibilité d'accéder au Programme de perfectionnement des gestionnaires et au Programme de perfectionnement des superviseurs. Cette nouvelle exigence préoccupait particulièrement le personnel spécialisé et les personnes travaillant dans des zones éloignées au sein de plus petits détachements, qui, pour des motifs opérationnels, seraient moins susceptibles d'être libérés pour participer au Programme de perfectionnement des gestionnaires et au Programme de perfectionnement des superviseurs. Le 15 février 2018, la

[21] Before the Board, the employer made two principal arguments.

[22] First, it asserted, on a factual basis, that it had reached a decision to implement the impugned policy change before the onset of the freeze period during a June 27, 2016, Senior Executive Committee (SEC) meeting.

[23] Second, it asserted that the Board was required to follow the decision of the Supreme Court of Canada in *Wal-Mart*, which required a dismissal of the Federation's application. More specifically, the employer alleged that *Wal-Mart* allows implementation of unilateral employer changes to wages and working conditions when a statutory freeze is in force so long as "the wheels [are] set in motion" among members of management to make the change before the freeze commenced or where the change is one a reasonable employer would make. According to the employer, the Supreme Court of Canada determined in *Wal-Mart* that reasonable employee expectations are irrelevant under the business as usual approach to the freeze because the two tests are separate and distinct. Therefore, the appellant asserted that, subsequent to the decision in *Wal-Mart*, it is unnecessary that an impending change be disclosed to employees or their union before the freeze commences, even in the absence of any prior pattern of making similar changes, so long as the "wheels [were] set in motion" to make the change before the freeze started. Because it claimed that a decision to implement the change to the RCMP promotion policy had been made before the onset of the certification freeze, the employer asserted that it was free to make the change in question.

[24] The Board disagreed with the employer's arguments.

[25] It found, as a matter of fact, that the decision to make the impugned change was made at the earliest

Fédération a déposé une plainte auprès de la Commission, alléguant une violation de l'article 56 de la Loi.

[21] Devant la Commission, l'employeur a fait valoir deux principaux arguments.

[22] Premièrement, il a fait valoir, sur des bases factuelles, qu'il était parvenu à la décision de mettre en œuvre la modification contestée de la politique avant le début de la période de gel, lors d'une réunion de l'État-major supérieur (l'EMS) s'étant tenue le 27 juin 2016.

[23] Deuxièmement, il a soutenu que la Commission était tenue de suivre l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême du Canada, suivant lequel la demande de la Fédération devrait être rejetée. Plus précisément, l'employeur a fait valoir que l'arrêt *Wal-Mart* permet la mise en œuvre de modifications unilatérales de l'employeur touchant les salaires et les conditions de travail lorsqu'un gel législatif est en vigueur, tant que les membres de la direction [TRANSDUCTION] « ont mis la machine en marche » pour procéder à la modification avant le début du gel ou tant que la modification est celle qu'un employeur raisonnable ferait. Selon l'employeur, la Cour suprême du Canada a conclu, dans l'arrêt *Wal-Mart*, que les attentes raisonnables des salariés ne sont pas pertinentes lorsque le gel est assujéti à l'approche du cours normal des affaires, car les deux critères sont indépendants et distincts. L'appellant a donc fait valoir que, suivant l'arrêt *Wal-Mart*, il n'est pas nécessaire qu'une modification imminente ait été révélée aux employés ou à leur syndicat avant le début du gel, même s'il n'existait pas de tendance antérieure quant à l'application de modifications similaires, tant que [TRANSDUCTION] « la machine a été mise en marche » pour la mise en œuvre de la modification avant le début du gel. L'employeur ayant affirmé que la mise en œuvre de la modification de la politique sur les promotions de la GRC avait été décidée avant le début du gel lié à l'accréditation, il a fait valoir qu'il était libre d'apporter la modification en question.

[24] La Commission n'a pas souscrit aux arguments de l'employeur.

[25] Elle a tiré la conclusion de fait que la décision d'apporter la modification contestée avait été prise au

on October 23, 2017, when the change was approved, which was well after the certification freeze commenced.

[26] Contrary to what the applicant submits, the parties did join issue on the date the impugned change was made. In its application and written submissions, the Federation took the position that the impugned change to the RCMP's promotion policy was made on November 20, 2017, the date the RCMP amended its policy manual. The employer admitted that this was the relevant date in the response it filed with the Board, but in its case before the Board altered that position and called evidence to try to establish that the decision was made at the June 27, 2016, SEC meeting.

[27] While the parties' arguments before the Board appear to have focused mostly on the implications of the decision in *Wal-Mart*, the date of the impugned change was very much in issue before the Board. This is seen from the Federation's application and the written submissions it filed with the Board.

[28] On the date of the impugned change, the Board noted that the employer had declined to call any member of the SEC to testify about what was decided during the June 27, 2016, SEC meeting. It found that the documentary record of the decisions made at that meeting did not reflect a decision to require completion of the Management Development Program or Supervisor Development Program as a condition for applying for promotion. On this point, as it was entitled to do, the Board did not accept the testimony of an employer witness who had attended the meeting. It instead relied on the documentary evidence and other evidence, which supported the conclusion that the decision to amend the RCMP's promotion policy was made after the certification freeze was in operation.

plus tôt le 23 octobre 2017, lorsque la modification a été approuvée, soit une date nettement postérieure au début du gel lié à l'accréditation.

[26] Contrairement à ce que le demandeur soutient, les parties ne s'entendent pas sur la date de la modification contestée. Dans sa demande et ses observations écrites, la Fédération a affirmé que la modification contestée de la politique sur les promotions de la GRC avait été apportée le 20 novembre 2017, date à laquelle la GRC a modifié son manuel des politiques. L'employeur, dans sa réponse déposée auprès de la Commission, a reconnu qu'il s'agissait de la date pertinente, mais, à l'audience devant la Commission, il a modifié sa thèse et a produit des éléments de preuve pour tenter d'établir que la décision avait été prise lors de la réunion de l'EMS du 27 juin 2016.

[27] Bien que les arguments que les parties ont présentés à la Commission aient semblé porter surtout sur les répercussions de l'arrêt *Wal-Mart*, la date de la modification contestée était de toute évidence en cause devant la Commission. Cela ressort de la demande et des observations écrites que la Fédération a déposées auprès de la Commission.

[28] En ce qui concerne la date de la modification contestée, la Commission a noté que l'employeur avait refusé de faire comparaître des membres de l'EMS pour témoigner de ce qui avait été décidé lors de la réunion de l'EMS du 27 juin 2016. Elle a conclu que les documents consignants les décisions prises lors de cette réunion ne révélaient pas qu'il y avait eu décision d'exiger, comme condition pour demander une promotion, la réussite du Programme de perfectionnement des gestionnaires ou du Programme de perfectionnement des superviseurs. Sur ce point, comme elle était habilitée à le faire, la Commission n'a pas retenu le témoignage d'un témoin de l'employeur qui était présent à la réunion. Elle s'est plutôt fondée sur les éléments de preuve documentaire et d'autres éléments de preuve qui étayaient la conclusion selon laquelle la décision de modifier la politique sur les promotions de la GRC avait été prise après l'entrée en vigueur du gel lié à l'accréditation.



[29] In support of this finding, the Board noted that, subsequent to the June 27, 2016, SEC meeting, feedback was sought from less senior members of management about the proposed change to the promotion policy, and that much of that feedback was critical of the proposed change. The Board also noted that the change had been put on hold at one point and that no explanation was offered as to why this had happened. In addition, the Board found that the policy was drafted and re-drafted until a final text was settled on October 23, 2017. The Board further noted that, in some cases, the back and forth of re-drafting the policy amendments involved substantive issues, which continued to be debated and discussed by senior members of RCMP management over the period between June 27, 2016, and October 23, 2017. The Board thus determined that the decision to make the impugned change to the promotion policy was not reached until October 23, 2017, at the earliest, which was well after the certification freeze was in operation.

[30] On the interpretive point involving the decision in *Wal-Mart*, the Board rejected the argument advanced by the employer and found that the Supreme Court of Canada had not changed the principles applicable to statutory freeze complaints in the way the employer suggested. The Board undertook a lengthy review of the decision in *Wal-Mart*, its own case law, and the case law of several other labour boards, many of which have applied a reasonable employee expectation test in circumstances similar to those in the case at bar.

[31] Just as in those cases, the Board concluded that the impugned policy change could not have been reasonably anticipated by employees in the absence of any prior pattern of making similar changes or in the absence of any communication to them about the impending change prior to the onset of the statutory freeze. It also found that the employer could not rely on the business as usual exception in the absence of a prior practice of making similar changes or notification to employees before the freeze commenced.

[29] À l'appui de cette conclusion, la Commission a noté qu'après la réunion de l'EMS du 27 juin 2016, on a demandé aux membres de la direction d'échelons subalternes leurs commentaires sur la modification proposée à la politique sur les promotions. La plupart des commentaires obtenus étaient critiques à l'égard de la modification proposée. La Commission a également noté que la modification avait été mise en suspens à un moment donné, sans qu'aucune explication ne soit donnée quant à la raison. De plus, la Commission a constaté que la politique avait été rédigée puis reformulée jusqu'à l'obtention du texte définitif le 23 octobre 2017. La Commission a en outre noté que, dans certains cas, le va-et-vient qui a caractérisé le processus de reformulation des modifications de la politique concernait des questions de fond dont les membres de la haute direction de la GRC ont continué à débattre et qu'ils ont continué à examiner au cours de la période du 27 juin 2016 au 23 octobre 2017. La Commission a donc conclu que la décision d'apporter la modification contestée à la politique sur les promotions a été prise au plus tôt le 23 octobre 2017, une date nettement postérieure à celle de l'entrée en vigueur du gel lié à l'accréditation.

[30] En ce qui concerne l'interprétation de l'arrêt *Wal-Mart*, la Commission n'a pas retenu la thèse soutenue par l'employeur et a estimé que la Cour suprême du Canada n'avait pas modifié de la manière avancée par l'employeur les principes applicables aux plaintes relatives au gel prévu par la loi. La Commission a procédé à un examen minutieux de l'arrêt *Wal-Mart*, de sa propre jurisprudence et de celle de plusieurs autres tribunaux du travail, et cette jurisprudence comporte de nombreuses affaires où on a appliqué le critère des attentes raisonnables des employés dans des circonstances analogues à celles en l'espèce.

[31] La Commission a conclu, comme dans ces précédents, que les employés n'avaient pas pu raisonnablement prévoir la modification contestée apportée à la politique vu qu'il n'existait pas de tendance antérieure concernant des modifications similaires et qu'ils n'avaient pas été informés de la modification imminente avant le début du gel prévu par la loi. Elle a également estimé que l'employeur ne pouvait pas invoquer l'exception du cours normal des affaires puisqu'il n'avait jamais mis en œuvre de modifications similaires auparavant et que les employés n'avaient reçu aucun avis avant le début du gel.

[32] The Board noted that arguments like those advanced by the employer had been rejected by other labour boards. It also found that if the employer's argument were accepted, it would "mean ignoring decades of labour board jurisprudence" (at paragraph 74). The Board therefore rejected the employer's argument regarding the import of the Supreme Court of Canada's decision in *Wal-Mart*.

[33] The Board concluded that the employer had violated section 56 of the FPSLRA and issued remedial orders. These required the employer to:

- a. allow RCMP Corporals and Sergeants to apply for promotions to the ranks of Sergeant and Staff Sergeant, respectively, without completing the Supervisor Development Program or Management Development Program;
- b. identify the employees who were screened out of promotions to the ranks of Sergeant and Staff Sergeant, respectively, because they had not completed the Supervisor Development Program or Management Development Program and reassess any such employee for that promotion, regardless of his or her completion of the Supervisor Development Program or Management Development Program;
- c. complete the identification and reassessment and report the results to the Federation within 120 days; and
- d. pay any employee identified as a result of that identification and reassessment who is entitled to a promotion all lost wages and benefits that the employee would have received had he or she been promoted but for the violation of section 56 of the FPSLRA.

[32] La Commission a fait observer que les arguments comme ceux avancés par l'employeur n'avaient pas été retenus par d'autres tribunaux du travail. Elle a également conclu que, si la thèse de l'employeur était retenue, cela « signifierait ignorer des décennies de jurisprudence des commissions des relations du travail » (au paragraphe 74). La Commission n'a donc pas retenu l'argument de l'employeur concernant l'importance de l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême du Canada.

[33] La Commission a conclu que l'employeur avait contrevenu à l'article 56 de la Loi et elle a rendu des ordonnances octroyant des mesures de redressement. Ces ordonnances enjoignaient à l'employeur de faire ce qui suit :

- a. permettre aux caporaux et aux sergents de la GRC de présenter une demande de promotion aux grades de sergent et de sergent d'état-major, respectivement, sans avoir suivi le Programme de perfectionnement des superviseurs ou le Programme de perfectionnement des gestionnaires;
- b. faire la liste des employés dont la candidature a été rejetée pour des promotions aux rangs de sergent et de sergent d'état-major, respectivement, parce qu'ils n'avaient pas terminé le Programme de perfectionnement des superviseurs ou le Programme de perfectionnement des gestionnaires et réévaluer la candidature de ces employés pour cette promotion, indépendamment du fait qu'ils aient suivi ou non ces programmes;
- c. achever l'établissement de cette liste et cette réévaluation et en communiquer les résultats à la Fédération de la police nationale dans les 120 jours; et
- d. payer à tout employé identifié à la suite de cet exercice et qui est admissible à une promotion toutes les pertes de salaire et d'avantages qu'il aurait reçus s'il avait été promu sans la violation de l'article 56 de la Loi.

## II. Analysis

[34] The reasonableness standard of review applies to review of the Board's decisions. As for procedural fairness, while there is some debate in this Court, the most frequently expressed view at this time is that it is for this Court to determine whether the Board violated an applicant's procedural fairness rights (see, e.g., *Canada (Attorney General) v. Alexis*, 2021 FCA 216, 2021 CarswellNat 4869 (WL Can.), at paragraph 2; *Gulia v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 106, 2021 CarswellNat 1617 (WL Can.), at paragraph 8; *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121, at paragraph 54).

### A. *Was there a denial of procedural fairness?*

[35] I turn first to examine the alleged violation of procedural fairness arising from the determination that the impugned change to the RCMP's promotion policy was not made until after the onset of the certification freeze. In light of the allegations made in the Federation's application and written submissions, the date the impugned change was reached was very much a live issue before the Board. Thus, the applicant cannot claim to have been taken by surprise when the Board ruled on the issue. Therefore, I find there to have been no denial of procedural fairness.

### B. *Did the Board reverse the onus of proof?*

[36] I turn next to the applicant's claim that the Board improperly reversed the onus of proof.

[37] The Board's case law recognizes that, in the context of a section 107 complaint, an applicant union must establish that: (1) a condition of employment existed on the day the freeze commenced; (2) the condition was changed without the consent of the bargaining agent; (3) the change was made during the freeze period; and (4) the condition is one that is capable of being included

## II. Discussion

[34] La norme de contrôle applicable au contrôle des décisions de la Commission est celle de la décision raisonnable. Quant à l'équité procédurale, bien que notre Cour ne soit pas unanime à ce sujet, l'avis le plus souvent exprimé pour le moment est qu'il appartient à notre Cour d'établir si la Commission a manqué au droit à l'équité procédurale du demandeur (voir, par exemple, les arrêts *Canada (Procureur général) c. Alexis*, 2021 CAF 216, 2021 CarswellNat 4869 (WL Can.), au paragraphe 2; *Gulia c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 106, 2021 CarswellNat 1617 (WL Can.), au paragraphe 8; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121, au paragraphe 54).

### A. *Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale?*

[35] Je me penche d'abord sur le manquement allégué à l'équité procédurale qui découlerait de la conclusion que la modification contestée à la politique sur les promotions de la GRC a été apportée après le début du gel lié à l'accréditation. À la lumière des allégations formulées dans la demande et les observations écrites de la Fédération, la date à laquelle la modification contestée a été apportée a été une question fortement débattue devant la Commission. Le demandeur ne peut donc pas alléguer qu'il a été pris de court lorsque la Commission a tranché la question. Par conséquent, je conclus qu'il n'y a pas eu de manquement à l'équité procédurale.

### B. *La Commission a-t-elle inversé le fardeau de la preuve?*

[36] Passons ensuite à l'allégation du demandeur selon laquelle la Commission a indûment inversé le fardeau de la preuve.

[37] Il est reconnu, dans la jurisprudence de la Commission que, dans le contexte d'une plainte présentée en vertu de l'article 107 de la Loi, le syndicat demandeur doit établir : 1) qu'une condition d'emploi existait le jour où le gel a commencé; 2) que cette condition a été modifiée sans le consentement de l'agent négociateur; 3) que la modification a été apportée pendant la période

in a collective agreement. The Board has stated that the focus then shifts to any defence the employer may have offered. In *Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency*, 2019 FPSLRB 110, the Board stated as follows at paragraph 137:

In cases involving s. 107, the Board often conducts what is, in effect, a two-stage analysis. First, it tests whether a complainant has met its principal evidentiary burden of establishing that notice to bargain was served, that an employer subsequently changed a term and condition of employment that might have been included in a collective agreement and that was in force on the date notice to bargain was served, and that the complainant did not consent to that change. In the second stage, the Board considers any defence offered by the employer that despite the fact of a change in a term and condition of employment within the meaning of s. 107, its action did not comprise a violation of s. 107, most often because it was conducting “business as usual”. In some cases, the Board views business as usual as an approach permitting a complainant to discharge its burden of proof by demonstrating that a term and condition of employment were in place before notice to bargain was served but subsequently was changed by the employer, in violation of s. 107.

[38] Contrary to what the applicant asserts, a fair reading of the Board’s reasons demonstrates that it did not stray from these principles in the decision under review or cast the burden on the employer. Indeed, it made its evidentiary determinations based on all the evidence it heard, and the question of which party bore the onus of proof did not play any role in its decision.

[39] Therefore, I conclude that the Board did not commit a reviewable error concerning the burden of proof.

*C. Was the Board’s factual determination reasonable?*

[40] I turn next to consider whether the Board’s factual determination that the impugned change was not made

de gel; et 4) que la condition peut être incluse dans une convention collective. La Commission a affirmé qu’il faut ensuite examiner les moyens de défense invoqués par l’employeur. Dans la décision *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2019 CRTESPF 110, la Commission a formulé les observations suivantes au paragraphe 137 :

Dans les affaires visées par l’art. 107, la Commission procède souvent à ce qui est en réalité une analyse en deux étapes. En premier lieu, la Commission vérifie si un plaignant s’est acquitté du principal fardeau de présentation lui incombant, soit d’établir qu’un avis de négocier a été signifié, qu’un employeur a subséquemment modifié une condition d’emploi qui pouvait faire partie d’une convention collective et qui était en vigueur à la date de la signification d’un avis de négocier, et que le plaignant n’y consentait pas. À la deuxième étape, la Commission examine la défense présentée par l’employeur selon laquelle, bien qu’une condition d’emploi ait été modifiée au sens de l’art. 107, ses actes n’ont donné lieu à aucune violation dudit article, le plus souvent parce que l’employeur maintenait ses pratiques habituelles. Dans certains cas, la Commission assimile les pratiques habituelles à une approche qui autorise un plaignant à s’acquitter du fardeau de la preuve en démontrant qu’une condition d’emploi était en place avant la signification d’un avis de négocier, mais que l’employeur l’a modifiée subséquemment, en violation de l’art. 107.

[38] Contrairement à ce que le demandeur affirme, une lecture raisonnable des motifs de la Commission montre qu’elle ne s’est pas écartée de ces principes dans la décision faisant l’objet du contrôle et qu’elle n’a pas imposé à l’employeur le fardeau de la preuve. En fait, elle a tiré des conclusions liées à la preuve en se fondant sur l’ensemble des témoignages qu’elle a entendus et la question de savoir à quelle partie incombe le fardeau de la preuve n’a joué aucun rôle dans sa décision.

[39] Par conséquent, je conclus que la Commission n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle à l’égard du fardeau de la preuve.

*C. La conclusion de fait de la Commission était-elle raisonnable?*

[40] Je me penche maintenant sur la question de savoir si la conclusion de fait qu’a tirée la Commission selon

until after the commencement of the freeze period was reasonable. Given the ample evidence before the Board upon which it relied to support its determination that the decision to implement the change was not reached until October 23, 2017, this determination was entirely reasonable.

[41] Contrary to what the applicant asserts, the Board was not required to accept the evidence from an employer witness who testified as to the nature of the decision made at the June 27, 2016, SEC meeting, and the authority of the SEC. It was open to the Board to instead rely on other evidence, which supported its conclusion that the decision to amend the promotion policy was not made until after the certification freeze had commenced.

[42] As the Board suggested at paragraph 131 of its decision, its conclusion concerning the date the decision was made, in and of itself, provided a sufficient basis for granting the complaint because the employer had not “set the wheels in motion” before the onset of the statutory freeze period. Thus, as the respondent rightly submits, my conclusion that this factual determination was a reasonable one requires that this application for judicial review be dismissed. Therefore, strictly speaking, it is not necessary to address the parties’ arguments regarding the import of the *Wal-Mart* decision.

[43] Despite this, I believe it important that I do so in light of the nature of those arguments, which, if accepted, would mark a radical change in the way most labour boards have applied statutory freeze provisions over the last several decades.

D. *Was the Board’s interpretation of the decision of the Supreme Court of Canada in Wal-Mart reasonable?*

[44] As noted, the applicant makes two interconnected submissions with respect to the reasonableness of the Board’s interpretation of the decision in *Wal-Mart*. It

laquelle la modification contestée a été apportée après le début de la période de gel était raisonnable. Compte tenu des nombreux éléments de preuve qui ont été présentés à la Commission et sur lesquels celle-ci s’est fondée pour étayer sa conclusion selon laquelle la décision de mettre en œuvre la modification n’a pas été prise avant le 23 octobre 2017, cette conclusion était tout à fait raisonnable.

[41] Contrairement à ce que le demandeur affirme, la Commission n’était pas tenue de retenir la preuve présentée par le témoin de l’employeur qui a parlé de la nature de la décision prise lors de la réunion du 27 juin 2016 de l’EMS et du pouvoir exercé par l’EMS. Au contraire, il était loisible à la Commission de se fonder sur d’autres éléments de preuve qui étayaient sa conclusion selon laquelle la décision de modifier la politique sur les promotions a été prise après le début du gel lié à l’accréditation.

[42] Comme la Commission l’a indiqué au paragraphe 131 de sa décision, sa conclusion concernant la date à laquelle la décision a été prise constituait en soi un motif suffisant pour accueillir la plainte, étant donné que l’employeur n’avait pas [TRADUCTION] « mis la machine en marche » avant le début de la période de gel prévue par la loi. Ainsi, comme la défenderesse le soutient à juste titre, ma conclusion selon laquelle cette conclusion de fait était raisonnable implique que la présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée. Par conséquent, à proprement parler, il n’est pas nécessaire que je me penche sur les observations des parties concernant la signification de l’arrêt *Wal-Mart*.

[43] Malgré cela, il me semble important de le faire, étant donné la nature de ces observations qui, si elles étaient retenues, représenteraient un changement radical par rapport à la façon dont la plupart des tribunaux du travail appliquent les dispositions législatives de gel depuis les dernières décennies.

D. *L’interprétation faite par la Commission de l’arrêt Wal-Mart de la Cour suprême du Canada était-elle raisonnable?*

[44] Comme je l’ai indiqué plus haut, le demandeur a présenté deux observations interreliées relativement au caractère raisonnable de l’interprétation par la Commission

first submits that the Supreme Court of Canada held in *Vavilov* that failure to apply an applicable precedent renders a decision unreasonable and, second, that the Board failed to follow *Wal-Mart*, which it was bound to do.

[45] I disagree with both assertions.

(1) Impact of a Departure from Precedent

[46] As concerns the administrative law point, contrary to what the applicant submits, the Supreme Court of Canada did not establish a bright line test in *Vavilov*, which would require that failure to follow a case law precedent must necessarily result in an administrative decision being set aside. Quite the contrary, the Supreme Court's approach in *Vavilov* to the role of precedent is much more nuanced and contextual.

[47] In this regard, the Court in *Vavilov* dealt with the impact of a failure to follow two types of precedents, namely, those from the administrative decision maker, itself, and those from the courts.

[48] When dealing with the administrative decision maker's own precedents, the Supreme Court held that an administrative decision maker may sometimes reasonably depart from them if it provides adequate reasons for so doing. At paragraphs 131–132, the majority stated:

Whether a particular decision is consistent with the administrative body's past decisions is also a constraint that the reviewing court should consider when determining whether an administrative decision is reasonable. Where a decision maker *does* depart from longstanding practices or established internal authority, it bears the justificatory burden of explaining that departure in its reasons. If the decision maker does not satisfy this burden, the decision will be unreasonable. In this sense, the legitimate expectations of the parties help to determine both whether reasons are required and what those reasons must explain: *Baker*, at para. 26. We repeat that this does not mean administrative decision makers are bound by internal precedent in the same manner as courts. Rather, it means that a

de l'arrêt *Wal-Mart*. Il soutient d'abord que la Cour suprême du Canada a conclu dans l'arrêt *Vavilov* que le fait de ne pas appliquer un précédent applicable rend une décision déraisonnable, puis il soutient que la Commission n'a pas suivi l'arrêt *Wal-Mart* alors qu'elle était tenue de le faire.

[45] Je ne souscris à aucune de ces deux affirmations.

1) Conséquence d'une dérogation à un précédent

[46] En ce qui concerne l'observation sur le droit administratif, contrairement à ce que le demandeur soutient, la Cour suprême du Canada n'a pas établi, dans l'arrêt *Vavilov*, un critère de démarcation nette qui voudrait que le défaut de suivre une jurisprudence donne nécessairement lieu à l'annulation de la décision administrative. Bien au contraire, dans l'arrêt *Vavilov*, l'approche de la Cour suprême concernant le rôle des précédents est beaucoup plus nuancée et contextuelle.

[47] À cet égard, dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a formulé des observations sur les conséquences liées au défaut de se conformer à deux types de précédents, à savoir ceux établis par le décideur administratif lui-même et ceux établis par les cours.

[48] La Cour suprême a conclu que, lorsqu'il étudie les précédents de son propre tribunal, le décideur administratif peut parfois déroger raisonnablement de ces précédents s'il fournit des motifs raisonnables à cet égard. Aux paragraphes 131 et 132, les juges majoritaires ont formulé les observations suivantes :

La question de savoir si une décision en particulier est conforme à la jurisprudence de l'organisme administratif est elle aussi une contrainte dont devrait tenir compte la cour de révision au moment de décider si cette décision est raisonnable. Lorsqu'un décideur *s'écarte* d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. Si le décideur ne s'acquitte pas de ce fardeau, la décision est déraisonnable. En ce sens, les attentes légitimes des parties servent à déterminer à la fois la nécessité de motiver la décision et le contenu des motifs : *Baker*, par. 26. Nous le répétons, il ne s'ensuit pas pour autant que les décideurs administratifs sont liés par les décisions antérieures au même titre

decision that departs from longstanding practices or established internal decisions will be reasonable if that departure is justified, thereby reducing the risk of arbitrariness, which would undermine public confidence in administrative decision makers and in the justice system as a whole.

As discussed above, it has been argued that correctness review would be required where there is “persistent discord” on questions of law in an administrative body’s decisions. While we are not of the view that such a correctness category is required, we would note that reviewing courts have a role to play in managing the risk of persistently discordant or contradictory legal interpretations within an administrative body’s decisions. When evidence of internal disagreement on legal issues has been put before a reviewing court, the court may find it appropriate to telegraph the existence of an issue in its reasons and encourage the use of internal administrative structures to resolve the disagreement. And if internal disagreement continues, it may become increasingly difficult for the administrative body to justify decisions that serve only to preserve the discord.

[49] As concerns departure from judicial precedents, the Supreme Court also held that, providing adequate explanations are given, an administrative decision maker may sometimes decline to follow a decision from the courts, depending on the circumstances. The inquiry is an inherently contextual one; the degree to which a precedent will constrain the administrative decision maker will depend on the nature of the precedent and the reasons for declining to follow it given by the administrative decision maker. The majority stated at paragraphs 112–113 of *Vavilov*:

Any precedents on the issue before the administrative decision maker or on a similar issue will act as a constraint on what the decision maker can reasonably decide. An administrative body’s decision may be unreasonable on the basis that the body failed to explain or justify a departure from a binding precedent in which the same provision had been interpreted. Where, for example, there is a relevant case in which a court considered a statutory provision, it would be unreasonable for an administrative decision maker to interpret or apply the provision without regard to that precedent. The decision maker would have to be able to explain

que les cours de justice. Cela veut plutôt dire qu’une décision dérogeant à une pratique de longue date ou à une jurisprudence interne établie sera raisonnable si cette dérogation est justifiée, ce qui réduit le risque d’arbitraire, lequel a un effet préjudiciable sur la confiance du public envers les décideurs administratifs et le système de justice dans son ensemble.

Comme nous l’avons expliqué, certains ont soutenu qu’un contrôle selon la norme de la décision correcte s’imposerait dans les cas où des questions de droit « sèment constamment la discorde » dans les décisions d’un organisme administratif. Nous estimons que point n’est besoin d’une telle catégorie de questions où la norme de la décision correcte s’applique; nous devons toutefois souligner que les cours de révision ont un rôle à jouer lorsqu’il s’agit de réduire le risque d’interprétations juridiques constamment discordantes ou contradictoires dans les décisions d’un organisme administratif. Lorsqu’elle dispose d’une preuve concernant l’existence d’un désaccord au sein d’un organisme administratif sur la façon de trancher des questions de droit, une cour de révision pourrait estimer opportun d’en faire mention dans ses motifs et d’encourager le recours aux mécanismes internes pour résoudre le désaccord. Et si le désaccord interne persiste, il pourrait devenir de plus en plus difficile pour l’organisme administratif de justifier des décisions qui ne serviraient qu’à perpétuer la discorde.

[49] En ce qui concerne le fait de déroger à la jurisprudence, la Cour suprême a également conclu que, tant que des explications raisonnables sont fournies, le décideur administratif peut parfois s’abstenir de suivre une décision rendue par les cours, selon les circonstances. La question est intrinsèquement contextuelle; la mesure dans laquelle un précédent liera le décideur administratif dépendra de la nature du précédent et des motifs que le décideur administratif donnera pour justifier sa décision d’y déroger. Les juges majoritaires de l’arrêt *Vavilov* ont déclaré ce qui suit aux paragraphes 112 et 113 :

Tout précédent sur la question soumise au décideur administratif ou sur une question semblable aura pour effet de circonscrire l’éventail des issues raisonnables. La décision d’un organisme administratif peut être déraisonnable en raison de l’omission d’expliquer ou de justifier une dérogation à un précédent contraignant dans lequel a été interprétée la même disposition. Si, par exemple, une cour de justice a examiné une disposition législative dans un jugement pertinent, il serait déraisonnable que le décideur administratif interprète ou applique celle-ci sans égard à ce précédent. Le décideur devrait être en mesure

why a different interpretation is preferable by, for example, explaining why the court's interpretation does not work in the administrative context: M. Biddulph, "Rethinking the Ramification of Reasonableness Review: *Stare Decisis* and Reasonableness Review on Questions of Law" (2018), 56 *Alta. L.R.* 119, at p. 146. There may be circumstances in which it is quite simply unreasonable for an administrative decision maker to fail to apply or interpret a statutory provision in accordance with a binding precedent. For instance, where an immigration tribunal is required to determine whether an applicant's act would constitute a criminal offence under Canadian law (see, e.g., *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 35 to 37), it would clearly not be reasonable for the tribunal to adopt an interpretation of a criminal law provision that is inconsistent with how Canadian criminal courts have interpreted it.

That being said, administrative decision makers will not necessarily be required to apply equitable and common law principles in the same manner as courts in order for their decisions to be reasonable. For example, it may be reasonable for a decision maker to adapt a common law or equitable doctrine to its administrative context: see *Nor-Man Regional Health Authority*, at paras. 5-6, 44-45, 52, 54 and 60. Conversely, a decision maker that rigidly applies a common law doctrine without adapting it to the relevant administrative context may be acting unreasonably: see *Delta Air Lines*, at paras. 16-17 and 30. In short, whether an administrative decision maker has acted reasonably in adapting a legal or equitable doctrine involves a highly context-specific determination.

[50] Thus, if the Board failed to follow the decision of the Supreme Court of Canada in *Wal-Mart* and provided an adequate explanation for doing so, it would not necessarily render its decision in the case at bar unreasonable.

[51] In deciding when an administrative decision maker may decline to follow a judicial precedent, the Federation submits that the decision of the Federal Court in *Service d'administration P.C.R. Ltée v. Reyes*, 2020 FC 659 (*P.C.R. Ltée*) (*per* Grammond J.) provides a useful analytical approach. There, the Federal Court held that, in assessing the binding nature of a precedent, the reviewing court should first assess the degree of legal constraint attaching to the precedent and then assess the reasonableness of the decision in light of the nature of that constraint. The Federal

d'indiquer pourquoi il est préférable d'adopter une autre interprétation, par exemple en expliquant pourquoi l'interprétation de la cour de justice ne fonctionne pas dans le contexte administratif : M. Biddulph, « Rethinking the Ramification of Reasonableness Review : *Stare Decisis* and Reasonableness Review on Questions of Law » (2018), 56 *Alta. L.R.* 119, p. 146. Il peut y avoir des circonstances dans lesquelles il est tout simplement déraisonnable que le décideur administratif n'applique ou n'interprète pas une disposition législative en conformité avec un précédent contraignant. Par exemple, dans les cas où une cour de justice compétente en matière d'immigration est appelée à décider si un acte constitue une infraction criminelle en droit canadien (voir, p. ex., la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, art. 35 à 37), il serait à l'évidence déraisonnable que le tribunal retienne une interprétation d'une disposition pénale qui soit incompatible avec l'interprétation que lui ont donnée les cours criminelles canadiennes.

Cela dit, les décideurs administratifs ne seront pas nécessairement tenus d'appliquer les principes d'équité et de common law de la même façon qu'une cour de justice pour que leurs décisions soient raisonnables. Par exemple, il serait raisonnable pour le décideur d'adapter une doctrine de common law ou d'équité au contexte administratif qui lui est propre : voir *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 5-6, 44-45, 52, 54 et 60. En revanche, le décideur qui applique de manière rigide une doctrine de common law sans l'adapter au contexte administratif pertinent agit peut-être de manière déraisonnable : voir *Delta Air Lines*, par. 16-17 et 30. Bref, la question de savoir si le décideur administratif a agi raisonnablement en adaptant une règle de droit ou d'équité appelle un examen fondé dans une très large mesure sur le contexte.

[50] Ainsi, si la Commission n'a pas suivi l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême du Canada et a justifié de manière adéquate cette décision, il s'ensuit que sa décision en l'espèce n'était pas nécessairement déraisonnable.

[51] En ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le décideur administratif peut refuser de se conformer à un précédent, la Fédération soutient que la décision *Service d'administration P.C.R. Ltée c. Reyes*, 2020 CF 659 (*P.C.R. Ltée*), de la Cour fédérale (sous la plume du juge Grammond) fournit une méthode d'analyse pratique. Dans cette décision, la Cour fédérale a conclu que, lorsqu'elle examine le caractère contraignant d'un précédent, la cour de révision doit d'abord évaluer le degré de contrainte juridique qui découle du précédent, puis elle doit évaluer le



Court outlined its approach as follows at paragraph 24 of *P.C.R. Ltée*:

... when a court analyzes a claim that an administrative decision-maker applied the “wrong test” by departing from a precedent, be it judicial or administrative, the following method is useful :

1. The Court must assess the degree of legal constraint imposed by the precedent, which involves the following factors:

- (a) The position of the author of the precedent in the judicial or administrative hierarchy;
- (b) The degree of consensus about the alleged precedent;
- (c) If the precedent was a decision on an application for judicial review, whether other outcomes could be deemed reasonable; and
- (d) The fact that, in order to decide the question that would be governed by the precedent, the decision-maker has to weigh a range of factors;

2. The Court must then determine whether the impugned decision is reasonable, which, depending on the circumstances, may raise the following questions:

- (a) If the decision maker explicitly disregarded the precedent, did they give adequate reasons?
- (b) Taken as a whole, is the decision incompatible with the alleged precedent?

[52] With respect, I do not find this analytical framework a useful one to prescribe as it commences from the wrong starting point and is overly Cartesian. I also fear this formula would lead to the compartmentalization of a list of factors for a reviewing court to consider in all cases, even where this may not be necessary or appropriate. Moreover, this approach contradicts the approach mandated by *Vavilov*, where the Supreme Court held that the required analysis involves a highly context-specific determination—the antithesis of a list of factors applied in a mechanistic way. In my view, it is undesirable to prescribe an analytical methodology that will fit all cases beyond the general outlines the Supreme Court provided in *Vavilov*.

caractère raisonnable de la décision eu égard au caractère de cette contrainte. La Cour fédérale a exposé sa méthode au paragraphe 24 de la décision *P.C.R. Ltée* de la manière suivante :

[...] j’estime que, pour analyser une allégation selon laquelle un décideur administratif a appliqué le « mauvais critère » en s’écarter d’un précédent, qu’il soit judiciaire ou administratif, la méthode suivante est indiquée :

1. On doit évaluer le degré de contrainte juridique qui découle du précédent invoqué, ce qui nécessite la prise en compte des facteurs suivants :

- a) La place de l’auteur du précédent dans la hiérarchie judiciaire ou administrative;
- b) Le degré de consensus dont le précédent allégué fait l’objet;
- c) Si le précédent invoqué porte sur une demande de contrôle judiciaire, la possibilité que d’autres issues soient jugées raisonnables;
- d) Le fait que, pour trancher la question qui fait l’objet du précédent allégué, le décideur doit soulever un ensemble de facteurs;

2. On doit ensuite déterminer si la décision contestée est raisonnable, ce qui peut, selon le cas, soulever les questions suivantes :

- a) Si le décideur s’écarte explicitement du précédent, a-t-il donné des raisons adéquates?
- b) Prise dans son ensemble, la décision est-elle incompatible avec le précédent allégué?

[52] En toute déférence, je ne pense pas qu’il soit utile d’imposer l’application de ce cadre analytique parce que son point de départ n’est pas le bon et qu’il est trop cartésien. Cette méthode risque, selon moi, d’entraîner la compartimentation d’une liste de facteurs que la cour de révision devra dans tous les cas prendre en considération, même lorsque ce ne serait pas nécessaire ni approprié. En outre, cette méthode est contraire à celle imposée par l’arrêt *Vavilov*, où la Cour suprême a conclu que l’analyse requise comprend un examen fondé dans une très large mesure sur le contexte, soit l’antithèse de la méthode consistant à appliquer machinalement une liste de facteurs. À mon avis, il n’est pas souhaitable d’imposer une méthode d’analyse à appliquer dans toutes les

[53] *Vavilov* teaches that the focus of the review must be consideration of the reasons of the administrative decision maker, where reasons are given. At paragraphs 82–84, the majority in *Vavilov* stated:

Reasonableness review aims to give effect to the legislature’s intent to leave certain decisions with an administrative body while fulfilling the constitutional role of judicial review to ensure that exercises of state power are subject to the rule of law: see *Dunsmuir*, at paras. 27-28 and 48; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 10; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at para. 10.

It follows that the focus of reasonableness review must be on the decision actually made by the decision maker, including both the decision maker’s reasoning process and the outcome. The role of courts in these circumstances is to *review*, and they are, at least as a general rule, to refrain from deciding the issue themselves. Accordingly, a court applying the reasonableness standard does not ask what decision it would have made in place of that of the administrative decision maker, attempt to ascertain the “range” of possible conclusions that would have been open to the decision maker, conduct a *de novo* analysis or seek to determine the “correct” solution to the problem. The Federal Court of Appeal noted in *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171, that, “as reviewing judges, we do not make our own yardstick and then use that yardstick to measure what the administrator did”: at para. 28; see also *Ryan*, at paras. 50-51. Instead, the reviewing court must consider only whether the decision made by the administrative decision maker — including both the rationale for the decision and the outcome to which it led — was unreasonable.

As explained above, where the administrative decision maker has provided written reasons, those reasons are the means by which the decision maker communicates the rationale for its decision. A principled approach to reasonableness review is one which puts those reasons first. A reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with “respectful attention” and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker

affaires qui va au-delà du cadre général établi par la Cour suprême dans l’arrêt *Vavilov*.

[53] L’arrêt *Vavilov* enseigne que le contrôle doit porter principalement sur les motifs du décideur administratif lorsqu’ils sont fournis. Dans l’arrêt *Vavilov*, les juges majoritaires ont indiqué, aux paragraphes 82 à 84, ce qui suit :

Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à donner effet à l’intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s’assurer que l’exercice du pouvoir étatique est assujéti à la primauté du droit : voir *Dunsmuir*, par. 27-28 et 48; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 10; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 10.

Il s’ensuit que le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable doit s’intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision. Le rôle des cours de justice consiste, en pareil cas, à *réviser* la décision et, en général à tout le moins, à s’abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige. Une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l’« éventail » des conclusions qu’aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution « correcte » au problème. Dans l’arrêt *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, la Cour d’appel fédérale a signalé que « le juge réformateur n’établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu’a fait l’administrateur » : par. 28 (CanLII); voir aussi *Ryan*, par. 50-51. La cour de révision n’est plutôt appelée qu’à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu.

Comme nous l’avons expliqué précédemment, les motifs écrits fournis par le décideur administratif servent à communiquer la justification de sa décision. Toute méthode raisonnée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable s’intéresse avant tout aux motifs de la décision. Dans le cadre de son analyse du caractère raisonnable d’une décision, une cour de révision doit d’abord examiner les motifs donnés avec « une attention respectueuse », et chercher à comprendre le fil du raisonnement

to arrive at its conclusion: see *Dunsmuir*, at para. 48, quoting D. Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in M. Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, at p. 286.

[54] Thus, on issues regarding the impact of precedent, as any other issue in judicial review, the reviewing court’s analysis must be focussed on the reasons the administrative decision maker gave for interpreting or declining to follow a precedent. As part of this inquiry, the precedent at issue must be understood in the context of the case in which it arose and within its place in the broader case law. In understanding this context, the reasons given by the administrative decision maker on these points are of central importance, especially where, as here, the judicial precedent falls within the heartland of the administrative decision maker’s area of expertise.

## (2) The Board’s Treatment of *Wal-Mart*

[55] With this background in mind, I turn to assess the reasonableness of the Board’s treatment of the decision of the Supreme Court of Canada in *Wal-Mart* and, as directed by *Vavilov*, commence my analysis with a more detailed review of what the Board said about the *Wal-Mart* decision in its reasons. Because they are so thoughtful and so thoroughly review the relevant issues, it is worthwhile commenting at some length on the Board’s reasons.

### (a) Detailed Review of the Board’s Reasons

[56] The Board commenced its consideration of the employer’s argument by noting that “it has long been accepted in the jurisprudence of this and other labour boards that ... some changes may be made without violating [a statutory freeze provision], if they are business as usual for the employer or if they are within the employees’ reasonable expectations or both” (at paragraph 49).

suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion : voir *Dunsmuir*, par. 48, citant D. Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », dans M. Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 286.

[54] Ainsi, pour ce qui est de l’incidence des précédents, à l’instar de toute autre question examinée en contrôle judiciaire, la cour de révision, dans son analyse, doit se concentrer sur les motifs que le décideur administratif a donnés pour justifier son interprétation d’un précédent ou son refus de le suivre. Dans cet examen, le précédent en question doit être interprété dans le contexte de l’affaire à son origine et dans le contexte plus large de la jurisprudence dans laquelle il s’inscrit. Lorsqu’on se penche sur ce contexte, les motifs donnés par le décideur administratif sur ces points revêtent une importance capitale, particulièrement lorsque, comme en l’espèce, le précédent relève du domaine d’expertise du décideur administratif.

## 2) La manière dont la Commission a interprété l’arrêt *Wal-Mart*

[55] En gardant ce contexte à l’esprit, j’examine maintenant le caractère raisonnable de la manière dont la Commission a interprété l’arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême du Canada et, comme l’enseigne l’arrêt *Vavilov*, je commence mon analyse par un examen plus détaillé de ce que la Commission a indiqué dans ses motifs au sujet de l’arrêt *Wal-Mart*. Étant donné que les motifs de la Commission sont très réfléchis et qu’ils présentent un examen très rigoureux des questions pertinentes, il vaut la peine de les regarder en détail.

### a) Examen détaillé des motifs de la Commission

[56] La Commission a commencé son examen de la thèse de l’employeur en faisant observer qu’« il est admis depuis longtemps dans la jurisprudence de la Commission et d’autres commissions des relations de travail que [...] certaines modifications peuvent être apportées sans violer [une disposition législative sur le gel], si elles s’inscrivent dans le cours normal des affaires de l’employeur ou si elles répondent aux attentes raisonnables des employés, ou les deux » (au paragraphe 49).

[57] The Board then set out its conclusion on the employer's argument at paragraphs 50–51, stating:

The employer argues that the two tests are distinct and that employees' expectations cannot be considered in a business-as-usual analysis. It adds that intermingling them not only runs counter to the way they developed historically but also was confirmed as wrong by the Supreme Court of Canada's approach in the *Wal-Mart* decision.

I have to disagree with the employer on both counts. Jurisprudence that applies these two analytical approaches in a complementary and interconnected way is entirely in line with how they developed historically. Furthermore, I see nothing in *Wal-Mart* that changes that or that even suggests that an assessment of employees' expectations should not form part of a business-as-usual analysis.

[58] In the subsequent sections of its decision, the Board set out the reasons for this conclusion.

[59] The Board began with a historical overview of the case law interpreting statutory freeze provisions. It noted that labour boards initially developed the business-as-usual test and rejected the notion of a static freeze in recognition of employers' needs to continue to run their businesses during freeze periods, which sometimes may be lengthy. The Board went on to state that "analyzing when a change breaches a freeze provision is not an exact science" and that the "business-as-usual test has not proved helpful in every situation" (at paragraph 53). The Board noted that labour boards accordingly developed the reasonable employee expectation test, which the Board stated, "[was] not a recent development" (at paragraph 55).

[60] The Board then quoted at length from the seminal decision of the Ontario Labour Relations Board (the O.L.R.B.) in *Canadian Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink & Distillery Workers v. Simpsons Limited*, [1985] O.L.R.B. Rep. April 594, 1985 CanLII 949. In that case, the O.L.R.B. was required to rule on

[57] La Commission a ensuite formulé sa conclusion concernant la thèse de l'employeur aux paragraphes 50 et 51, en indiquant ce qui suit :

L'employeur fait valoir que les deux critères sont distincts et que les attentes des employés ne peuvent pas être prises en compte dans une analyse concernant le cours normal des affaires. Il ajoute que de mélanger les deux critères va non seulement à l'encontre de leur évolution historique, mais qu'il a été confirmé par l'approche de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Wal-Mart* qu'il s'agissait d'une erreur d'agir ainsi.

Je suis en désaccord avec l'employeur sur les deux points. La jurisprudence qui applique ces deux approches analytiques de manière complémentaire et interreliée est entièrement conforme à la façon dont ces critères ont évolué historiquement. En outre, je ne vois rien dans l'arrêt *Wal-Mart* qui change cela ou qui suggère même qu'une évaluation des attentes des employés ne devrait pas faire partie d'une analyse relative au cours normal des affaires.

[58] Dans les sections suivantes de sa décision, la Commission a exposé les motifs de cette conclusion.

[59] La Commission a commencé par un survol historique de la jurisprudence interprétant les dispositions législatives de gel. Elle a noté que les tribunaux du travail, dès le départ, ont établi le critère relatif au cours normal des affaires et rejeté l'idée d'un gel statique parce qu'ils ont reconnu que les employeurs doivent continuer à exploiter leur entreprise pendant les périodes de gel, qui sont parfois longues. La Commission a ensuite indiqué que « la question de savoir si une modification enfreint une disposition de gel n'est pas une science exacte » et que « le critère relatif au cours normal des affaires ne s'est pas avéré utile dans toutes les situations » (au paragraphe 53). La Commission a noté que les tribunaux du travail ont en conséquence établi le critère des attentes raisonnables des employés, lequel, selon la Commission, n'est pas un nouveau développement (au paragraphe 55).

[60] La Commission a ensuite cité de larges extraits de la décision charnière *Canadian Union of United Brewery, Flour, Cereal, Soft Drink & Distillery Workers v. Simpsons Limited*, [1985] O.L.R.B. Rep. April 594, 9 C.L.R.B.R. (N.S.) 343, 1985 CanLII 949, de la Commission des relations de travail de l'Ontario (la C.R.T.O.). Dans cette

whether lay-offs undertaken during a severe recession, when there was no previous pattern of similar lay-offs, constituted a violation of the statutory freeze. In deciding that they did not, the O.L.R.B., in the part of the passage cited by the Board, enunciated the reasonable employee expectations test, stating as follows [at paragraphs 30–34]:

The freeze provisions catch two categories of events. There are those changes which can be measured against a pattern (however difficult to define) and the specific history of that employer's operation is relevant to assess the impact of the freeze. There are also first time events and it is with respect to that category that the business as before formulation is not always helpful in measuring the scope of employees' privileges....

... the [O.L.R.B.] considers it appropriate to assess the privileges of employees which are frozen under the statute and thereby, delimit the otherwise unrestricted rights of the employer, by focussing on the reasonable expectations of employees. The reasonable expectations approach, in the [O.L.R.B.]'s opinion, responds to both categories of events caught by the freeze, integrates the [O.L.R.B.]'s jurisprudence and provides the appropriate balance between employer's rights and employees' privileges in the context of the legislative provisions.

Reasonable expectations language has appeared in a number of decisions dealing with the freeze section .... Thus, in the [O.L.R.B.]'s view, the reasonable expectations of employees as the appropriate measure of the employees' privileges which are protected by the freeze is a common thread running through the earlier decisions. In the instant case, the [O.L.R.B.] is expressly articulating the test.

The reasonable expectations approach clearly incorporates the practice of the employer in managing the operation. The standard is an objective one: what would a reasonable employee expect to constitute his or her privileges (or, benefits, to use a term often found in the jurisprudence) in the specific circumstances of that employer. .... [Citations omitted.]

The reasonable expectations approach also integrates those cases which affirm the right of the employer to implement programmes during the freeze where such

affaire, la C.R.T.O. devait déterminer si des licenciements effectués pendant une grave récession, alors qu'il n'y avait jamais eu auparavant de licenciements similaires, constituaient une violation du gel prévu par la loi. Pour en arriver à la conclusion que ces licenciements ne constituaient pas une violation, la C.R.T.O., dans l'extrait cité par la Commission, a énoncé le critère des attentes raisonnables des employés [aux paragraphes 30 à 34] :

[TRADUCTION]

Les dispositions sur le gel visent deux catégories d'événements. Il y a les changements qui peuvent être comparés à une tendance (aussi difficile qu'elle soit à préciser), et l'historique précis des activités de cet employeur, qui sont pertinents lors de l'évaluation de l'incidence du gel. Il y a aussi les événements survenant pour la première fois, une catégorie pour laquelle le principe relatif au cours normal des activités n'est pas toujours utile pour mesurer la portée des privilèges des employés [...]

[...] la [C.R.T.O.] juge appropriée d'évaluer les privilèges des employés qui sont gelés en vertu de la loi et, par conséquent, de délimiter les droits autrement illimités de l'employeur, en se concentrant sur les attentes raisonnables des employés. L'approche fondée sur les attentes raisonnables, de l'avis de la [C.R.T.O.], répond aux deux catégories d'événements visés par le gel, intègre la jurisprudence de la [C.R.T.O.] et établit un équilibre approprié entre les droits des employeurs et les privilèges des employés dans le contexte de la disposition législative.

Le langage relatif aux attentes raisonnables est apparu dans un certain nombre de décisions portant sur la disposition sur le gel [...] Ainsi, de l'avis de la [C.R.T.O.], les attentes raisonnables des employés en tant que mesure appropriée des privilèges accordés aux employés qui sont protégés par le gel constituent un fil conducteur commun aux décisions antérieures. En l'espèce, la [C.R.T.O.] formule expressément le critère.

L'approche des attentes raisonnables intègre clairement la pratique de l'employeur dans la gestion de ses activités. La norme est objective : quels privilèges (ou « avantages », pour reprendre un terme souvent utilisé dans la jurisprudence) un employé raisonnable considère-t-il comme acquis dans les circonstances propres à cet employeur [...] [Renvois omis.]

L'approche des attentes raisonnables inclut également les affaires qui confirment le droit de l'employeur de mettre en œuvre des programmes pendant le gel, lorsque

programs have been adopted prior to the freeze and communicated (expressly or implicitly) to the employees prior to the onset of the freeze: ....

[61] The Board went on to note that the Board and the Canada Industrial Relations Board (the C.I.R.B.) have previously held that the business as usual and the reasonable employee expectation test are not mutually exclusive (citing to its decision in *Canadian Association of Professional Employees v. Treasury Board (Department of Public Works and Government Services)*, 2016 PSLREB 68, the decision of the C.I.R.B. in *Office and Professional Employees International Union v. Canadian Helicopters Limited (Canadian Helicopters Offshore)* [sub nom. *Canadian Helicopters Limited doing business as Canadian Helicopters Offshore*] 2018 CIRB 891, and to the decisions of this Court in *Canadian Helicopters Limited v. Office and Professional Employees International Union*, 2020 FCA 37 and *Canadian Federal Pilots Association v. Canada (Attorney General)*, 2020 FCA 52).

[62] The Board concluded on this point by stating at paragraph 61:

Clearly, the employees'-reasonable-expectations test developed historically as an alternative but complementary approach to determining whether a change was business as usual or whether it violated a statutory freeze by asking the question, "What would a reasonable employee expect to constitute his or her terms and conditions of employment or benefits in the specific circumstances of his or her employer?" A review of the jurisprudence reveals no difference in how these analytical approaches have been applied from their very beginnings some 40 years ago to the present.

[63] In the next section of its reasons, the Board highlighted the importance of a purposive interpretation of the freeze provisions, citing case law from the O.L.R.B. in support of this assertion.

de tels programmes ont été adoptés avant le gel et communiqués (expressément ou implicitement) aux employés avant le début du gel [...]

[61] La Commission a ensuite fait observer que la Commission et le Conseil canadien des relations industrielles (le C.C.R.I.) ont conclu auparavant que le critère du cours normal des affaires et celui des attentes raisonnables des employés ne sont pas mutuellement exclusifs (en renvoyant à sa décision *Association canadienne des employés professionnels c. Conseil du Trésor (ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2016 CRTEFP 68, 2016 LNCRTEFP 68 (QL); à la décision du C.C.R.I. *Syndicat international des employées et employés professionnels(les) et de bureau c. Hélicoptères Canadiens limitée (Hélicoptères Canadiens Offshore)* [sub nom. *Hélicoptères Canadiens limitée faisant affaire sous la raison sociale Hélicoptères Canadiens Offshore*] 2018 CCRI 891 [sub nom. *Hélicoptères Canadiens Ltée (f.a.s. Hélicoptères Canadiens Offshore) (Re)*] [2018] D.C.C.R.I. n° 21 (QL); et aux arrêts de notre Cour *Canadian Helicopters Limited c. Syndicat international des employées et employés professionnels(les) et de bureau*, 2020 CAF 37 [sub nom. *Hélicoptères Canadiens limitée (f.a.s. Hélicoptères Canadiens Offshore) (Re)*], [2020] A.C.F. n° 169 (QL); et *Association des pilotes fédéraux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 52).

[62] La Commission a conclu sur ce point en formulant les observations suivantes, au paragraphe 61 :

De toute évidence, le critère des attentes raisonnables des employés s'est développé historiquement comme une approche alternative, mais complémentaire, pour déterminer si une modification constituait le cours normal des affaires ou si elle violait un gel statuaire en posant la question, [TRADUCTION] « quelles seraient les attentes d'un employé raisonnable quant à ses conditions d'emploi ou ses avantages sociaux dans les circonstances particulières de son employeur? » Un examen de la jurisprudence ne révèle aucune différence dans la façon dont ces approches analytiques ont été appliquées depuis leurs tout débuts, il y a une quarantaine d'années, jusqu'à aujourd'hui.

[63] Dans la section suivante de ses motifs, la Commission a souligné l'importance de l'interprétation téléologique des dispositions de gel, en citant de la jurisprudence de la C.R.T.O. à l'appui de cette affirmation.

[64] The Board then proceeded to discuss what the Supreme Court decided in *Wal-Mart* and held that it had not determined that “reasonable employees’ expectations have no relevance to the consideration of any business-as-usual defence or that [the business as usual and reasonable employee expectation] tests must somehow be kept separate and distinct” (at paragraph 72).

[65] The Board noted that the fact pattern in *Wal-Mart* involved the closure of a profitable *Wal-Mart* store following certification in circumstances where there had not been any suggestion of closure prior to unionization. It also underscored that the Supreme Court restored the decision of the arbitrator, who had found that the closure violated the freeze provisions in the Quebec *Labour Code*, CQLR, c. C-27, s. 59.

[66] In deciding that *Wal-Mart* had not recast the law applicable to the interpretation of statutory freeze provisions in the way the employer suggested, the Board pointed to several places in the Supreme Court’s reasons where employee expectations were considered, citing paragraphs 42, 95, and 96 of the majority’s reasons in *Wal-Mart*. They provide:

The condition of continued employment is implicitly incorporated into the contract of employment and need not be expressly stipulated. The essence of every contract is that it requires each party to perform its obligations as long as the other party does so and no other recognized cause of extinction of obligations occurs (art. 1458, para. 1 and art. 1590, para. 1 of the *Civil Code of Québec* (“C.C.Q.”), .... The law applicable to contracts of employment does not stray from this principle in providing that where a contract is resiliated, a “serious reason” (art. 2094 C.C.Q.) or “good and sufficient cause” (s. 124 A.L.S.) must be shown, or reasonable notice must be given (art. 2091 C.C.Q. and s. 82 A.L.S.). Absent one of these justifications, the employer is bound by an obligation to continue employing the employee. This principle is all the more fundamental in our modern society, because the systemic importance of work means that the vast majority of employees are completely dependent on their jobs .... In this context, it can be said that such employees have a reasonable expectation that their employer will not terminate their employment except to the extent and in the circumstances provided for by law.

[64] La Commission a ensuite examiné l’arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême et a conclu que cette dernière n’avait pas établi que « les attentes raisonnables des employés n’étaient pas pertinentes à la prise en considération de toute défense fondée sur le cours normal des affaires ni que ces critères [du cours normal des affaires et des attentes raisonnables des employés] doivent d’une manière ou d’une autre être séparés et distincts » (au paragraphe 72).

[65] La Commission a noté que les faits dans l’arrêt *Wal-Mart* se rapportaient à la fermeture d’un magasin *Wal-Mart* rentable après une accréditation, alors que rien ne laissait présager sa fermeture avant la syndicalisation. Elle a aussi souligné que la Cour suprême a rétabli la décision de l’arbitre, qui avait conclu que la fermeture violait les dispositions de gel du *Code du travail* du Québec, RLRQ, ch. C-27, art. 59.

[66] Lorsqu’elle a déterminé que l’arrêt *Wal-Mart* n’avait pas recadré le droit applicable à l’interprétation des dispositions législatives de gel comme l’employeur l’avait soutenu, la Commission a mis en évidence plusieurs passages dans les motifs de la Cour suprême révélant que les attentes des employés avaient été prises en considération, dont les paragraphes 42, 95 et 96 des motifs des juges majoritaires dans l’arrêt *Wal-Mart*. Ils sont rédigés ainsi :

La condition du maintien du lien d’emploi est intégrée de manière implicite au contrat de travail, sans qu’il soit nécessaire de la stipuler expressément. En effet, c’est le propre de tout contrat que d’obliger chacune des parties à exécuter ses prestations, tant et aussi longtemps que l’autre en fait autant ou que n’intervient pas une autre cause reconnue d’extinction des obligations (art. 1458, al. 1 et art. 1590, al. 1 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. »)). En soumettant la résiliation du contrat à la démonstration d’un « motif sérieux » (art. 2094 C.c.Q.) ou d’une « cause juste et suffisante » (art. 124 L.n.t.) ou à la communication d’un avis raisonnable (art. 2091 C.c.Q. et art. 82 L.n.t.), le droit applicable au contrat de travail ne fait pas exception à ce principe. Jusqu’à ce que survienne un de ces cas, l’employeur se trouve lié par une obligation de maintenir le salarié dans son emploi. D’ailleurs, ce principe est d’autant plus fondamental, dans notre société moderne, que l’importance systémique du travail rend la grande majorité des salariés totalement dépendants de leur emploi [...] Dans ce contexte, on peut affirmer qu’il existe chez ces salariés une attente raisonnable que l’employeur ne remettra pas en

cause leur emploi, sauf dans la mesure et les circonstances prévues par la loi.

...

[...]

In discussing the “business as usual” rule and its application in this case, Arbitrator Ménard did not place an inappropriate burden of proof on the employer. In fact, it is clear from his review of the Union’s evidence that the Union had shown that the store’s situation did not suggest it would be closed. For example, Mr. Ménard stated early in his reasons that he was adopting the following [TRANSLATION] “additional evidence”:

[TRANSLATION] [T]he Employer at no time told anyone that it intended to go out of business or that it was experiencing financial difficulties. On the contrary, it indicated that, from a perspective of five (5) years, the store was performing very well and that its objectives were being met. [para. 2]

He then quoted a passage from the testimony of Gaétan Plourde in which Mr. Plourde revealed that the establishment’s manager had indicated to him that bonuses would be paid for 2003 (para. 2).

In this context, it must be understood that the arbitrator’s statement that the employer had not shown the closure to have been made in the ordinary course of the company’s business was grounded in his view that the Union had *already* presented sufficient evidence to satisfy him that the change was not consistent with the employer’s past management practices or with those of a reasonable employer in the same circumstances. It was in fact reasonable to find that a reasonable employer would not close an establishment that “was performing very well” and whose “objectives were being met” to such an extent that bonuses were being promised. [Emphasis in original; citations omitted.]

[67] The Board also noted that the Supreme Court nowhere in *Wal-Mart* indicated that it intended to cast aside decades of labour board case law, stating at paragraph 74 that:

.... Even in the absence of any analysis considering employees’ reasonable expectations, I would not conclude that the Supreme Court of Canada intended to draw an artificial boundary between two serviceable but imperfect analytical approaches, which have undeniably proven

Dans ses commentaires sur la règle des « pratiques habituelles de gestion » et sur son application en l’espèce, l’arbitre Ménard n’a pas imposé à l’employeur un fardeau de preuve inapproprié. En effet, à l’examen de la décision, il ressort clairement de son analyse de la preuve présentée par le Syndicat que celui-ci avait démontré que le magasin n’était pas dans une situation laissant présager sa fermeture. À titre d’exemple, au tout début de ses motifs, M<sup>c</sup> Ménard indique qu’il retient notamment ce qui suit de « compléments de preuve » :

[L]’employeur n’a jamais révélé à quiconque qu’il entendait cesser ses activités ou encore qu’il rencontrait des difficultés financières. Au contraire, il laissait savoir que, dans une perspective de cinq (5) ans, le magasin évoluait très bien et que les objectifs étaient rencontrés. [par. 2]

Un peu plus loin, il cite un extrait du témoignage de Gaétan Plourde, dans lequel ce dernier révèle que le directeur de l’établissement lui avait laissé entendre que des bonis seraient versés pour l’année 2003 (par. 2).

Dans ce contexte, on comprend que, lorsqu’il affirme que l’employeur n’a pas démontré que la fermeture s’inscrivait dans le cours normal des affaires de l’entreprise, il retient que le Syndicat a *déjà* présenté suffisamment d’éléments de preuve pour le convaincre que la modification n’était pas conforme aux pratiques antérieures de gestion de l’employeur ou à celles d’un employeur raisonnable placé dans les mêmes circonstances. En effet, on peut raisonnablement conclure que cet employeur raisonnable n’aurait pas fermé les portes d’un établissement qui « évoluait très bien » et où « les objectifs étaient rencontrés », à tel point que des bonis étaient promis. [Italique dans l’original; renvois omis.]

[67] La Commission a aussi fait observer que la Cour suprême n’avait mentionné nulle part dans l’arrêt *Wal-Mart* qu’elle avait l’intention d’abandonner des décennies de jurisprudence des tribunaux du travail, en indiquant ce qui suit au paragraphe 74 :

[...] Même en l’absence d’analyse tenant compte des attentes raisonnables des employés, je ne conclurais pas que la Cour suprême du Canada avait l’intention de tracer une frontière artificielle entre deux approches analytiques utilisables, mais imparfaites, qui se sont incontestablement



more useful in most situations when applied together. Nothing about the decision suggests that. Interpreting *Wal-Mart* in that way would mean ignoring decades of labour board jurisprudence, the vast majority of which has used the two tests to complement each other. And it would mean doing so in the absence of any suggestion from the Supreme Court of Canada that that was its intent.

[68] The Board continued by noting that the approach urged by the employer would contradict the strong statements of the majority of the Supreme Court in *Wal-Mart* about the critical role of freeze provisions and the importance of a purposive approach in interpreting them. The Board [at paragraph 75] pointed to paragraphs 34 to 37, 49 and 51 of the majority’s decision in *Wal-Mart*, which state:

... the purpose of [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] in circumscribing the employer’s powers is not merely to strike a balance or maintain the *status quo*, but is more precisely to facilitate certification and ensure that in negotiating the collective agreement the parties bargain in good faith ....

The “freeze” on conditions of employment codified by this statutory provision limits the use of the primary means otherwise available to an employer to influence its employees’ choices: its power to manage during a critical period .... By circumscribing the employer’s unilateral decision-making power in this way, the “freeze” limits any influence the employer might have on the association-forming process, eases the concerns of employees who actively exercise their rights, and facilitates the development of what will eventually become the labour relations framework for the business.

In this context, it is important to recognize that the true function of [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] is to foster the exercise of the right of association. ...

By codifying a mechanism designed to facilitate the exercise of the right of association, [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] thus creates more than a mere procedural guarantee. In a way, this section, by imposing a *duty* on the employer not to change how the business is managed at the time the union arrives, gives employees a substantive *right* to the maintenance of their conditions of employment during the statutory period.

révélées plus utiles dans la plupart des situations lorsqu’elles sont appliquées ensemble. Rien dans la décision ne le suggère. Interpréter l’arrêt *Wal-Mart* de cette façon signifierait ignorer des décennies de jurisprudence des commissions des relations du travail, dont la grande majorité a utilisé les deux critères de façon complémentaire. Une telle interprétation signifierait également de le faire en l’absence de toute suggestion de la Cour suprême du Canada que telle était son intention.

[68] La Commission a ensuite fait observer que l’approche préconisée par l’employeur serait contraire aux affirmations fermes des juges majoritaires de la Cour suprême dans l’arrêt *Wal-Mart* concernant le rôle capital des dispositions de gel et l’importance de les interpréter de manière téléologique. La Commission [au paragraphe 75] a renvoyé aux paragraphes 34 à 37, 49 et 51 des motifs de la majorité de l’arrêt *Wal-Mart*, qui sont libellés ainsi :

[...] [la disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec] ne vise pas seulement à créer un équilibre ni à assurer le statu quo, mais plus exactement à faciliter l’accreditation et à favoriser entre les parties la négociation de bonne foi de la convention collective [...]

En effet, le « gel » des conditions de travail que codifie cette disposition législative limite l’utilisation du moyen principal dont disposerait autrement l’employeur pour influencer les choix de ses employés : son pouvoir de gestion au cours d’une période critique [...] Or, en limitant ainsi le pouvoir de décision unilatérale de l’employeur, le « gel » restreint l’influence potentielle de celui-ci sur le processus associatif, diminue les craintes des employés qui exercent activement leurs droits et facilite le développement de ce qui deviendra éventuellement le cadre des relations de travail au sein de l’entreprise.

Dans ce contexte, il importe de reconnaître la fonction véritable de [la disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec], qui consiste à favoriser l’exercice du droit d’association [...]

En codifiant un mécanisme destiné à faciliter la mise en œuvre du droit d’association, [la disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec] crée donc plus qu’une simple garantie de nature procédurale. Pour ainsi dire, en imposant à l’employeur le *devoir* de ne pas modifier le cadre normatif existant dans l’entreprise au moment de l’arrivée du syndicat, cette disposition reconnaît aux employés un *droit* substantiel au maintien de leurs conditions

This being said, it is the employees, as the holders of that right, who must ensure that it is not violated.

...

On this point, I wish to stress that to accept the opposite argument — that the employer can change its management practices in all circumstances because it had the power to do so before the union’s arrival — would be to deprive [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] of any effect. Thus [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] was enacted for the specific purpose of preventing the employer from [TRANSLATION] “exercising its great freedom of action at the last minute by being particularly generous or adopting any other pressure tactic” .... To permit the employer to keep using its managerial powers as if nothing had changed would, when all is said and done, be to allow the employer to do that which the law is actually meant to prohibit.

...

An interpretation that would leave the employer with all the freedom it had before the petition for certification was filed would be contrary to s. 41 of the *Interpretation Act*, CQLR, c. I-16, which favours a broad and purposive interpretation of the provision. It seems to me that such an interpretation would also overlook the fact that the employer ceases to have sole control over labour relations in its business after the union arrives on the scene. Once the petition for certification is filed, the employer is dealing with [TRANSLATION] “the possible implementation of a new scheme of labour relations in the business, a system that is now institutionalized”, and it must take this new system into account in exercising its management power .... [Emphasis in original; citations omitted.]

[69] The Board concluded this portion of its reasoning by commenting as follows on the employer’s argument [at paragraphs 76–77]:

I also note that the employer does not argue that employees’ expectations are completely irrelevant. It simply states that they are relevant only to an employees’-reasonable-expectations test and that they cannot be used as part of a business-as-usual analysis. As indicated earlier, I see no merit in that argument; it is difficult to even conceptualize a completely separate application of these approaches. However, even if I accepted that the employees’ reasonable expectations could be applied only as a separate and distinct test, in my view, it would lead to the same conclusion.

de travail durant la période prévue par la loi. Ceci étant dit, puisque les employés sont titulaires de ce droit, il leur appartient de veiller à sa mise en œuvre.

[...]

Sur ce point, je tiens à souligner que le fait d’accepter la thèse contraire — à savoir que l’employeur peut toujours modifier ses normes de gestion, parce qu’il jouissait de ce pouvoir avant l’arrivée du syndicat — priverait [la disposition législative de gel du *Code du travail*] de tout effet. Cette [disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec], je le rappelle, a été édictée dans le but précis d’empêcher l’employeur d’« utiliser *in extremis* sa grande liberté de manœuvre pour être particulièrement généreux ou exercer quelque autre moyen de pression » [...] Or, lui permettre de continuer à utiliser ses pouvoirs de gestion comme si rien n’avait changé reviendrait en définitive à lui permettre de faire ce que la loi vise pourtant à prohiber.

[...]

Une interprétation laissant à l’employeur toute la latitude qu’il possédait avant le dépôt de la requête en accréditation violerait les prescriptions de l’art. 41 de la *Loi d’interprétation*, RLRQ, ch. I-16, lesquelles privilégient une interprétation large et téléologique de la disposition. Il m’apparaît que cette interprétation ferait aussi abstraction du fait que, après l’arrivée du syndicat, l’employeur ne contrôle désormais plus seul les relations de travail dans son entreprise. En effet, à partir du dépôt de la demande d’accréditation, il fait face à « l’éventualité de l’implantation d’un nouvel ordre de relations du travail dans l’entreprise, un régime dorénavant institutionnalisé » et doit il doit tenir compte dans l’exercice de son pouvoir de gestion [...] [Italique dans l’original; renvois omis.]

[69] La Commission a conclu cette partie de son raisonnement en formulant les observations suivantes à propos de la thèse de l’employeur [aux paragraphes 76 et 77] :

Je précise également que l’employeur ne prétend pas que les attentes des employés ne sont absolument pas pertinentes. Il déclare simplement qu’elles ne sont pertinentes que pour le critère des attentes raisonnables d’un employé et qu’elles ne peuvent pas être utilisées dans le cadre d’une analyse relative au cours normal des affaires. Tel qu’il a été mentionné, je considère cet argument sans mérite; il est même difficile de conceptualiser une application complètement distincte de ces approches. Cependant, même si j’acceptais le fait que les attentes raisonnables des employés

The employer argued that although the Board could still apply the employees’-reasonable-expectations test (albeit separately), it would not trump the business-as-usual test. In making this argument, the employer implicitly suggests that business as usual should trump the employees’ reasonable expectations. It is not at all clear what that proposition is based on, but in any event, in my view, this argument is also without merit. Neither of these complementary analytical approaches can be said to trump the other; that is simply not how they work.

[70] The Board then applied the reasonable employee expectation test. It held that, in accordance with a long line of case law of its own and of several other labour boards, to meet that test, “a change must be part of an established pattern such that the employees would reasonably expect it, or there must have been a firm decision to make the change that was communicated to the employees before the onset of the freeze period” (at paragraph 78). Because there was no such pattern or employee communication made by the RCMP, the Board determined that the impugned changes violated the freeze in section 56 in the FPFLRA.

[71] In subsequent sections of its reasons, the Board considered alternate tests that could be applied and concluded they would all come to the same result.

[72] One of these involved consideration of whether the change to the policy was the sort that could be bargained collectively and that, if unilaterally changed, would “unduly disrupt, vitiate or distort that bargaining process” (to cite one of the cases the Board quoted, the decision of the O.L.R.B. in *Ontario Public Service Employees Union v. Royal Ottawa Health Care Group Institute of Mental Health Research* (1999), [1999] O.L.R.B. Rep. 711, 1999 CanLII 20151, at paragraph 89). The Board determined that the change to the RCMP’s promotion policy was such a change and that, accordingly, this test would also lead to the conclusion that the adoption of the policy change after the onset of the freeze violated section 56 of the FPFLRA.

ne peuvent être appliquées qu’à titre de critère séparé et distinct, à mon avis, cela conduirait à la même conclusion.

L’employeur a soutenu que, bien que la Commission puisse appliquer le critère des attentes raisonnables des employés (quoique séparément), celui-ci ne l’emporterait pas sur le critère relatif au cours normal des affaires. En faisant cet argument, l’employeur suggère implicitement que le cours normal des affaires devrait l’emporter sur les attentes raisonnables des employés. Le fondement de cette proposition n’est pas clair, mais, en tout état de cause, à mon avis, cet argument est également sans fondement. Ni l’une ni l’autre de ces approches analytiques complémentaires ne l’emporte sur l’autre; ce n’est tout simplement pas ainsi qu’elles fonctionnent.

[70] La Commission a ensuite appliqué le critère des attentes raisonnables des employés. Elle a conclu que, conformément à sa propre jurisprudence de longue date et celle d’autres tribunaux du travail, pour qu’il soit satisfait à ce critère, « un changement doit faire partie d’une tendance établie de telle sorte que les employés s’y attendraient raisonnablement, ou il doit y avoir eu une décision ferme d’apporter le changement qui a été communiquée aux employés avant le début de la période de gel » (au paragraphe 78). Puisqu’il n’existait pas de telle tendance et que la GRC n’avait rien communiqué aux employés, la Commission a conclu que les modifications contestées violaient le gel prévu à l’article 56 de la Loi.

[71] Dans les parties suivantes de ses motifs, la Commission a examiné d’autres critères qui auraient pu être appliqués et elle a conclu qu’ils auraient tous produit le même résultat.

[72] L’un d’entre eux consistait à déterminer si la modification apportée à la politique était le genre de modification pouvant être négociée collectivement et si elle aurait « perturb[é], entach[é] ou fauss[é] indûment [le] processus de négociation » (pour citer l’une des décisions auxquelles renvoie la Commission, la décision de la C.R.T.O. *Ontario Public Service Employees Union v. Royal Ottawa Health Care Group Institute of Mental Health Research*, [1999] O.L.R.B. Rep. 711, 1999 CanLII 20151, au paragraphe 89). La Commission a conclu que la modification à la politique sur les promotions de la GRC était ce genre de modification et, en conséquence, que ce critère mènerait aussi à la conclusion que l’adoption de la modification

[73] The Board next examined the business-as-usual defence. In respect of it, the Board focussed on the paragraphs from *Wal-Mart*, on which the employer relied, namely paragraphs 55–57. There, the majority stated:

Regardless of who adduced the evidence to be considered by the arbitrator, there are two ways for the arbitrator to determine whether a specific change is consistent with the employer’s normal management practices. First, for the employer’s decision not to be considered a change in conditions of employment within the meaning of [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] the arbitrator must be satisfied that it was made in accordance with the employer’s *past* management practices. In the words of Judge Auclair, the arbitrator must be able to conclude that the employer’s decision was made [TRANSLATION] “in accordance with criteria it established for itself before the arrival of the union in its workplace ....

Second, the courts have held that the employer must continue to be able to adapt to the changing nature of the business environment in which it operates. For example, in some situations in which it is difficult or impossible to determine whether a particular management practice existed before the petition for certification was filed, the courts accept that a decision that is [TRANSLATION] “reasonable”, based on “sound management” and consistent with what a “reasonable employer in the same position” would have done can be seen as falling within the employer’s normal management practices ....

Thus, a change can be found to be consistent with the employer’s “normal management policy” if (1) it is consistent with the employer’s past management practices or, failing that, (2) it is consistent with the decision that a reasonable employer would have made in the same circumstances. In other words, a change [TRANSLATION] “that would have been handled the same way had there been no attempt to form a union or process to renew a collective agreement should not be considered a change in conditions of employment to which [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] applies” .... [Emphasis in original; citations omitted.]

[74] The Board first considered whether the change to the RCMP’s promotion policies was in accordance with

à la politique, après le début du gel, contrevenait à l’article 56 de la Loi.

[73] La Commission a ensuite examiné la défense fondée sur le cours normal des affaires. À cet égard, la Commission s’est concentrée sur les paragraphes tirés de l’arrêt *Wal-Mart* que l’employeur a invoqués, soit les paragraphes 55 à 57. Dans cet arrêt, les juges majoritaires ont formulé les observations suivantes :

Quelle que soit la source des éléments de preuve qu’il considérera, l’arbitre dispose de deux moyens pour se prononcer sur la conformité entre un changement donné et les pratiques habituelles de gestion de l’employeur. Dans un premier temps, pour que la décision de l’employeur ne soit pas assimilée à une modification des conditions de travail au sens de [la disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec], l’arbitre devra être convaincu qu’elle a été prise en conformité avec ses pratiques *antérieures* de gestion. Pour reprendre l’expression du juge Auclair, il devra être en mesure de conclure que la décision patronale a été prise « selon les paramètres qu’il s’est lui-même imposés avant la venue du syndicat chez lui » [...]

Dans un deuxième temps, la jurisprudence reconnaît que l’entreprise doit rester en mesure de s’adapter au contexte variable de l’environnement commercial dans lequel elle évolue. Par exemple, dans certains scénarios où il est difficile ou impossible de déterminer si une pratique de gestion donnée existait avant le dépôt de la requête en accréditation, la jurisprudence pertinente admet qu’il est possible de considérer qu’une décision « raisonnable », de « saine gestion », conforme à ce qu’aurait fait un « employeur raisonnable placé dans la même situation », relève des pratiques habituelles de gestion [...]

Un changement pourra donc être déclaré conforme à la « politique habituelle de gestion » de l’employeur (1) s’il est cohérent avec ses pratiques antérieures de gestion ou, à défaut, (2) s’il est conforme à la décision qu’aurait prise un employeur raisonnable placé dans les mêmes circonstances. En d’autres mots, la modification « qui aurait été administrée de la même façon, en dehors d’un processus de syndicalisation ou de renouvellement de convention collective, ne doit pas être considérée comme un changement dans les conditions de travail visé par [la disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec] » [...] [Italique dans l’original; renvois omis.]

[74] La Commission a d’abord examiné si la modification apportée aux politiques sur les promotions de la

the RCMP's past management practices, the first sort of situation discussed by the Supreme Court in paragraphs 55–57 of its reasons in *Wal-Mart*. The Board held that the impugned change to the RCMP's promotion policy was not consistent with its past management practices as it had only once before made a somewhat similar change and "one previous change does not reveal an established pattern of past management practices with respect to substantive policy changes" (at paragraph 98).

[75] Although the employer was not relying on the second exception outlined in paragraphs 55–57 of *Wal-Mart*, the Board went on to consider whether the change in question was an action that a reasonable employer would take in the same situation or represented the way the RCMP would have acted in the absence of a certification application. The Board answered both questions in the negative.

[76] In determining that a reasonable employer would not have instituted the change, the Board held that the change was significant but not one that was urgently required. In this regard, it noted that the change had been under discussion for some time before it was made and was even put on hold at one point. The Board also noted that it would have been reasonable for the RCMP to have waited on making the change when it received negative feedback from supervisors about the impact it was likely to have. It also underscored that the RCMP could have sought the concurrence of the Board to the change—an option open to employers under section 56 of the FPSLRA—but that it had declined to do so. Taken together, these factors led the Board to conclude that the change was not one a reasonable employer would have made in similar circumstances.

[77] As concerns the wording used by the majority of the Supreme Court of Canada in paragraph 57 of *Wal-Mart*—to the effect that, to be permissible, a change must

GRC s'inscrivait dans les pratiques de gestion antérieures de la GRC, le premier type de situation examiné par la Cour suprême aux paragraphes 55 à 57 de ses motifs de l'arrêt *Wal-Mart*. La Commission a conclu que la modification contestée à la politique sur les promotions de la GRC ne s'inscrivait pas dans les pratiques de gestion antérieures, étant donné qu'une modification similaire n'avait été apportée auparavant qu'une seule fois et qu'« [u]ne modification antérieure ne révèle pas une tendance établie de pratiques de gestion antérieures en ce qui concerne les modifications de fond aux politiques » (au paragraphe 98).

[75] Bien que l'employeur n'ait pas invoqué la deuxième exception énoncée dans les paragraphes 55 à 57 de l'arrêt *Wal-Mart*, la Commission a ensuite examiné si un employeur raisonnable se trouvant dans la même situation aurait procédé à la modification en question ou si cette modification correspondait à la manière dont la GRC aurait agi s'il n'y avait pas eu de demande d'accréditation. La Commission a répondu par la négative aux deux questions.

[76] En jugeant qu'un employeur raisonnable n'aurait pas mis en œuvre la modification, la Commission a conclu qu'il s'agissait d'une modification importante, mais qui n'était pas urgente. À cet égard, elle a fait observer qu'avant sa mise en œuvre, la modification avait été à l'étude pendant un certain temps et avait même été suspendue à un moment donné. La Commission a également fait remarquer qu'il aurait été raisonnable que la GRC attende avant de mettre en œuvre la modification, étant donné qu'elle avait reçu de la part des superviseurs des commentaires négatifs au sujet des répercussions que cette modification aurait. Elle a aussi souligné que la GRC aurait pu demander l'accord de la Commission concernant la modification — une option dont disposent les employeurs en vertu de l'article 56 de la Loi — mais qu'elle s'est abstenue de le faire. Ensemble, ces facteurs ont amené la Commission à conclure qu'un employeur raisonnable n'aurait pas mis en œuvre la modification dans des circonstances similaires.

[77] En ce qui concerne les termes utilisés par les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada au paragraphe 57 de l'arrêt *Wal-Mart*, selon lequel, pour qu'une

be one “that would have been handled in the same way had there been no attempt to form a union or process to renew a collective agreement”—the Board held that this “notion is just another way of thinking about whether the employer managed its business as usual” (at paragraph 109).

[78] The Board firmly rejected the employer’s argument that the Supreme Court had decided that “an employer [could] meet the business-as-usual test simply by showing that it would have acted the same way in the absence of a certification application”, holding that “[l]abour jurisprudence in every jurisdiction of the country has always explicitly rebuffed such a notion” (at paragraphs 110–111). The Board continued by noting that, were such a notion to be accepted, it would be tantamount to requiring there to be anti-union animus to establish a violation of a freeze violation—a proposition firmly rejected in the case law and by the Supreme Court, itself, in paragraph 38 of *Wal-Mart*, where Justice Binnie, writing for the majority wrote:

I wish to note first that, since [the statutory freeze provision in the Quebec *Labour Code*] is not directly concerned with the punishment of anti-union conduct, the prohibition for which it provides will apply regardless of whether it is proven that the employer’s decision was motivated by anti-union animus .... The essential question in applying [the provision] is whether the employer *unilaterally* changed its employees’ conditions of employment *during the period of the prohibition*. [Emphasis in original; citations omitted.]

[79] The Board concluded by stating that the Supreme Court in *Wal-Mart* [at paragraph 119]:

... had no intention to change and did not change the jurisprudence in any substantial way, whether to remove any consideration of employees’ reasonable expectations from a business-as-usual analysis, or to suggest that an employer could establish a business-as-usual defence simply by showing that it would have acted the same way had there been no application for certification.

modification soit possible, elle doit être une modification « qui aurait été administrée de la même façon, en dehors d’un processus de syndicalisation ou de renouvellement de convention collective », la Commission a conclu que « cette notion n’est qu’une autre façon d’examiner si l’employeur a géré son entreprise comme il l’aurait fait normalement » (au paragraphe 109).

[78] La Commission a fermement rejeté l’argument de l’employeur, selon lequel la Cour suprême avait décidé « qu’un employeur pouvait satisfaire au critère relatif au cours normal des affaires simplement en démontrant qu’il aurait agi de la même façon en l’absence d’une demande d’accréditation », en concluant que « [l]a jurisprudence du travail dans toutes les administrations du pays a toujours explicitement rejeté une telle notion » (aux paragraphes 110 et 111). La Commission a ensuite fait observer que, si cette notion était acceptée, cela reviendrait à exiger qu’il existe un sentiment antisyndical pour qu’il y ait violation de la disposition de gel — une idée fermement rejetée par la jurisprudence et par la Cour suprême elle-même, au paragraphe 38 de l’arrêt *Wal-Mart*, où le juge Binnie, s’exprimant au nom de la majorité, a écrit ce qui suit :

Comme [la disposition législative de gel du *Code du travail* du Québec] ne vise pas directement à punir un comportement antisyndical, je tiens d’abord à souligner qu’une preuve indiquant que la décision de l’employeur est motivée par un quelconque *animus* antisyndical n’est pas nécessaire pour que s’applique la prohibition édictée par cet article [...]. En effet, la question essentielle dans la mise en œuvre de [la disposition] consiste à décider si l’employeur a modifié *unilatéralement* les conditions de travail de ses employés *durant la période prohibée*. [Italique dans l’original; renvois omis.]

[79] La Commission a conclu en indiquant [au paragraphe 119] que, dans l’arrêt *Wal-Mart*, la Cour suprême :

[...] n’avait pas l’intention de modifier et n’a pas modifié la jurisprudence de manière substantielle, que ce soit pour retirer toute considération relative aux attentes raisonnables des employés d’une analyse portant sur le cours normal des affaires, ou pour suggérer qu’un employeur pourrait établir une défense fondée sur le cours normal des affaires simplement en démontrant qu’il aurait agi de la même façon s’il n’y avait pas eu de demande d’accréditation.

[80] In support of this conclusion, the Board referred to the myriad of cases, decided after *Wal-Mart*, where labour boards have continued to apply the same approaches to statutory freeze provisions as they have for several decades (citing to *Canadian Helicopters Limited doing business as Canadian Helicopters Offshore*, 2018 CIRB 891 [cited above]; *Canadian Federal Pilots Association v. Department of Transport Transportation Safety Board, and Treasury Board Secretariat*, 2018 FPSLRB 91; *Public Service Alliance of Canada v. Anishinabek Police Service*, 2018 CanLII 81987 (Ont. L.R.B.); *Teamsters Local Union No. 31 v. 669779 Ontario Ltd. O/A CSA Transportation, sub nom. 669779 Ontario Ltd. O/A CSA Transportation*, 2018 CIRB 894; *Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency*, 2017 FPSLRB 16; *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN v. Treasury Board*, 2016 PSLREB 47; *Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board (Correctional Service of Canada)*, 2017 FPSLRB 11; *Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board*, 2016 PSLREB 107; *Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union 647, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters v. Canada Bread Company Limited*, 2016 CanLII 25094 (Ont. L.R.B.); *Canadian Association of Professional Employees v. Treasury Board (Department of Public Works and Government Services)*, 2016 PSLREB 68; *Federal Government Dockyard Chargehands Association v. Treasury Board (Department of National Defence)*, 2016 PSLREB 26; *Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board (Canada Border Services Agency)*, 2016 PSLREB 19; *Alberta Union of Provincial Employees and Shepherd's Care Foundation*, [2016] Alta. L.R.B.R. 33 [sub nom. *Shepherd's Care Foundation and AUPE, Re*, 2016 CarswellAlta 796 (WL Can.), sub nom. *Shepherd's Care Foundation (Re)*, [2016] A.L.R.B.D. No. 30 (QL); *New Brunswick (Board of Management) v. Canadian Union of Public Employees, Local 1840, sub nom. [New Brunswick (Board of Management) (Re)]*, [2014] N.B.L.E.B.D. No. 27 (QL)).

[80] À l'appui de cette conclusion, la Commission a renvoyé à une kyrielle de décisions qui ont été rendues après l'arrêt *Wal-Mart*, dans lesquelles les tribunaux du travail ont continué à appliquer les mêmes approches à l'égard des dispositions législatives de gel qu'elles appliquent depuis plusieurs décennies (les décisions *Hélicoptères Canadiens limitée faisant affaire sous la raison sociale Hélicoptères Canadiens Offshore*, 2018 CCRI 891 [précitée]; *Association des pilotes fédéraux du Canada c. Ministère des Transports, Bureau de la sécurité des transports et Secrétariat du Conseil du Trésor*, 2018 CRTESPF 91, 2018 LNFPSLRB 95 (QL); *Public Service Alliance of Canada v. Anishinabek Police Service*, [2018] O.L.R.B. Rep. 635, 2018 CanLII 81987 (C.R.T. de l'Ont.); *Section locale 31 de la Fraternité internationale des Teamsters c. 669779 Ontario limitée s/n CSA Transportation [sub nom. 669779 Ontario limitée s/n CSA Transportation]* 2018 CCRI 894 [sub nom. 669779 Ontario litée (f.a.s. CSA Transportation (Re))], [2018] D.C.C.R.I. n° 29 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2017 CRTESPF 16, 2017 LNCRTESPF 16 (QL); *Syndicat des agents correctionnels – Union of Canadian Correctional Officers – CSN c. Conseil du Trésor*, 2016 CRTEFP 47, 2016 LNCRTTEFP 47 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2017 CRTESPF 11, 2017 LNCRTESPF 11 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, 2016 CRTEFP 107, 2016 LNCRTTEFP 107 (QL); *Milk and Bread Drivers, Dairy Employees, Caterers and Allied Employees, Local Union 647, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters v. Canada Bread Company Limited*, [2016] O.L.R.B. Rep. March/April 161, 2016 CanLII 25094 (C.R.T. de l'Ont.); *Association canadienne des employés professionnels c. Conseil du Trésor (ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2016 CRTEFP 68, 2016 LNCRTTEFP 68 (QL); *L'Association des chefs d'équipe des chantiers maritimes du gouvernement fédéral c. Conseil du Trésor (ministère de la Défense nationale)*, 2016 CRTEFP 26, 2016 LNCRTTEFP 26 (QL); *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du trésor (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2016 CRTEFP 19, 2016 LNCRTTEFP 19 (QL); *Alberta Union of Provincial Employees and Shepherd's Care Foundation*, [2016] Alta. L.R.B.R. 33 [sub nom. *Shepherd's Care Foundation and AUPE, Re*, 2016 CarswellAlta 796 (WL Can.), sub nom. *Shepherd's Care*

[81] The Board further underscored some cases that specifically rejected arguments similar to those made by the employer (namely, *Public Service Alliance of Canada v. Canada Revenue Agency*, 2019 FPSLRB 110; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN v. Conseil des Innus de Pessamit* [sub nom. *Conseil des Innus de Pessamit*] 2016 CIRB 831; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN v. Conseil des Innus de Pessamit* [sub nom. *Conseil des Innus de Pessamit*] 2017 CIRB 861; *Corporation de l'École Polytechnique de Montréal c. Association syndicale des salarié-e-s étudiant-e-s de la Polytechnique*, 2015 CanLII 13848 (Qc SAT)).

[82] The Board therefore rejected the employer's interpretation of *Wal-Mart*, applied the usual approach of Canadian labour boards to the situation, and determined that the RCMP had violated section 56 of the FPSLRA in making the impugned change to its promotion policy.

(b) *Was the Board's Treatment of Wal-Mart Reasonable?*

[83] I turn now to the employer's assertion that the Board's interpretation of *Wal-Mart* was unreasonable.

[84] At the outset, it is worthwhile remembering that decisions like the one in the case at bar are relatively unconstrained due to their subject-matter, the statutory remit of the Board, and its specialization in discharging that remit. Thus, as a practical matter, the decisions of the Board on matters such as this receive significant deference. Interpretation of the statutory freeze lies at the centre of the setting the balance of power in labour-management relations—a matter that the legislators have left explicitly to expert labour relations boards to settle and over which

*Foundation (Re)*, [2016] A.L.R.B.D. No. 30 (QL); [*New Brunswick (Board of Management) v. Canadian Union of Public Employees, Local 1840, sub nom.*] *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2014] N.B.L.E.B.D. n° 27 (QL), 252 C.L.R.B.R. (2d) 149).

[81] La Commission a ensuite mis certaines affaires en évidence, dans lesquelles des thèses semblables à celles défendues par l'employeur ont été rejetées (à savoir les décisions *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Agence du revenu du Canada*, 2019 CRTESPF 110; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN c. Conseil des Innus de Pessamit*, [sub nom. *Conseil des Innus de Pessamit*], 2016 CCRI 831, 18 C.L.R.B.R. (3d) 214; *Syndicat des enseignantes et enseignants de la communauté Innue de Pessamit-CSN c. Conseil des Innus de Pessamit* [sub nom. *Conseil des Innus de Pessamit*] 2017 CCRI 861, 51 C.L.R.B.R. (3d) 246; *Corporation de l'École Polytechnique de Montréal c. Association syndicale des salarié-e-s étudiant-e-s de la Polytechnique*, 2015 CanLII 13848 (Qc SAT)).

[82] La Commission a donc rejeté l'interprétation que proposait l'employeur de l'arrêt *Wal-Mart*, elle a adopté l'approche habituelle des tribunaux canadiens du travail relativement à la situation et elle a conclu que la GRC avait contrevenu à l'article 56 de la Loi en apportant la modification contestée à sa politique sur les promotions.

(b) *La manière dont la Commission a interprété l'arrêt Wal-Mart était-elle raisonnable?*

[83] Je me penche maintenant sur l'affirmation de l'employeur selon laquelle l'interprétation qu'a faite la Commission de l'arrêt *Wal-Mart* était déraisonnable.

[84] D'emblée, il convient de rappeler que les décisions comme celle en l'espèce sont relativement dépourvues de contraintes du fait de leur objet, du mandat légal de la Commission et de sa spécialisation dans l'exécution de ce mandat. Ainsi, concrètement, les décisions de la Commission dans ce type d'affaire font l'objet d'une grande déférence. L'interprétation du gel prévu par la loi est au cœur de l'établissement de l'équilibre des pouvoirs dans les relations patronales-syndicales, une question que les législateurs ont expressément confiée



they have accumulated much know-how by dealing with so many cases in this area.

[85] For well over half a century, courts in this country have consistently held that decisions of this nature cannot be lightly interfered with. That has been the approach to such decisions from the 1970's in *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association et al.* (1973), [1975] 1 S.C.R. 382, 1973 CanLII 191 and *C.U.P.E. v. N.B. Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, 97 D.L.R. (3d) 417 to the present day.

[86] The privative clause in subsection 34(1) of the *Federal Public Sector Labour Relations and Employment Board Act*, S.C. 2013, c. 40, s. 365 is a strong indication of the requirement for such deference, as this Court has held in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, 2019 FCA 41, 432 D.L.R. (4th) 170, at paragraph 34 and *Canada (Attorney General) v. Best Buy Canada Ltd.*, 2021 FCA 161, at paragraphs 122–123.

[87] In the instant case, the Board provided more than adequate reasons for its rejection of the employer's argument and an entirely reasonable interpretation of the decision of the Supreme Court of Canada in *Wal-Mart*.

[88] The applicant does not take issue with the adequacy of the Board's reasons and instead focuses his argument on the assertion that its interpretation of *Wal-Mart* was one that the Board was required to follow. I disagree for several reasons.

[89] First, and perhaps most importantly, the applicant is inviting this Court to engage in something akin to a correctness analysis and to substitute our interpretation of *Wal-Mart* for that of the Board to measure the reasonableness of its interpretation against our own. However, as discussed above, that is precisely what *Vavilov* instructs must not be done.

aux tribunaux spécialisés des relations de travail et sur laquelle ces derniers ont acquis un grand savoir-faire en traitant un grand nombre d'affaires dans ce domaine.

[85] Depuis plus d'un demi-siècle, les cours de ce pays ont uniformément conclu que les décisions de cette nature ne peuvent pas être infirmées à la légère. Il s'agit de l'approche qui a été adoptée à leur égard depuis les années 1970, dans les décisions *Union internationale des employés des services, Local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association et al.* (1973), [1975] 1 R.C.S. 382, 1973 CanLII 191, et *S.C.F.P. c. Société des Alcools du N.-B.*, [1979] 2 R.C.S. 227, 1979 CanLII 23, et jusqu'à ce jour.

[86] La disposition privative du paragraphe 34(1) de la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral*, L.C. 2013, ch. 40, art. 365, est un indice fort de l'obligation de faire preuve de retenue, comme notre Cour l'a conclu dans les arrêts *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction Publique du Canada*, 2019 CAF 41, [2019] A.C.F. n° 217 (QL), au paragraphe 34, et *Canada (Procureur général) c. Best Buy Canada Ltd.*, 2021 CAF 161, aux paragraphes 122–123.

[87] En l'espèce, la Commission a fourni des motifs plus que suffisants étayant son rejet de la thèse de l'employeur et a fait une interprétation tout à fait raisonnable de l'arrêt *Wal-Mart* de la Cour suprême du Canada.

[88] Le demandeur ne conteste pas le fait que la Commission a fourni des motifs suffisants, mais il fonde plutôt sa thèse essentiellement sur l'affirmation selon laquelle l'interprétation qu'il a faite de l'arrêt *Wal-Mart* correspondait à celle que la Commission était tenue de suivre. Je ne suis pas de cet avis, et ce, pour plusieurs raisons.

[89] Premièrement, et peut-être l'élément le plus important, le demandeur invite notre Cour à s'engager dans ce qui s'apparente à une analyse fondée sur la norme de la décision correcte et à substituer notre interprétation de l'arrêt *Wal-Mart* à celle de la Commission afin que le caractère raisonnable de l'interprétation qu'il propose soit examiné par rapport à l'interprétation de notre Cour. Cependant, comme mentionné plus haut, il s'agit précisément, selon les enseignements de l'arrêt *Vavilov*, de ce qu'il ne faut pas faire.

[90] Second, the Board’s interpretation of *Wal-Mart* squarely conforms to the labour precedents decided both before and after *Wal-Mart*. This is a strong—if not decisive—indicia of its reasonableness.

[91] Indeed, were the applicant’s interpretation of *Wal-Mart* to be accepted, it would largely undermine statutory freeze provisions in labour legislation and allow employers to make unprecedented changes to employee wages and working conditions during a freeze period so long as there was a business justification for the decision that is not tainted by anti-union animus and management had reached the decision internally before the freeze commenced. However, there are other provisions in labour legislation that prohibit employer actions tainted by anti-union animus (in the FPSLRA, for example, in subsections 186(1) and 186(2)). The applicant’s interpretation would lead to the unreasonable result of rendering the freeze provisions largely superfluous by giving them much the same scope of operation as these other provisions.

[92] Third, with respect, I believe that the applicant has taken some of the comments in paragraphs 55–57 of *Wal-Mart* out of context and placed an undue emphasis on a few of the words used by the majority of the Supreme Court in those paragraphs. As noted, the fact pattern in *Wal-Mart* involved a store closure. The employer’s arguments in *Wal-Mart* centred on what was asserted to be the fundamental principle that an employer cannot be required to continue in operation against its will and possesses a fundamental right to cease operations. By definition, there cannot ever be a prior pattern of ceasing operations. Thus, the business as usual exception to the statutory freeze did not fit the situation in *Wal-Mart*.

[93] The Supreme Court found that *Wal-Mart* violated the freeze because it was unreasonable for it to have

[90] Deuxièmement, l’interprétation qu’a faite la Commission de l’arrêt *Wal-Mart* est tout à fait conforme à la jurisprudence en droit des relations de travail antérieure et postérieure à l’arrêt *Wal-Mart*. Il s’agit d’indices forts, voire décisifs, du caractère raisonnable de son interprétation.

[91] En fait, si l’interprétation que propose le demandeur de l’arrêt *Wal-Mart* était retenue, elle affaiblirait considérablement les dispositions législatives de gel des lois sur les relations du travail et elle permettrait aux employeurs d’apporter des modifications sans précédent aux salaires et conditions d’emploi des employés pendant une période de gel, tant que la décision serait motivée par des considérations administratives qui ne seraient pas entachées de sentiment antisyndical et que la direction avait pris la décision à l’interne avant le début du gel. Cependant, d’autres dispositions des lois sur les relations du travail interdisent les actions des employeurs qui sont entachées d’un sentiment antisyndical (dans la Loi, par exemple, les paragraphes 186(1) et 186(2)). Si on suivait l’interprétation du demandeur, la portée des dispositions de gel serait à peu près la même que celle des autres dispositions, ce qui mènerait à l’issue déraisonnable que les dispositions de gel seraient en grande partie superflues.

[92] Troisièmement, j’estime que le demandeur a sorti de leur contexte certaines des observations formulées aux paragraphes 55 à 57 de l’arrêt *Wal-Mart* et qu’il a accordé trop d’importance à quelques-uns des termes utilisés par les juges majoritaires de la Cour suprême dans ces paragraphes. Comme il a été noté plus haut, les faits dans l’affaire *Wal-Mart* portaient sur la fermeture d’un magasin. Les arguments de l’employeur dans l’arrêt *Wal-Mart* étaient axés sur ce qui était soi-disant un principe fondamental, selon lequel l’employeur ne peut pas être contraint de poursuivre l’exploitation d’une entreprise contre son gré et qu’il possède le droit fondamental de mettre fin à cette entreprise. Par définition, il ne peut pas exister de tendance antérieure concernant la cessation de l’exploitation d’une entreprise. Ainsi, l’exception du cours normal des affaires relativement au gel prévu par la loi cadrerait mal avec la situation dans l’arrêt *Wal-Mart*.

[93] La Cour suprême a conclu que *Wal-Mart* avait violé le gel puisqu’il était déraisonnable que l’entreprise

closed a profitable store following certification in the absence of any prior plans to do so. In so deciding, the Supreme Court applied an objective test that is not unlike the reasonable employee expectations test.

[94] Whether viewed from the point of view of the employer or the employees, what is evaluated is whether the decision to impose a change is a reasonable one in light of the prohibition on making unilateral change to employees' terms and conditions of employment during the period of the freeze. In other words, the Supreme Court in effect asked whether a reasonable employer, aware and desirous of complying with the freeze provisions, would have closed the store. It answered no, in part, because so doing would have contradicted the reasonable expectations of its employees.

[95] In sum, I agree with the Board that the Supreme Court intended to apply and not fundamentally alter the decades of labour board jurisprudence in *Wal-Mart*. The numerous passages from *Wal-Mart*, cited above, aptly demonstrate this.

[96] Finally, it must be borne in mind that freeze cases are inherently factual in nature. In such cases, labour boards are required to determine whether a change is a reasonable one the employer is permitted to make in light of all the relevant surrounding circumstances and a purposive interpretation of the statutory freeze provisions. Where there is evidence to support the factual conclusions reached by a labour board, a reviewing court owes deference to a labour board's assessment. At the end of the day, legislators have determined that these questions are ones for labour boards and not for reviewing courts to decide.

[97] Thus, for all these reasons, it is my view that the Board's decision in the instant case was reasonable.

ferme un magasin rentable après l'accréditation alors qu'elle n'avait pas eu au préalable l'intention de le faire. Pour tirer cette conclusion, la Cour suprême a appliqué un critère objectif qui n'est pas sans ressembler au critère des attentes raisonnables des employés.

[94] Que l'on se place du point de vue de l'employeur ou des employés, l'élément à examiner est la question de savoir si la décision d'imposer une modification est raisonnable à la lumière de l'interdiction d'apporter des modifications unilatérales aux conditions d'emploi des employés pendant la période de gel. En d'autres termes, la Cour suprême a en fait examiné si un employeur raisonnable, averti et soucieux de se conformer aux dispositions de gel aurait fermé le magasin. Elle a répondu par la négative, notamment parce qu'en agissant de la sorte, l'employeur serait allé à l'encontre des attentes raisonnables de ses employés.

[95] En résumé, je suis d'accord avec la Commission pour dire que, dans l'arrêt *Wal-Mart*, la Cour suprême avait l'intention de suivre, et non de modifier fondamentalement, les décennies de jurisprudence issue des tribunaux du travail. Les nombreux passages cités plus haut de l'arrêt *Wal-Mart* le démontrent parfaitement.

[96] Enfin, il faut garder à l'esprit que les affaires de gel sont intrinsèquement factuelles par nature. Dans ces affaires, les tribunaux du travail sont tenus de déterminer si la modification qu'un employeur entend apporter est raisonnable et s'il peut la mettre en œuvre à la lumière de toutes les circonstances pertinentes et d'une interprétation téléologique des dispositions législatives de gel. Lorsqu'il existe des éléments de preuve qui étayent les conclusions de fait tirées par le tribunal du travail, la cour de révision doit faire preuve de déférence à l'égard de l'examen fait par le tribunal du travail. Au bout du compte, les législateurs ont établi que ces questions doivent être tranchées par les tribunaux du travail et non par les cours de révision.

[97] Ainsi, pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis que la décision de la Commission en l'espèce était raisonnable.

III. Proposed Disposition

[98] Therefore, I would dismiss this application, with costs. These I would fix in the agreed-upon, all-inclusive amount of \$2,500, which I find to be appropriate.

STRATAS J.A.: I agree.

WEBB J.A.: I agree.

III. Dispositif proposé

[98] Par conséquent, je rejetterais la présente demande, avec dépens, fixés à la somme globale convenue de 2 500 \$ qui, à mon avis, est appropriée.

LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE WEBB, J.C.A. : Je suis d'accord.