

T-2619-76

T-2619-76

The Professional Institute of the Public Service of Canada (Applicant)

L'Institut professionnel du Service public du Canada (Requérant)

v.

a c.

Treasury Board, Jean Chrétien, Donald Macdonald, C. M. Drury, Jean-Pierre Goyer, Ronald Basford and Judd Buchanan (Respondents)

Le Conseil du Trésor, Jean Chrétien, Donald Macdonald, C. M. Drury, Jean-Pierre Goyer, Ronald Basford et Judd Buchanan (Intimés)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, July 20 and 26, 1976.

^b Division de première instance, le juge Addy—Ottawa, les 20 et 26 juillet 1976.

Crown—Treasury Board—Practice—Public Service employees—Application for writ of mandamus to enforce arbitration award—No jurisdiction under s. 18 of Federal Court Act—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 2, 20, 21, 40, 67, 72, 74, 91 and 98—Federal Court Act, s. 18—Anti-Inflation Act, S.C. 1974-75-76, c. 75, s. 13(2), Anti-Inflation Guidelines, SOR/76-1, s. 43—Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 3(1) and 5(1)(e).

Couronne—Conseil du Trésor—Pratique—Employés de la Fonction publique—Requête sollicitant un bref de mandamus pour qu'il soit donné suite à la décision d'un conseil d'arbitrage—Absence de compétence en vertu de l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2, 20, 21, 40, 67, 72, 74, 91 et 98—Loi sur la Cour fédérale, art. 18—Loi anti-inflation, S.C. 1974-75-76, c. 75, art. 13(2), Indicateurs anti-inflation, DORS/76-1, art. 43—Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, art. 3(1) et 5(1)e).

Applicant argues that an arbitral award made pursuant to section 67 of the *Public Service Staff Relations Act* is binding by reason of section 72 and that respondent is bound to implement it by section 74. Any subject-matter covered by an arbitral award would not be subject to the *Anti-Inflation Act* and it was clear from the wording of the award that the provisions of the *Anti-Inflation Act* had been taken into account by the Public Service Staff Relations Board. Respondents argue that *mandamus* would not lie in any event, regardless of the merits. Section 40 of the *P.S.S.R. Act* strictly limits the rights of a bargaining agent and that Act provides the substance of the remedy sought. The applicant is a corporation, has no interest in the issue and therefore cannot maintain a representative action in the Federal Court. In any event, the respondent Board is not amenable before the Federal Court in this instance since, under section 3(1) of the *Financial Administration Act*, it is a committee of the Queen's Privy Council of Canada and was acting in this matter as an agent of the Crown and not of the legislature and is therefore immune from *mandamus*. The true defendant would be Her Majesty in right of Canada under section 2 of *P.S.S.R. Act*. Finally, *mandamus* could not lie because the applicant had never demanded that the respondents comply with the award.

L'argument principal du requérant porte que la décision arbitrale prononcée en conformité de l'article 67 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* lie les parties en vertu de l'article 72, et qu'en vertu de l'article 74 les intimés ont l'obligation de l'exécuter. Toute question faisant l'objet d'une décision arbitrale ne serait pas assujettie à la *Loi anti-inflation* et de plus, le libellé de la décision montre clairement que la Commission des relations du travail dans la Fonction publique a tenu compte des dispositions de la *Loi anti-inflation*. Les intimés ont fait valoir que le *mandamus* ne serait pas recevable de toute manière, indépendamment du fond. L'article 40 de la *Loi sur les R.T.F.P.* limite expressément des droits d'un agent négociateur et l'essentiel de la solution recherchée réside dans cette Loi. Le requérant est constitué en corporation, il n'a aucun intérêt dans la question en litige et par conséquent ne peut soutenir devant la Cour fédérale une action de portée générale. Quoiqu'il en soit, le Conseil intimé ne peut être poursuivi devant la Cour fédérale puisqu'en vertu de l'article 3(1) de la *Loi sur l'administration financière* il est un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada et agissait dans la présente affaire à titre de mandataire de la Couronne et non comme un mandataire de la législature et qu'à ce titre il est à l'abri d'un *mandamus*. Le véritable défendeur serait Sa Majesté du chef du Canada en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les R.T.F.P.* Finalement vu que le requérant n'a en aucune façon exigé des intimés qu'ils se conforment à la décision arbitrale, on ne peut avoir recours au *mandamus*.

Held, the motion is dismissed. The fundamental reason why *mandamus* cannot lie in this case is that in common law there is no contractual obligation of the Crown toward its servants, all of whose rights must flow from statute. In this case the rights and remedies of the employees are governed by the *P.S.S.R. Act*, in particular in sections 20, 21, 40, 91 and 98 of that Act which, taken together, make it clear that Parliament has the ultimate authority to grant relief of the type sought. The Federal Court therefore cannot intervene at this stage without directly contravening the express will of Parliament.

Arrêt: la requête est rejetée. La raison fondamentale pour laquelle on ne peut avoir recours au *mandamus* dans cette affaire, est qu'en *common law*, l'État n'a aucune obligation contractuelle envers ses employés, dont tous les droits de revendication doivent découler d'une loi. En l'espèce, les droits des employés et la procédure pour faire valoir ces droits sont contenus dans la *Loi sur les R.T.F.P.*, plus particulièrement aux articles 20, 21, 40, 91 et 98 de la Loi qui démontrent clairement que le Parlement est l'autorité suprême pour accorder le redressement recherché. La Cour fédérale n'a pas compé-

Minister of Finance of British Columbia v. The King [1935] S.C.R. 278; *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) L.R. 7 Q.B. 387 and *The Queen v. Secretary of State for War* [1891] 2 Q.B. 326, referred to. ^a

APPLICATION.

COUNSEL:

G. F. Henderson and *Robert M. Nelson* for applicant.
G. W. Ainslie, Q.C., for respondents.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents. ^d

The following are the reasons for order rendered in English by

ADDY J.: The applicant is the certified bargaining agent under the *Public Service Staff Relations Act*¹ (hereinafter referred to as the "P.S.S.R. Act") of a group of Public Service employees known as the Agriculture Group, Scientific and Professional Category (hereinafter referred to as the "employees"). The personal respondents constitute the respondent Treasury Board. ^e

The present application is for a writ of *mandamus* pursuant to section 18(a) of the *Federal Court Act* directing the respondents to implement the terms of an arbitral award rendered on the 13th of April 1976 by an arbitration board under the *P.S.S.R. Act* (the said Board being hereinafter referred to as the "P.S.S.R. Board"). ^f

The facts in this application are relatively simple and are not in dispute. They are listed chronologically hereunder:

1. The collective agreement between the employees and the employer having expired and negotiations for a new collective agreement having proven unsuccessful, the matter was referred to the P.S.S.R. Board for arbitration ^j

tence pour intervenir à ce stade-ci; ce serait aller directement à l'encontre de l'intention formelle du Parlement.

Arrêts mentionnés: *Ministre des Finances de la Colombie-Britannique c. Le Roi* [1935] R.C.S. 278; *La Reine c. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) L.R. 7 Q.B. 387 et *La Reine c. Secretary of State for War* [1891] 2 Q.B. 326.

DEMANDE.

AVOCATS:

G. F. Henderson et *Robert M. Nelson* pour le requérant.
G. W. Ainslie, c.r., pour les intimés. ^b

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés. ^c

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

LE JUGE ADDY: Le requérant est l'agent négociateur accrédité en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*¹ (ci-après appelée «*Loi sur les R.T.F.P.*») d'un groupe d'employés de la Fonction publique désigné comme étant le Groupe agricole, catégorie scientifique et professionnelle (ci-après désignés les «employés»). Les particuliers intimés constituent le Conseil du Trésor. ^f

La présente requête sollicite, conformément à l'article 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, un bref de *mandamus* qui enjoindrait les intimés de donner suite aux conclusions d'une décision qu'un conseil d'arbitrage a prononcée le 13 avril 1976 en vertu de la *Loi sur les R.T.F.P.* (ledit conseil étant ci-après désigné la «Commission des R.T.F.P.»). ^g

Les faits concernant cette requête sont relativement simples et ne sont pas contestés. En voici l'énumération chronologique:

1. La convention collective entre les employés et l'employeur étant expirée et les négociations pour une nouvelle convention ayant échoué, la question a été soumise à la Commission des R.T.F.P. pour décision conformément à la *Loi*

¹ R.S.C. 1970, c. P-35, as amended.

¹ S.R.C. 1970, c. P-35, et ses modifications.

pursuant to the *P.S.S.R. Act* and the arbitral award was rendered on the 13th of April 1976.

2. On the 23rd of April the respondent Board forwarded to the Anti-Inflation Board Form AIB-2 in accordance with its statutory obligation to do so, notice in the *Canada Gazette* required under section 13(2) of the *Anti-Inflation Act*² having been published. The respondent Board at that time also requested that the case be handled with the least possible delay.

3. By letter to the respondents of the 20th of May 1976, the Anti-Inflation Board noted that, in the case of the 10 salary rates (affecting approximately 75 of a total of some 333 employees), the compensation apparently exceeded to some extent the amounts provided for in section 43 of the *Anti-Inflation Guidelines*³ and advised that the Anti-Inflation Board in fact approved the award, subject to the aforesaid 10 salary rate increases being limited to \$2,400 in compliance with section 67 of the aforesaid Guidelines and also requested that amended copies of the form be re-submitted to reflect the change.

4. On the 26th of May a negotiator for the respondents contacted the representative of the applicant and suggested that the applicant agree to the arbitral award being amended to comply with the opinion of the Anti-Inflation Board. The applicant refused to do so and indicated that it was not prepared to enter into discussion with a view to altering or amending the award.

5. On the 27th of May, the respondent Board wrote to the Anti-Inflation Board to express disagreement with the award and pointed out that under section 74 of the *P.S.S.R. Act* it had only 90 days from the 13th of April to comply with the arbitral award, that negotiations between it and the applicant herein had failed to modify the terms of the arbitral award so as to bring them within the limits and spirit of the Guidelines and that, as a result, it was in a dilemma as to what to do about the Anti-Inflation Board's letter of the 20th of May in the

sur les *R.T.F.P.*, et la décision arbitrale a été prononcée le 13 avril 1976.

2. Le 23 avril, après la publication dans la *Gazette du Canada* de l'avis exigé à l'article 13(2) de la *Loi anti-inflation*², le Conseil intimé a transmis la formule AIB-2 à la Commission de lutte contre l'inflation comme le lui demandait la loi. Le Conseil intimé a également exigé à ce moment-là que l'affaire soit prise en main le plus rapidement possible.

3. Aux termes d'une lettre en date du 20 mai 1976, adressée aux intimés, la Commission de lutte contre l'inflation a observé que, dans le cas des 10 catégories salariales (touchant approximativement 75 employés sur un total d'environ 333), la compensation excédait apparemment, jusqu'à un certain point, les montants prévus par l'article 43 des *Indicateurs anti-inflation*³ et elle a avisé les intimés qu'elle approuvait de fait la sentence arbitrale, sous réserve que les hausses salariales accordées aux 10 catégories déjà mentionnées soient limitées à \$2,400 conformément à l'article 67 des indicateurs précités; elle a aussi exigé que les copies modifiées de la formule soient soumises de nouveau pour indiquer le changement.

4. Le 26 mai, le négociateur des intimés est entré en communication avec le représentant du requérant et lui a proposé d'accepter que la décision arbitrale soit modifiée pour satisfaire aux exigences de la Commission de lutte contre l'inflation. Le requérant refusa de ce faire et signala qu'il n'était pas disposé à entamer la discussion en vue de changer ou de modifier la décision arbitrale.

5. Le 27 mai, le Conseil intimé écrivit à la Commission de lutte contre l'inflation pour exprimer son désaccord avec la sentence arbitrale; il souligna qu'en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les R.T.F.P.* il n'avait que 90 jours à compter du 13 avril pour se conformer aux conclusions de la sentence arbitrale, que ses négociations avec le requérant en l'espèce n'avaient pas permis de changer les conclusions de la décision arbitrale de façon à les ramener dans les limites et dans l'esprit des indicateurs, et qu'en conséquence, il était confronté au

² S.C. 1974-75-76, c. 75.

³ *Canada Gazette* Part II, Vol. 110, No. 1 [SOR/76-1].

² S.C. 1974-75-76, c. 75.

³ *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 110, n° 1 [DORS/76-1].

face of the obligation to comply with the arbitral award.

6. On the 18th of June, the Anti-Inflation Board wrote to the respondent to acknowledge receipt of the letter of the 27th of May and to advise the respondent Board that it "will be in touch with the employer and the employee representative to ascertain whether there is any relevant new information which should be considered prior to referral of this case to the Administrator."

7. On the 30th of June, the respondent wrote to the P.S.S.R. Board and requested that, pursuant to section 74 of the *P.S.S.R. Act*, it grant an order extending the period of time within which the award must be implemented for a further 90 days from the time when the Administrator under the *Anti-Inflation Act* communicates his decision.

8. On the 2nd of July, the Secretary of the P.S.S.R. Board wrote to the agent of the applicant herein advising him of the respondent Treasury Board's request for extension of time and requested that any representations he wished to make be filed forthwith.

9. On the 5th of July, 1976, the applicant replied stating that it was objecting strongly to the respondent Board's request for an order extending time to comply with the award of the 13th of April and stated that, when the applicant's representative returned from vacation on the 7th of July he would forthwith file reasons for such objection.

10. On the 7th of July, a representative of the respondent Board handed to an official representative of the applicant a copy of the Anti-Inflation Board's letter of the 20th of May 1976 and of the respondent Board's reply of the 27th of May 1976.

11. On the 12th of July 1976, the representative of the applicant wrote to the P.S.S.R. Board giving the grounds for its objection to the granting of any extension to the respondents. The substance of the objection was that neither the Anti-Inflation Board nor the Administrator had any authority whatsoever to interfere with the arbitral award and that the award was binding

dilemme suivant, à savoir, quoi faire avec la lettre de la Commission de lutte contre l'inflation du 20 mai, face à l'obligation de se conformer à la décision arbitrale.

6. Le 18 juin, la Commission de lutte contre l'inflation écrivit au Conseil intimé pour accuser réception de sa lettre du 27 mai et l'aviser qu'elle [TRADUCTION] «entrerait en communication avec l'employeur et le représentant des employés pour vérifier s'il n'y avait pas de faits nouveaux pertinents qui devraient être examinés avant le renvoi de l'affaire au Directeur.»

7. Le 30 juin, le Conseil intimé écrivit à la Commission des R.T.F.P. et lui demanda, conformément à l'article 74 de la *Loi sur les R.T.F.P.*, une ordonnance qui ajouterait au délai d'exécution de la décision arbitrale une période supplémentaire de 90 jours, à compter du jour où le Directeur, en vertu de la *Loi anti-inflation*, rend sa décision.

8. Le 2 juillet, le secrétaire de la Commission des R.T.F.P. écrivit au représentant du requérant pour l'aviser que le Conseil du Trésor intimé avait présenté une demande de prorogation de délai et que, s'il désirait faire des observations, il devait les produire sans délai.

9. Le 5 juillet 1976, le requérant répondit en déclarant qu'il s'opposait vivement à la demande d'ordonnance du Conseil intimé aux fins de proroger le délai prévu pour se conformer à la décision arbitrale du 13 avril, et que son représentant produirait les motifs de son opposition dès son retour de vacances le 7 juillet.

10. Le 7 juillet, un représentant du Conseil intimé remit à un représentant officiel du requérant une copie de la lettre de la Commission de lutte contre l'inflation en date du 20 mai 1976, ainsi qu'une copie de la réponse du Conseil intimé en date du 27 mai 1976.

11. Dans une lettre en date du 12 juillet 1976 adressée à la Commission des R.T.F.P., le représentant du requérant fournissait les motifs de son opposition à ce qu'on accorde une prorogation de délai aux intimés. Le fond de l'opposition était que la Commission de lutte contre l'inflation et le Directeur n'avaient aucune compétence pour intervenir dans la décision arbitrale,

on both parties and was not subject to consideration or control by the Board or the Administrator under the *Anti-Inflation Act*.

12. Both parties agreed that the time to comply with the award of the 13th of April expired on the 12th of July 1976, notwithstanding that the date of the 11th of July had been mentioned in some correspondence.

13. The present application was launched on the 14th of July by way of originating notice of motion without any demand to comply with the arbitral award having been made on the respondents by the applicant.

14. To the date of the hearing of this motion, the Anti-Inflation Board has not yet communicated with the applicant and the matter has not yet been referred to the Administrator appointed under the *Anti-Inflation Act*.

As to the merits, the fundamental argument of counsel for the applicant was to the effect that the arbitral award was made pursuant to a statute, namely, section 67 of the *P.S.S.R. Act* that it was absolutely binding by reason of section 72 and a statutory, public, non-discretionary duty was imposed on the respondents to implement it by virtue of section 74 of the *P.S.S.R. Act*. The award, therefore, created final and binding statutory rights in the employees which rights were not affected by or taken away by any of the provisions of the *Anti-Inflation Act* and that there was nothing for the Anti-Inflation Board to consider in accordance with its duties and powers enumerated in section 12 of the *Anti-Inflation Act*, with the result that, although a negotiated collective agreement would be subject to the *Anti-Inflation Act*, any subject-matter covered by an arbitral award would not. It was, again according to the applicant, the legal duty of the P.S.S.R. Board in making an award to take into account the provisions of the *Anti-Inflation Act* and, furthermore, it is clear from the wording of the award that in fact it purported to do so.

Much time and argument were devoted by both sides on this fundamental issue as to the merits of the case and also on a further corollary argument advanced by counsel for the applicant. However,

que celle-ci liait les deux parties et n'était pas soumise à l'appréciation ou au contrôle de la Commission ou du Directeur en vertu de la *Loi anti-inflation*.

12. Les deux parties ont convenu que le délai pour se conformer à la décision arbitrale du 13 avril expirait le 12 juillet 1976, bien qu'il ait été question du 11 juillet dans certaines lettres.

13. La présente procédure a été entamée le 14 juillet au moyen d'un avis de requête introductif d'instance sans que le requérant ait exigé des intimés qu'ils se conforment à la décision arbitrale.

14. Au début de l'audition de cette requête, la Commission de lutte contre l'inflation n'avait pas encore communiqué avec le requérant et l'affaire n'avait pas encore été soumise au Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation*.

Quant au fond de la requête, l'argument principal de l'avocat du requérant porte que la décision arbitrale a été prononcée en conformité d'un texte législatif, savoir l'article 67 de la *Loi sur les R.T.F.P.*, qu'elle lie les parties d'une façon absolue en vertu de l'article 72, et qu'en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les R.T.F.P.*, les intimés ont une obligation prévue par la loi, publique et non discrétionnaire de l'exécuter. En conséquence, suivant cet argument, la décision arbitrale crée en faveur des employés des droits qui sont prévus par la loi, qui ont un effet obligatoire et définitif et qui ne sont touchés ou annulés par aucune disposition de la *Loi anti-inflation*, et la Commission de lutte contre l'inflation n'a rien à examiner en vertu de ses fonctions et de ses pouvoirs énumérés à l'article 12 de la *Loi anti-inflation* si bien que, même si une convention collective négociée est assujettie à la *Loi anti-inflation*, toute question faisant l'objet d'une décision arbitrale ne le serait pas. La Commission des R.T.F.P., toujours selon le requérant, a l'obligation en rendant une décision arbitrale, de tenir compte des dispositions de la *Loi anti-inflation* et, de plus, le libellé de la décision montre clairement que telle était effectivement son intention.

Les deux parties ont passé beaucoup de temps et soulevé de nombreux arguments sur cette question fondamentale touchant le fond du litige, ainsi que sur un argument dérivant de cette question avancé

altogether apart from the merits of the case, there were several grounds advanced by counsel for the respondents why *mandamus* would not lie in any event, regardless of the merits.

The main objections made may be summarized as follows:

1. That in so far as the status of a bargaining agent is concerned, the only effect flowing from certification as a bargaining agent is to be found in section 40 of the *P.S.S.R. Act*. This section strictly limits the rights of a bargaining agent, as defined under section 2 of the Act, to bargain collectively on behalf of the employees, to bind them and to represent them in arbitration and other proceedings under the Act itself. The applicant would therefore have no status as a bargaining agent under the Act to maintain the present action in this Court, especially where the substance of the remedy sought exists under the *P.S.S.R. Act* itself. That the fact that the applicant is incorporated and would as a legal person be entitled to sue or be sued in any court does not help it in the present situation since the applicant, as a corporation, has no interest in the issue and, therefore, cannot maintain the action which is not expressed to be nor is it in fact a representative action.

2. That the respondent Board, in the exercise of its function under the *P.S.S.R. Act*, is not amenable before this Court since, as provided for under section 3(1) of the *Financial Administration Act*⁴ it is "a committee of the Queen's Privy Council for Canada" and under section 5(1)(e) of that Act, the Treasury Board acts for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to:

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

It was argued therefore that in the exercise of its functions in the present matter, the respondent Board was not acting as the mere agent of the legislature to perform specific acts for which it would be subject to *mandamus* but was truly

par l'avocat du requérant. Cependant, à tout considérer, abstraction faite du fond du litige, l'avocat des intimés a fait valoir plusieurs motifs pour lesquels le *mandamus* ne serait pas recevable de toute manière indépendamment du fond.

Les principaux motifs d'opposition peuvent se résumer ainsi:

1. En ce qui concerne la capacité juridique d'un agent négociateur, le seul effet découlant de l'accréditation en cette qualité se retrouve à l'article 40 de la *Loi sur les R.T.F.P.* Cet article limite expressément les droits d'un agent négociateur, définis à l'article 2 de la Loi, à négocier collectivement au nom des employés, à les engager et à les représenter à l'arbitrage et dans d'autres procédures en vertu de la Loi elle-même. Le requérant, en qualité d'agent négociateur en vertu de la Loi, n'aurait donc pas la capacité juridique de soutenir la présente action devant cette Cour, spécialement lorsque l'essentiel de la solution recherchée réside dans la *Loi sur les R.T.F.P.* elle-même. Le fait que le requérant est constitué en corporation et peut, à titre de personne morale, poursuivre ou être poursuivi devant n'importe quel tribunal ne l'aide pas dans le cas présent, vu qu'à titre de personne morale il n'a aucun intérêt dans la question en litige et, par conséquent, ne peut soutenir l'action qu'on ne prétend pas être d'une portée générale et qui, en fait, ne l'est pas.

2. Le Conseil intimé, dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la *Loi sur les R.T.F.P.* ne peut être poursuivi devant cette Cour, puisqu'en vertu de l'article 3(1) de la *Loi sur l'administration financière*⁴, il est «un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada» et qu'en vertu de l'article 5(1)e) de la même loi, le Conseil du Trésor agit au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toute question concernant:

e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d'emploi des personnes qui y sont employées; . . .

On a donc soutenu que, dans l'exercice de ses fonctions dans la présente affaire, le Conseil intimé n'agissait pas comme le simple mandataire de la législature dans l'exécution de devoirs spécifiques pour lesquels il pourrait être assujetti

⁴ R.S.C. 1970, c. F-10.

⁴ S.R.C. 1970, c. F-10.

acting as an agent of the Crown and in such capacity was immune from *mandamus*. The following cases were referred to and argued: *Minister of Finance of British Columbia v. The King*⁵; *The Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury*⁶; and *The Queen v. Secretary of State for War*⁷.

3. That, in any event, the true defendant in any action against the employer would not be the Treasury Board but Her Majesty in right of Canada since in section 2 of the *P.S.S.R. Act* itself "employer" is defined as "Her Majesty in right of Canada as represented by . . . the Treasury Board . . ."

4. That, as no demand whatsoever had been made on the respondents by the applicant to comply with the award and since there was therefore no refusal to comply, *mandamus* ordering the respondents to comply would not lie.

Several, if not all of these objections, would appear to have merit but I am refraining from making any specific finding thereon in view of the existence of what is apparently a more fundamental and certainly a more substantive objection as to why *mandamus* cannot lie in the particular circumstances of this case.

There exists at common law no contractual obligation of the Crown toward its servants as in the case of an ordinary master and his servants. All rights of Crown's servants to claim against it must flow from statute. In this particular case the rights of the employees and the forum and procedure for determining and for enforcing those rights are contained in the *P.S.S.R. Act*. Furthermore, it, like most labour relations Acts, creates many new and purely statutory obligations on the part of the employer and corresponding rights on the part of the employees and their bargaining agents pertaining to collective agreements, labour disputes and matters incidental thereto, which do not exist at common law. For the purpose of providing a means of protecting and enforcing the rights of employees, it also, as in the case of most labour

au *mandamus*, mais qu'il agissait véritablement à titre de mandataire de la Couronne, et qu'à ce titre, il était à l'abri d'un *mandamus*. Les arrêts suivants furent cités et débattus: *Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique c. Le Roi*⁵; *La Reine c. The Lords Commissioners of the Treasury*⁶; et *La Reine c. Secretary of State for War*⁷.

3. En tout état de cause, le véritable défendeur dans toute action dirigée contre l'employeur ne serait pas le Conseil du Trésor, mais Sa Majesté du chef du Canada car, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les R.T.F.P.*, le mot «employeur» désigne «Sa Majesté du chef du Canada représentée . . . par le Conseil du Trésor . . .»

4. Vu que le requérant n'a en aucune façon exigé des intimés qu'ils se conforment à la décision arbitrale, et que par conséquent il n'y a pas eu refus de s'y conformer, ou ne peut avoir recours au *mandamus* pour ordonner aux intimés de se conformer.

Plusieurs de ces objections, sinon toutes, paraissent fondées, mais je me garde bien d'en tirer des conclusions spécifiques étant donné l'existence de ce qui est apparemment une objection plus fondamentale et qui certainement touche plus directement le fond, à savoir pourquoi ne pourrait-on pas délivrer un bref de *mandamus* dans les circonstances particulières de l'espèce.

En *common law*, l'État n'a aucune obligation contractuelle envers ses employés, comme dans le cas d'un employeur ordinaire vis-à-vis ses employés. Tous les droits de revendication des employés contre l'État doivent découler d'une loi. En l'espèce, les droits des employés, le tribunal compétent et la procédure pour déterminer et faire valoir ces droits sont contenus dans la *Loi sur les R.T.F.P.* De plus, comme la plupart des lois sur les relations du travail, elle impose à l'employeur de nouvelles obligations purement statutaires et, d'autre part, elle crée des droits correspondants en faveur des employés et de leurs agents négociateurs relativement aux conventions collectives, aux conflits de travail et à d'autres questions incidentes qui n'existent pas en *common law*. Également, pour fournir un moyen de protéger et de faire

⁵ [1935] S.C.R. 278 at 284-285.

⁶ (1872) L.R. 7 Q.B. 387.

⁷ [1891] 2 Q.B. 326 at 338.

⁵ [1935] R.C.S. 278, aux pp. 284 et 285.

⁶ (1872) L.R. 7 Q.B. 387.

⁷ [1891] 2 Q.B. 326, à la p. 338.

codes, creates, recognizes and gives special legal status and powers to legal personalities or parties, such as the applicant, who otherwise would possess no legal existence or standing whatsoever in labour matters. These powers include that of enforcing the special statutory rights of the employees by application to the Board itself (refer section 20) or to the Chief Adjudicator (refer section 98). These constitute special forums for the determination of those rights and are endowed with executory powers of enforcement.

As to the status of the applicant to seek the relief presently requested by way of reference of a grievance to an adjudicator, the relevant portions of section 40 read as follows:

40. (1) ...

(a) the employee organization has the exclusive right under this Act

(ii) to represent, in accordance with this Act, an employee in the presentation or reference to adjudication of a grievance relating to the interpretation or application of ... [an] arbitral award applying to the bargaining unit to which the employee belongs;

As to the forum and mechanism for enforcement by means of grievance submitted by an employee covering a right such as the present one, section 91 provides:

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

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

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

As to the forum and mechanism for enforcement by the bargaining agent by way of adjudication, section 98 provides as follows:

98. (1) Where the employer and a bargaining agent ... are bound by an arbitral award and

(a) ... the bargaining agent seeks to enforce an obligation that is alleged to arise out of the ... arbitral award, and

(b) the obligation, if any, is not an obligation the enforcement of which may be the subject of a grievance of an

respecter les droits des employés, cette loi, comme c'est le cas de la plupart des lois du travail, crée, reconnaît et accorde une capacité juridique particulière et des pouvoirs à des personnes morales ou à des parties, comme le requérant, qui autrement, n'auraient absolument aucune existence ou capacité juridiques dans le domaine des relations du travail. Ces pouvoirs comprennent celui de faire respecter les droits spéciaux que la loi accorde aux employés en s'adressant à la Commission elle-même (voir l'article 20) ou à l'arbitre en chef (voir l'article 98). Ce sont des tribunaux spéciaux créés pour déterminer ces droits, et ils possèdent les pouvoirs pour les faire respecter.

Quant à la capacité juridique du requérant de solliciter le présent redressement par voie de renvoi d'un grief à un arbitre, les extraits pertinents de l'article 40 se lisent comme suit:

40. (1) ...

a) l'association d'employés a, en vertu de la présente loi, le droit exclusif

(ii) de représenter un employé, en conformité de la présente loi, à l'occasion de la présentation ou du renvoi à un arbitre d'un grief relatif à l'interprétation ou à l'application ... d'une décision arbitrale s'appliquant à l'unité de négociation dont fait partie l'employé;

Relativement au tribunal et au mécanisme d'exécution auxquels un employé peut avoir recours au moyen d'un grief touchant un droit comme celui en l'espèce, l'article 91 dispose:

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

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

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

Relativement au tribunal et au mécanisme d'exécution auxquels l'agent négociateur peut avoir recours par voie d'arbitrage, l'article 98 prévoit ce qui suit:

98. (1) Lorsque l'employeur et un agent négociateur ... sont liés par une décision arbitrale et

a) que ... l'agent négociateur cherche à faire exécuter une obligation qu'on prétend découler ... de la décision arbitrale, et

b) que l'obligation, s'il en est, n'est pas une obligation dont l'exécution peut faire l'objet d'un grief d'un employé de

employee in the bargaining unit to which the collective agreement or arbitral award applies,
 ... the bargaining agent may, in the prescribed manner, refer the matter to the chief adjudicator who shall personally hear and determine whether there is an obligation as alleged'

(2) The chief adjudicator shall hear and determine the matter so referred to him as though it were a grievance, and subsection 95(2) and sections 96 and 97 apply to its hearing and determination.

Where it is sought to refer the matter directly to the P.S.S.R. Board, section 20 obliges the latter to hear and determine the matter and empowers it to direct that its finding be complied with. The relevant portions of that section read as follows:

20. (1) The Board shall examine and inquire into any complaint made to it that the employer, or any person acting on its behalf, . . . has failed

(b) to give effect to any provision of an arbitral award;

(2) Where under subsection (1) the Board determines that any person has failed . . . to give effect to any provision or decision or to comply with any regulation as described in subsection (1), it may make an order, addressed to that person, directing him to observe the prohibition, give effect to the provision or decision . . . or take such action as may be required in that behalf within such specified period as the Board may consider appropriate and,

(a) where that person has acted or purported to act on behalf of the employer, it shall direct its order as well

(ii) . . . to the Secretary of the Treasury Board; . . .

Should the Treasury Board fail to comply, section 21 provides:

21. Where any order made under section 20 directs some action to be taken and is not complied with within the period specified in the order for the taking of such action, the Board shall forward to the Minister through whom it reports to Parliament a copy of its order, a report of the circumstances and all documents relevant thereto, and the copy of the order, the report and the relevant documents shall be laid by the Minister before Parliament within fifteen days after receipt thereof by him or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

It is clear that the Act provides that in such a case Parliament itself is the ultimate authority.

In the present case, since special statutory rights and obligations as well as peculiar legal parties or agents are created by statute and a complete procedure is provided in the statute for the deter-

l'unité de négociation visée par la convention collective ou la décision arbitrale,

... l'agent négociateur peut, de la manière prescrite, renvoyer l'affaire à l'arbitre en chef qui doit personnellement l'entendre, décider si l'obligation alléguée existe et,

(2) L'arbitre en chef doit entendre et trancher l'affaire qui lui est ainsi renvoyée comme s'il s'agissait d'un grief, et le paragraphe 95(2) ainsi que les articles 96 et 97 s'appliquent à son audition et à la décision à rendre en l'espèce.

Lorsqu'on cherche à soumettre la question directement à la Commission des R.T.F.P., celle-ci, en vertu de l'article 20, est tenue d'entendre et de trancher l'affaire et est investie du pouvoir d'ordonner qu'on se conforme à sa décision. Voici les extraits pertinents de cet article:

20. (1) La Commission doit se renseigner et enquêter sur toute plainte à elle faite portant que l'employeur ou une personne agissant pour son compte, . . . a omis

b) de donner effet à une disposition d'une décision arbitrale;

(2) Lorsque, en vertu du paragraphe (1), la Commission décide qu'une personne n'a pas . . . donné effet à une disposition ou à une décision ou ne s'est pas conformée à un règlement décrit au paragraphe (1), elle peut rendre une ordonnance, adressée à cette personne, lui enjoignant d'observer cette interdiction, de donner effet à la disposition ou à la décision . . . ou de prendre toute mesure requise à cet effet dans le délai que la Commission estime approprié et,

a) lorsque la personne a agi ou a prétendu agir pour le compte de l'employeur, la Commission doit aussi adresser son ordonnance,

(ii) . . . au secrétaire du conseil du Trésor; . . .

Voici ce que prévoit l'article 21, au cas où le Conseil du Trésor négligerait de se conformer:

21. Lorsque, selon une ordonnance rendue en vertu de l'article 20, une initiative quelconque doit être prise et ne l'est pas dans le délai prévu à cette fin, la Commission doit transmettre au Ministre, par l'intermédiaire de qui elle rend compte au Parlement, une copie de son ordonnance, un exposé des circonstances et tous les documents y relatifs. Le Ministre doit déposer au Parlement la copie de l'ordonnance, l'exposé et les documents y relatifs, dans les quinze jours qui suivent le jour où il les a reçus ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un des quinze premiers jours où le Parlement siège par la suite.

Il est évident que la Loi prévoit que dans un tel cas le Parlement est l'autorité suprême.

En l'espèce, vu que la loi crée des obligations et des droits spéciaux, ainsi que des parties ou des mandataires d'un genre particulier, et qu'elle prévoit une procédure adéquate pour déterminer et

mination and the enforcement of such rights, not only must this Court refrain from interfering but, in my view, having regard to the wording of the above sections, this Court does not have the jurisdiction to intervene at this stage. It would constitute a direct contravention of the express will of Parliament that these matters be dealt with pursuant to the Act on which the rights are founded. Section 18 of the *Federal Court Act* is by no means an overriding authority for this Court to intervene at any time regardless of the circumstances. It is merely enabling legislation permitting this statutory Court which possesses no jurisdiction or powers other than those granted to it by statute, to exercise its jurisdiction in the field of *mandamus* and other related fields providing it is otherwise proper and permissible for it to do so.

In the case before me there is no question of the Board or of the Chief Adjudicator having refused or neglected to exercise jurisdiction or of jurisdiction having been exceeded: the applicant has requested no one except this Court to act.

The motion for *mandamus* will therefore be dismissed with costs.

faire respecter ces droits, non seulement cette cour doit-elle s'abstenir d'intervenir mais, à mon avis, compte tenu du libellé des articles précités, cette cour n'a pas compétence pour intervenir à ce stade-ci. Ce serait aller directement à l'encontre de l'intention formelle du Parlement que d'examiner ces questions en application de la Loi d'où découlent ces droits. L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne confère en aucune façon à cette cour un pouvoir dérogatoire qui lui permet d'intervenir à tout moment sans égard aux circonstances. C'est tout simplement un texte de loi qui permet à cette cour créée par la loi, qui n'a d'autre juridiction ou d'autres pouvoirs que ceux que lui accorde la loi, d'exercer sa compétence dans le domaine du *mandamus* et dans d'autres domaines connexes pourvu qu'il soit par ailleurs opportun et permis de le faire.

En l'espèce, il n'est aucunement question que la Commission ou l'arbitre en chef aient refusé ou omis d'exercer leur compétence, ou qu'ils aient outrepassé leur compétence, car le requérant n'a demandé à personne d'agir, si ce n'est à cette cour.

La requête en *mandamus* est donc rejetée avec dépens.