

A-684-77

A-684-77

Michel Proulx (Applicant)

v.

Public Service Staff Relations Board and Roland Tremblay (Respondents)

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and Hyde D.J.—Montreal, February 3; Ottawa, March 15, 1978.

Judicial review — Public Service — Labour Relations — Applicant dismissed from job — Grievance consolidated with others at hearing — Adjudicator's reasons for decision not in compliance with P.S.S.R.B. Rules of Procedure — Whether or not decision should be set aside because of form of reasons for decision — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 91, 99(3) — P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, SOR/75-604, s. 86(1).

This is a section 28 application to set aside the Public Service Staff Relations Board's dismissal of applicant's grievance. The Adjudicator rendered his decision with reference to many grievances that had been consolidated at the Union's request. Applicant now questions whether the alleged failure of the "decision" to comply with section 86 of the Board's Rules of Procedure constitutes a failure of jurisdiction and whether the failure to give a summary of applicant's arguments violated the principles of natural justice.

Held, (Le Dain J. dissenting): the application is dismissed.

Per Jackett C.J. (Hyde D.J. concurring): There is no breach of the principles of natural justice that would be a ground for invalidating the decision. The primary function of reasons is not to ensure that justice be done but to attempt to make the parties (particularly the unsuccessful party) realize that the matter has been dealt with in an unbiased judicial manner and thus, by making decisions more acceptable, make it more probable that the process will serve its objective of substituting due process for anarchy. There has been substantial compliance with Regulation 86 when the Adjudicator's decision is read as a whole. A mere deviation from prescribed form, not resulting in an unjust decision, probably would not be sufficient of itself to invalidate an adjudicator's decision. Further, it is doubtful that section 99(3) authorized the Board to lay down a rigid formula for the form of the *reasons* of an adjudicator's "decision" as opposed to the form of the actual *decision* disposing of the grievance, and even if it did, it is doubtful that the Regulations would be mandatory as opposed to regulatory.

Per Le Dain J. dissenting: The requirements laid down by section 86(1) of the Regulations relate to the form of the decision and therefore fall within the authority conferred by section 99 of the *Public Service Staff Relations Act*. The Adjudicator's decision does not comply with those requirements and should be treated as an error of law. A requirement in a statute or regulation to give reasons for an administrative

Michel Proulx (Requérant)

c.

a La Commission des relations de travail dans la Fonction publique et Roland Tremblay (Intimés)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 3 février; Ottawa, le 15 mars 1978.

Examen judiciaire — Fonction publique — Relations du travail — Congédiement du requérant — Audition commune de ce grief et de ceux d'autres employés — Les motifs de la décision de l'arbitre ne respectent pas les exigences des Règles de procédure de la C.R.T.F.P. — La décision doit-elle être annulée en raison de la forme des motifs? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 91, 99(3) — Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P., DORS/75-604, art. 86(1).

d Il s'agit d'une demande en vertu de l'article 28 visant à faire annuler le rejet, par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, du grief du requérant. L'arbitre a rendu une décision pour ce qui touche les nombreux griefs qui ont fait l'objet d'une audition commune à la demande du syndicat. Le requérant veut savoir si le fait que la «*décision*» ne respecte pas les exigences de l'article 86 des Règles de procédure de la Commission constitue un refus d'exercer sa compétence et si le défaut de donner un sommaire des arguments du requérant constitue une violation des principes de justice naturelle.

Arrêt (le juge Le Dain dissident): la demande est rejetée.

f Le juge en chef Jackett (le juge suppléant Hyde souscrivant): Il n'y a pas eu violation des règles de justice naturelle qui entraînerait la nullité de la décision. Le rôle essentiel des motifs n'est pas d'assurer que justice est faite, mais d'essayer de faire réaliser aux parties (particulièrement la partie perdante) que l'affaire a été examinée d'une manière judiciaire, sans parti pris, et ainsi, en rendant les décisions plus facilement acceptables, faire en sorte qu'il soit plus probable que l'application régulière de la loi atteindra son objectif qui est de se substituer à l'anarchie. Considérée dans son ensemble, la décision est en substance conforme à l'article 86 du Règlement. Un simple écart de la forme prescrite qui ne résulte pas en une décision possiblement injuste ne suffirait pas, en soi, à annuler la décision d'un arbitre. De plus, il y a des doutes sérieux que l'article 99(3) ait autorisé la Commission à établir une formule rigide pour la forme des *motifs* de la «*décision*» d'un arbitre par opposition à la forme de la *décision* même qui dispose d'un grief et, même si la Commission avait eu ce pouvoir de réglementation, il y a des doutes que les règlements ainsi établis soient impératifs, par opposition à facultatifs.

j Le juge Le Dain dissident: Les exigences formulées à l'article 86(1) du Règlement ont trait à la forme de la décision et relèvent donc du pouvoir que confère l'article 99 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. La décision de l'arbitre ne respecte pas ces exigences et constitue une erreur de droit. L'obligation qu'impose une loi ou un règlement de donner les motifs d'une décision administrative doit être consi-

decision should be considered mandatory rather than directory. One of the chief purposes of a requirement of a statute or regulation that an administrative tribunal give reasons for its decision is to afford a basis for review.

Comité d'Appel du Bureau Provincial de Médecine v. Chèvrefils [1974] C.A. 123, distinguished. *Minister of National Revenue v. Wrights' Canadian Ropes Ltd.* [1974] 1 D.L.R. 721, distinguished. *Mountview Court Properties Ltd. v. Devlin* (1970) 21 P. & C.R. 689, applied.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Paul Lesage for applicant.
André Bluteau for respondents.

SOLICITORS:

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montreal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of a Deputy Chairman of the Public Service Staff Relations Board dated September 15, 1977.

As contemplated by section 90 of the *Public Service Staff Relations Act*¹, the applicant presented a grievance in respect of his discharge for alleged misconduct from his position as an employee of the Post Office Department. That grievance having been rejected at the final level in the grievance process, the applicant referred his grievance to adjudication under section 91 of that Act.

On December 29, 1975, the Deputy Chairman who had apparently been named as adjudicator (hereinafter referred to as the "Adjudicator") granted a request by the Union that represented the applicant, which request had been opposed by the employer, that there be a consolidated hearing of the applicant's case and the cases of a large number of other grievors.

¹ R.S.C. 1970, c. P-35.

dérée comme impérative et non comme facultative. Un des principaux objectifs d'une exigence, formulée dans une loi ou un règlement, voulant qu'un tribunal administratif donne les motifs de sa décision est de fournir une base susceptible d'examen.

^a Distinction faite avec les arrêts: *Comité d'Appel du Bureau Provincial de Médecine c. Chèvrefils* [1974] C.A. 123; *M.R.N. c. Wrights' Canadian Ropes Ltd.* [1974] 1 D.L.R. 721. Arrêt appliqué: *Mountview Court Properties Ltd. c. Devlin* (1970) 21 P. & C.R. 689.

^b DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

^c *Paul Lesage* pour le requérant.
André Bluteau pour les intimés.

PROCUREURS:

^d *Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary*, Montréal, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

^f LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande en vertu de l'article 28 visant à faire annuler une décision d'un président suppléant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en date du 15 septembre 1977.

^g Comme le prévoit l'article 90 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*¹, le requérant a exposé un grief relativement à son renvoi comme employé du ministère des Postes pour cause d'inconduite alléguée contre lui. Ce grief ayant été rejeté au dernier palier de la procédure applicable aux griefs, le requérant a, en vertu de l'article 91 de cette loi, renvoyé le grief à l'arbitrage.

^h Le 29 décembre 1975, le président suppléant qui avait apparemment été nommé arbitre (ci-après appelé l'«arbitre») a accueilli une demande du syndicat représentant le requérant, à laquelle s'était opposé l'employeur, qui cherchait à obtenir une audition commune du grief du requérant et de celui de nombreux autres employés s'estimant lésés.

¹ S.R.C. 1970, c. P-35.

The hearing of the applicant's grievance apparently took place during January, 1976. The consolidated hearing continued until July, 1977.

On April 19, 1977, the Adjudicator dismissed, with reasons, a motion by the Union for leave to present evidence that employees other than the grievors committed the same offence as the grievors without being disciplined.

On September 15, 1977, by a 74 page document, the Adjudicator rendered his decision with reference to the various grievances that were the subject of the consolidated hearing. By that document, the applicant's grievance was dismissed. A few days later, this section 28 application was launched to set aside that decision.

According to the applicant's memorandum in this Court, the applicant's grievance was dismissed as follows:

[TRANSLATION] Michel Proulx 166-2-2134

Discharged; seniority dates back to July, 1973; has no disciplinary record.

Also alleged against Mr. Proulx are the three incidents of April 12 alleged against Mr. Faulkner; however, he is considered to have been an abettor. The employer has proved these incidents.

He is also alleged to have forced casual employees out onto the sidewalk in front of the Post Office on April 13.

Of all the witnesses called in his defence, only one, Mr. Lee, inspired confidence. The latter did not contradict the allegations concerning the events of April 12.

The Adjudicator does not feel that he should intervene.

By his memorandum in this Court, the applicant raises, in effect, as I understand it, two questions, viz.:

1. Does the alleged failure of the "decision" to comply with the requirements of section 86 of the Commission's Rules of Procedure constitute a refusal of jurisdiction? and

2. Is the failure to comply with section 86 by giving a summary of the applicant's arguments a violation of the principles of natural justice?

Section 99(3) of the *Public Service Staff Relations Act* authorizes the Public Service Staff Relations Board to make regulations in relation to the adjudication of grievances including, *inter alia*,

Il appert que l'audition du grief du requérant eut lieu en janvier 1976. L'audition commune s'est poursuivie jusqu'en juillet 1977.

Le 19 avril 1977, l'arbitre a rejeté, avec motifs à l'appui, une requête du syndicat qui demandait la permission de présenter la preuve que des employés autres que les employés s'estimant lésés avaient commis la même infraction que ceux-ci sans que des mesures disciplinaires soient prises contre eux.

Le 15 septembre 1977, dans un document de 74 pages, l'arbitre rendait sa décision sur les différents griefs qui faisaient l'objet de l'audition commune. Ce document rejetait le grief du requérant. Quelques jours plus tard, celui-ci introduisait la présente demande en vertu de l'article 28 pour faire annuler cette décision.

Suivant l'exposé du requérant devant cette cour, son grief a été rejeté comme suit:

Michel Proulx 166-2-2134

Congédié, ancienneté à juillet 1973, pas de dossier disciplinaire.

On lui reproche pour le 12 avril, les trois (3) mêmes incidents qu'à Faulkner, mais comme second et l'employeur a fait la preuve de ces incidents.

On lui reproche aussi d'avoir, le 13 avril expulsé des aides occasionnels sur le trottoir en face de l'édifice des postes.

De tous les témoins amenés en défense, un seul est sympathique, le témoin Lee et il ne contredit rien de ce qui s'est passé le 12 avril.

L'arbitre ne croit pas non plus pouvoir intervenir.

Si je comprends bien, par son exposé devant cette cour, le requérant soulève en fait deux questions, savoir:

1. Le fait que la «décision» ne respecte pas les exigences de l'article 86 des Règles de procédure de la Commission constitue-t-il un refus, de la part de la Commission, d'exercer sa compétence? et

2. Le défaut de se conformer à l'article 86 en ne donnant pas un sommaire des arguments du requérant constitue-t-il une violation des principes de justice naturelle?

L'article 99(3) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* autorise la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à établir des règlements relatifs à l'arbi-

regulations respecting "the form of decisions rendered by adjudicators". Section 86 of the Board's Regulations and Rules of Procedure² reads as follows:

86. (1) The decision of an adjudicator or a board of adjudication shall contain

- (a) a summary statement of the grievance;
- (b) a summary of the representations of the parties;
- (c) the decision on the grievance; and
- (d) the reasons for the decision.

(2) A decision made by an adjudicator shall be signed by the adjudicator.

By the memorandum filed in this Court on his behalf, the applicant's submissions based on Regulation 86 are summarized as follows:

[TRANSLATION] 11—The decision of the Board handed down on September 15, 1977 does not comply with the provisions of section 86(1) of the Regulations, in that it does not include a summary statement of the grievance, a summary of the representations of the parties, the decision on the grievance or the reasons for the decision;

12—By using the expression "shall" in section 86(1) of the Regulations, the legislator placed a definite obligation on the Adjudicator, and failure to fulfil this obligation affected the exercise of his jurisdiction;

13—Indeed, section 28 of the Interpretation Act (R.S.C. 1970, c. I-23) provides that "in every enactment ... 'shall' is to be construed as imperative";

14—The Board therefore has an obligation to act which, when not fulfilled, results in irregularities in the exercise of its jurisdiction, and this renders the decision invalid;

15—Dussault states at page 1392 of his text:

The first indication that the legislator intended to treat certain procedural rules as absolute, imperative and obligatory is the use of the term "shall" instead of "may". Thus, when legislation provides that an officer "shall" do a certain thing, perform a certain action in a certain manner, it can safely be presumed that this provision is imperative.

16—Further, Pratte J.A. of the Quebec Court of Appeal states in *Gagné v. La Brique Citadelle*:

Upon reading the above-mentioned text, it can immediately be seen that this is not an incidental provision but a command that matters be ordered in the manner indicated and no other. It is true that the text does not expressly prohibit deviation from the provision, but this is implied in the command.

17—The conclusion from legal theory and case law, therefore, is that failure of an organization to comply with obligations imposed on it by legislation with respect to the exercise of its

trage des griefs et, notamment, en ce qui concerne «la forme des décisions rendues par les arbitres». L'article 86 des Règlement et règles de procédure de la Commission² se lit comme suit:

86. (1) La décision d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage doit contenir

- a) un sommaire du grief;
- b) un sommaire des observations des parties;
- c) la décision intervenue sur le grief; et
- d) les motifs de la décision.

(2) Une décision rendue par un arbitre doit être signée par lui.

L'exposé déposé en cette cour résume comme suit les prétentions du requérant fondées sur l'article 86 du Règlement:

11—La décision de la Commission rendue le 15 septembre 1977, à sa face même, ne respecte pas les dispositions de l'article 86(1) du Règlement, en ce qu'elle ne contient pas un sommaire du grief, ne rapporte pas les prétentions des parties, ne fait pas état de la décision rendue sur le grief et n'est aucunement motivée;

12—Le Législateur en employant le terme «doit» dans la rédaction de l'article 86(1) du Règlement a voulu créé [*sic*] pour l'arbitre, une obligation impérative dont le défaut affecte l'exercice de sa juridiction;

13—En effet, l'article 28 à la Loi d'Interprétation (1970 SRC chap. I-23) édicte que «dans un texte législatif, 'doit' ou 'devra' devant un infinitif exprime une obligation»;

14—Il en résulte donc pour la Commission, une obligation de faire, dont le défaut rend irrégulière [*sic*] l'exercice de sa juridiction qui entraîne la nullité de la décision rendue;

15—C'est ainsi que Dussault s'exprime à la page 1392 de son volume:

La première indication voulant que le Législateur a entendu tenir pour absolues, impératives et obligatoires certaines règles procédurales est l'emploi dans la Loi du terme «doit» au lieu du mot «peut». Ainsi lorsqu'un texte législatif dispose qu'un agent doit faire telle chose, accomplir tel geste en procédant de telle façon, une très forte présomption découle en faveur du caractère absolu de cette disposition.

16—La Cour d'Appel du Québec, d'autre part, dans l'affaire *Gagné c. La Brique Citadelle*, s'exprime ainsi par la voie de l'Honorable Justice Pratte:

A la lecture de l'article précité, l'on voit tout de suite qu'il ne s'agit pas là d'une disposition supplétive, mais bien plutôt d'un commandement que les choses se passent de la manière indiquée et non pas autrement. Il est vrai que le texte ne défend pas expressément de déroger à la disposition, mais cette défense est implicitement comprise dans le commandement.

17—On voit donc que la doctrine et la jurisprudence enseignent que le défaut par un organisme de respecter les obligations que la Loi lui impose quant à l'exercice de sa juridiction

² P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, SOR/75-604.

² Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P., DORS/75-604.

jurisdiction results in its decisions being invalidated when such a breach causes serious prejudice to the parties concerned;

18—We respectfully submit that the Board's failure to comply with the imperative provisions of section 86(1) of the Regulations has resulted in serious prejudice to the applicant, in making it impossible for him to judiciously judge whether the Board's decision can be appealed under section 28 of the Federal Court Act, since he cannot, by reading the decision, see whether the Board made an error of law other than that with respect to section 86(1) of the Regulations, or whether it based its decision on an erroneous finding of fact, arrived at in an absurd or arbitrary manner, without taking into account facts brought to its attention;

In considering the attacks based on Regulation 86, it is to be remembered that, at the request of the Union acting on behalf of the applicant and numerous other grievors, the Adjudicator had heard all the grievances together by reason of an argument, as reported by the Adjudicator, that he would be "in a position to render a decision in each case only after having heard all the evidence and after having had an opportunity to consider the penalty imposed by the employer on each grievor". Having, accordingly, had a consolidated hearing of all the grievances, the Arbitrator rendered his decisions in a consolidated form. In the document containing those decisions, after setting out the course of events, the Adjudicator devoted over ten pages to an explanation of the history of the matter that was common to all the cases, to an explanation of his plan for appraising the individual cases, which reads as follows:

[TRANSLATION] CRITERIA FOR THE ANALYSIS OF THE EVIDENCE

In order to analyze the evidence presented before him and to reach a decision which takes all of the criteria into account, the Adjudicator has applied the principles of law set forth below. He has also prepared a chart showing the names of all of the complainants, together with the facts relevant to their cases. This comparison chart will be explained later.

to an explanation of the legal principles that he proposed to apply and to the chart that he had prepared to compare the situations of the respective grievors with each other. He then introduced his discussion of the individual grievances as follows:

[TRANSLATION] THE EVIDENCE AND THE FACTS IN EACH CASE

The Adjudicator now intends to examine the case of each complainant individually. The grievances will not be quoted but the following facts will be given: the disciplinary measure which the complainant is contesting, the complainant's seniority, his

entraîne la nullité de leurs décisions lorsqu'une telle violation cause de graves préjudices aux parties;

18—Nous soumettons bien respectueusement que le défaut par la Commission de respecter les dispositions impératives de l'article 86(1) du Règlement cause un grave préjudice au requérant, principalement celui de le mettre dans l'impossibilité d'évaluer juridiquement si la décision de la Commission est appealable en vertu de l'article 28 de la Loi dans la Cour Fédérale [*sic*], puisqu'il ne peut à la lecture de la décision, voir si la Commission a commis une erreur de droit, autre que celle concernant l'article 86(1) du Règlement, ou si elle a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire, sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance;

Dans l'examen des moyens fondés sur l'article 86 du Règlement, il faut se rappeler que, à la demande du syndicat agissant pour le compte du requérant et de nombreux autres employés s'estimant lésés, l'arbitre avait entendu tous les griefs ensemble en raison de l'argument rapporté par l'arbitre, suivant lequel il serait [TRADUCTION] «en mesure de rendre une décision dans chaque cas seulement après avoir entendu tous les témoignages et avoir eu la possibilité d'examiner la peine qu'a imposée l'employeur à chaque employé s'estimant lésé». Ayant ainsi entendu tous les griefs ensemble, l'arbitre a rendu ses décisions dans un même document. Après avoir exposé le cours des événements, l'arbitre y consacre plus de dix pages à faire l'historique de l'affaire qui était commune à chaque cas, à expliquer ainsi qu'il suit les critères dont il s'est servi pour analyser les cas individuels:

CRITÈRES DE L'ANALYSE DE LA PREUVE

Pour analyser la preuve faite devant lui et en arriver à une décision tenant compte de tous les critères, l'arbitre a respecté certains principes de droit énumérés ci-après et s'est fabriqué une carte sur laquelle apparaît le nom de tous les plaignants avec les faits pertinents à leur cas, cette carte de comparaison sera expliquée plus loin.

et à expliquer les principes juridiques qu'il se proposait d'appliquer et la carte qu'il avait préparée pour comparer la situation des employés s'estimant lésés, les uns par rapport aux autres. Il a alors introduit son examen des griefs individuels comme suit:

LA PREUVE ET LES FAITS DANS CHAQUE CAS

L'arbitre entend maintenant examiner chacun des cas des plaignants en particulier; les griefs ne seront pas récités mais il sera dit qu'elle [*sic*] est la mesure disciplinaire dont se plaint le plaignant, la mention de son ancienneté et de son dossier

disciplinary record, whether or not he is a union steward, the act alleged and the evidence presented.

Once all the cases have been examined, the Adjudicator will state his conclusion and decisions in each case, ruling on whether the measure imposed was appropriate or whether another should be substituted for it.

(With reference to this introduction it is to be noted that the Adjudicator says that the grievances will not be set out as such but the disciplinary action complained of will be set out.) Having done all that, the Adjudicator proceeded to discuss the respective grievances and it is pertinent to repeat here what he said about that of Gilbert Faulkner as well as what he said about that of the applicant, viz.:

[TRANSLATION] 1—GILBERT FAULKNER 166-2-2124

Discharged; seniority dates back to May, 1968; record contains reprimands and three suspensions; was a union steward.

He is accused of having incited the ejection of casual workers on April 12, of having instigated a work stoppage and occupied a secretarial office for an entire day, and of having jostled supervisors at the door of the Post Office building. All of this took place during a visit to the premises by the Postmaster General.

In this instance, it has been proved beyond a doubt that the complainant was the leader in each of the three incidents alleged against him and that he even climbed onto a cart and harangued the crowd. This is one instance in which the Adjudicator does not feel he should intervene.

5—MICHEL PROULX 166-2-2134

Discharged; seniority dates back to July, 1973; has no disciplinary record.

Also alleged against Mr. Proulx are the three incidents of April 12 alleged against Mr. Faulkner; however, he is considered to have been an abettor. The employer has proved these incidents.

He is also alleged to have forced casual employees out onto the sidewalk in front of the Post Office on April 13.

Of all the witnesses called in his defence, only one, Mr. Lee, inspired confidence. The latter did not contradict the allegations concerning the events of April 12.

The Adjudicator does not feel that he should intervene.

In my view, there is considerable doubt that section 99(3) authorized the Board to lay down a rigid formula for the "form" of the *reasons* for an adjudicator's "decision" as opposed to the "form" of the actual *decision* disposing of a grievance. In addition, even if the Board's regulation-making power does extend to making regulations concerning the "form" of an adjudicator's *reasons*, I doubt that regulations so made are mandatory as opposed to permissive. That is, I doubt that a mere

disciplinaire sera faite de même que s'il est délégué syndical ou pas, l'acte qu'on lui reproche et la preuve qui fut faite.

Lorsque tous les cas auront été examinés, l'arbitre reviendra dans ses conclusions et décisions pour chaque cas statuant sur la mesure imposée à savoir si elle est adéquate ou pas et s'il y a lieu d'en substituer une autre.

(En ce qui concerne cette introduction il faut noter que l'arbitre dit que les griefs ne seront pas exposés comme tels mais que la mesure disciplinaire dont on se plaint sera exposée.) Après cela, l'arbitre passe à l'examen des griefs respectifs et il convient de répéter ici ce qu'il a dit tant au sujet du grief de Gilbert Faulkner que de celui du requérant:

1°—GILBERT FAULKNER 166-2-2124

Congédié, ancienneté à mai 1968, dossier antérieur de réprimandes et trois (3) suspensions, délégué syndical.

On lui reproche d'avoir été le 12 avril, leader dans une expulsion d'aides occasionnels, d'avoir été le leader pour avoir occasionné un arrêt de travail et s'emparer d'un bureau de secrétariat durant toute la journée et d'avoir bousculé des surveillants à la porte de l'édifice des postes et tout ceci au moment d'une visite des lieux par le Ministre des Postes.

Sur ces trois (3) reproches faits par l'employeur, la preuve a été faite de façon catégorique, le plaignant était le leader en cette occasion dans les trois (3) incidents qu'on lui reproche, il était même monté sur un chariot et haranguait la foule, c'est un cas où l'arbitre ne croit pas devoir intervenir.

5°—MICHEL PROULX 166-2-2134

Congédié, ancienneté à juillet 1973, pas de dossier disciplinaire.

On lui reproche pour le 12 avril, les trois (3) mêmes incidents qu'à Faulkner, mais comme second et l'employeur a fait la preuve de ces incidents.

On lui reproche aussi d'avoir le 13 avril expulsé des aides occasionnels sur le trottoir en face de l'édifice des postes.

De tous les témoins amenés en défense, un seul est sympathique, le témoin Lee et il ne contredit rien de ce qui s'est passé le 12 avril.

L'arbitre ne croit pas non plus pouvoir intervenir.

A mon avis, il y a des doutes sérieux que l'article 99(3) ait autorisé la Commission à établir une formule rigide pour la «forme» des *motifs* de la «décision» d'un arbitre par opposition à la «forme» de la *décision* même qui dispose d'un grief. En outre, même si le pouvoir de réglementation de la Commission s'étend bien aux règlements concernant la «forme» des *motifs* d'un arbitre, je doute que les règlements ainsi établis soient impératifs, par opposition à facultatifs. C'est-à-dire que je

deviation from the prescribed form that does not result in a possibly unjust decision will, of itself, be sufficient to invalidate an adjudicator's decision. I put aside those doubts, however, because, assuming that there is nothing in those doubts, in my view there has been a substantial compliance with Regulation 86 when the Adjudicator's decision is read as a whole in the context of the whole proceeding. As it seems to me, reading the decision as a whole, it is clear that certain general arguments were put forward on behalf of all the grievors and the Adjudicator clearly explained what principles he applied in the respective cases as a result of such arguments. With regard to the grievor himself, there can be no doubt from a reading of the decision that the specific questions raised were:

(a) had the acts of misconduct been properly proved?

(b) was the discharge an excessive exercise of discipline?

With regard thereto, the Adjudicator explained what misconduct he found against the applicant, although his explanation is not as clear as it might have been, and, by means of his chart, how he has appraised the applicant's misconduct in relation to that of others in reaching his conclusion as to the fairness of the discharge having regard to such misconduct.³

I find no merit in the contention of the applicant that he has been deprived, by the alleged failure to comply with Regulation 86, of an opportunity of considering seeking relief against such decision, under section 28 of the *Federal Court Act*. As it seems to me, the Adjudicator has made it perfectly clear what he has found against the applicant and what legal principles and methods he has applied in so doing.

³ The copy of the "chart" in the case material presented to the Court was illegible. It appears that the copy sent to the applicant was also illegible. That is not, however, a ground of complaint, even if reasons are a condition precedent to the validity of the decision, when, admittedly, no attempt had been made on the part of the applicant to have a legible copy supplied.

doute qu'un simple écart de la forme prescrite qui ne résulte pas en une décision possiblement injuste suffise, en soi, à annuler la décision d'un arbitre. Je fais toutefois abstraction de ces doutes parce que, prenant pour acquis que ces doutes n'ont pas de conséquences, je suis d'avis, lisant la décision de l'arbitre dans son ensemble et dans le contexte de la procédure prise comme un tout, que cette décision est en substance conforme à l'article 86 du Règlement. A ce qu'il me semble, la lecture de la décision dans son ensemble montre clairement que certains arguments d'ordre général ont été avancés pour le compte de tous les employés s'estimant lésés et l'arbitre a clairement exprimé les principes qu'il appliquait dans chaque cas par suite de ces arguments. En ce qui concerne le requérant lui-même, une lecture de la décision montre sans aucun doute possible que les questions précises soulevées étaient:

a) les actes d'inconduite ont-ils été bien prouvés?

b) le renvoi est-il une mesure disciplinaire excessive?

A ce sujet, l'arbitre a expliqué quelle était l'inconduite retenue contre le requérant (quoique son explication ne soit pas aussi claire qu'elle aurait pu l'être) et, au moyen de sa carte, comment il avait apprécié l'inconduite du requérant par rapport à celle des autres pour en arriver à sa conclusion sur la justification du renvoi compte tenu de cette conduite.³

Je ne trouve aucun fondement à la prétention du requérant suivant laquelle le prétendu défaut d'observer l'article 86 du Règlement l'a empêché d'examiner la possibilité d'obtenir un redressement contre cette décision en ayant recours à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'arbitre, à ce qu'il me semble, a exposé de façon tout à fait claire ce qu'il a retenu contre le requérant et les principes juridiques et méthodes qu'il a appliqués pour ce faire.

³ La copie de la «carte» dans le dossier présenté à la Cour est illisible. Il appert que la copie expédiée au requérant l'est également. Cela ne justifie toutefois pas une plainte, même si les motifs sont une condition préalable à la validité de la décision, lorsque, de toute évidence, le requérant n'a pas essayé d'obtenir une copie lisible.

With reference to the second branch of the applicant's attack on the Adjudicator's decision, the applicant's submissions are set out in his memorandum as follows:

[TRANSLATION] 19—Alternatively, and without prejudice to the foregoing, we submit that the Board's failure to comply with section 86(1)(d), that is, to give reasons for its decision, is also a breach of the rules of natural justice by which justice must not only be done, but must be seen to have been done;

20—In a recent decision, the Quebec Court of Appeal stated that failure of the Conseil de discipline du Collège des médecins et chirurgiens de la Province de Québec [disciplinary board of the Quebec college of physicians and surgeons] and the Comité d'Appel du Bureau Provincial des Médecins [appeal board of the provincial bureau of physicians] to give reasons for their decisions when expressly required by the Regulations constitutes a breach of the rules of natural justice, resulting in their decisions being invalidated.

Comité d'Appel du Bureau Provincial de Médecine [sic] v. Paul-Emile Chevrefils, [1974] C.A. 123.

Page 127, Gagnon J.A.:

Such a disciplinary power must be exercised in accordance with the Act and Regulations which the professional corporation has seen fit to impose on its disciplinary agencies, and must comply with the requirements of natural justice. I would go so far as to say that an agency to which the legislator has given such power over its members must adhere strictly to the applicable procedural rules.

In its wisdom and to protect its members who are brought before a disciplinary board, the College has required that the Board give reasons for its decision. In the case at bar, the disciplinary board did not meet this requirement, and I believe that this is more than mere departure from form, and that its decision is therefore null and void. (Emphasis is ours.)

21—We find it inconceivable and also contrary to the principles of natural justice that an organization such as the Board can render a decision such as that in the case at bar when the hearing of the applicant's grievance took nearly two (2) days, twenty (20) witnesses were heard, and five hundred and one (501) pages of shorthand notes were transcribed. Such an attitude is at the very least an abuse of the power given to the Board;

22—The least that can be said about the decision rendered is that justice is not seen to have been done, in spite of the fact that section 86 of the Regulations was enacted to guard against this;

I find no breach of the principles of natural justice, as I understand them, that would be a ground for invalidating the decision that is the subject matter of this application. There is no suggestion that the applicant was not given ample opportunity to answer what was alleged against him. There is no suggestion of bias on the part of the Adjudicator. These two branches of natural

Les prétentions du requérant sont formulées comme suit dans son exposé touchant le second volet de son attaque contre la décision de l'arbitre:

a 19—Subsidiairement, sans préjudice à ce que ci-dessus plaidé, nous soumettons que le défaut par la Commission de se soumettre au paragraphe d) de l'article 86(1) soit de motiver sa décision, constitue en outre une violation des règles de justice naturelle qui veut que non seulement justice doit être rendue mais qu'il doit apparaître que justice a été rendue;

b 20—Dans une décision récente, la Cour d'Appel du Québec, affirmait que le défaut par des organismes comme le Conseil de discipline du Collège des médecins et chirurgiens de la Province de Québec et le Comité d'Appel du Bureau Provincial des Médecins, (de motiver leurs décisions) lorsqu'expressément exigé par les règlements, constituerait une violation des règles de justice naturelle, entraînant la nullité de leurs décisions.

Comité d'Appel du Bureau Provincial de Médecine c. Paul-Emile Chevrefils. 1974 C.A. 123.

Page 127, Monsieur le Juge Gagnon:

d Une telle juridiction disciplinaire doit être exercée en conformité de la Loi et des règles que la Corporation professionnelle a jugé opportun d'imposer à ses organismes disciplinaires et en respectent [sic] les prescriptions de la justice naturelle. J'irais jusqu'à dire qu'un tel organisme auquel le Législateur a donné des pouvoirs aussi considérables sur ses membres, doit observer strictement les règles de procédure applicable.

e Le Collège, dans sa sagesse et pour la protection de ses membres amenés devant un Conseil de discipline a exigé que celui-ci motive sa décision. Dans l'espèce le Conseil de discipline n'a pas satisfait à cette exigence et je suis d'avis qu'il s'agit de plus qu'une simple irrégularité et que sa décision était nulle et sans effet. (les soulignés sont de nous.)

g 21—Il nous apparaît inconcevable et également contraire aux principes de justice naturelle qu'un organisme comme la Commission puisse rendre une décision comme celle rendue en la présente instance, alors que l'enquête du grief du requérant a duré près de deux (2) jours et que vingt (20) témoins ont été entendus nécessitant la transcription de cinq cent une (501) pages de notes sténographiques. Une telle attitude constitue à tout le moins, un abus de pouvoir de la Commission;

h 22—Le moins que l'on puisse dire de la décision rendue, est qu'il n'apparaît pas que justice a été rendue alors que l'article 86 du règlement a justement été édicté dans ce but;

i Je ne vois aucune violation des principes de justice naturelle, si je les comprends bien, qui pourrait justifier l'annulation de la décision qui fait l'objet de la présente demande. Rien ne laisse entendre que le requérant n'a pas eu pleine possibilité de répondre aux allégations avancées contre lui. Rien ne laisse entendre que l'arbitre ait été partial. Ces deux branches de la justice naturelle

justice constitute the established principles of natural justice as I have knowledge of them.

In this case, there is, in my view, no question of a failure to give reasons for the decision attacked, as I have explained above. Even if no reasons had been given, that, in itself, would not in my view be a breach of the rules of natural justice that would invalidate the decision.⁴ (In certain circumstances, the absence of such reasons might be a basis for concluding that there had been a pre-decision breach of natural justice principles that would be a ground for invalidating the decision but that is a matter of evidence and not of substantive law—compare *M.N.R. v. Wrights' Canadian Ropes Ltd.*⁵) As I understand it, the primary function of reasons is not to ensure that justice be done but is to attempt to make the parties (particularly the unsuccessful party) realize that the matter has been dealt with in an unbiased judicial manner and thus, by making decisions more acceptable, make it more probable that the process will serve its objective of substituting due process for anarchy.⁶ In any event, even if a failure to give reasons suitable to serve that end were, in itself, a breach of the principles of natural justice that would serve as a ground for invalidating a decision, there is, here, in my view, no such failure. Natural justice is, as I understand it, a matter of substance and not of form.

In my view, the section 28 application should be dismissed.

* * *

⁴ A statutory requirement of reasons may, in certain cases, well be a statutory condition precedent to the validity of a decision. This was apparently the case in the legislation governing the termination of the legal status of an individual that was being considered by the Quebec Court of Appeal in *Comité d'Appel du Bureau Provincial de Médecine v. Chèvrefils* [1974] C.A. 123. It is easy to understand that a legislature may require that a person is not to be deprived of his status in the economic world until it has been explained to him in a formal manner that all requirements—legal and procedural—have been complied with.

⁵ [1947] 1 D.L.R. 721 at pp. 731-732.

⁶ Formulation of reasons also serves the very important purpose of ensuring that the tribunal has satisfied itself that it has dealt with all relevant problems in the manner required by the applicable legal principles. Other functions of reasons such as fending off legal attacks on the decision and creating jurisprudence are, in my view, of a very secondary character.

constituent, autant que je sache, les principes établis de justice naturelle.

A mon avis, comme je l'ai expliqué précédemment, il n'est pas question ici de défaut de donner les motifs de la décision attaquée. Même si aucun motif n'avait été donné, cela, en soi, ne constituerait pas à mon avis une violation des règles de justice naturelle qui entraînerait la nullité de la décision.⁴ (Dans certaines circonstances, l'absence de motifs pourrait fonder la conclusion qu'il y a eu, avant la décision, une violation des principes de justice naturelle qui constituerait un motif pour annuler la décision, mais c'est une question de preuve et non de droit positif—comparer *M.R.N. c. Wrights' Canadian Ropes Ltd.*⁵) Si je comprends bien, le rôle essentiel des motifs n'est pas d'assurer que justice est faite, mais d'essayer de faire réaliser aux parties (particulièrement la partie perdante) que l'affaire a été examinée d'une manière judiciaire, sans parti pris, et ainsi, en rendant les décisions plus facilement acceptables, faire en sorte qu'il soit plus probable que l'application régulière de la loi atteindra son objectif qui est de se substituer à l'anarchie.⁶ Quoi qu'il en soit, même si un défaut de donner des motifs appropriés à cette fin constituait, en soi, une violation des principes de justice naturelle, ce défaut n'existe pas en l'espèce. La justice naturelle, si je comprends bien, est une question de fond et non de forme.

Je suis d'avis qu'il faut rejeter la demande formulée en vertu de l'article 28.

g

* * *

⁴ L'obligation qu'impose une loi d'exposer des motifs peut bien, dans certains cas, être une condition préalable à la validité d'une décision. C'était évidemment le cas dans la loi régissant l'extinction du statut juridique d'une personne que la Cour d'appel du Québec examinait dans *Comité d'Appel du Bureau Provincial de Médecine c. Chèvrefils* [1974] C.A. 123. On comprend facilement qu'un corps législatif peut exiger qu'une personne ne soit pas privée de son statut dans le monde économique à moins qu'on ne lui ait expliqué d'une manière déterminée que toutes les exigences—fixées par la loi et la procédure—ont été respectées.

⁵ [1947] 1 D.L.R. 721, aux pp. 731 et 732.

⁶ La formulation de motifs sert également, et c'est très important, à garantir que le tribunal s'est assuré qu'il a examiné tous les problèmes pertinents de la façon requise par les principes juridiques applicables. D'autres fonctions des motifs, comme celles de parer aux attaques légales contre la décision et créer la jurisprudence sont, à mon avis, de nature tout à fait secondaire.

HYDE D.J.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J. (*dissenting*): I have had the advantage of reading the reasons of the Chief Justice but I regret that I am unable to agree with the conclusion reached by him.

The Adjudicator undoubtedly had a difficult task in attempting to deal adequately in a single document with 95 grievances, but in my opinion his decision on the applicant's grievance does not comply with the requirements of section 86(1) of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure*⁷. It does not contain a summary of the representations of the parties nor a sufficient statement of the reasons for the decision. It does not afford any basis for review, which, I think, is one of the chief purposes of a requirement in a statute or regulation that an administrative tribunal give reasons for its decision⁸.

What is required when there is a duty to give reasons was considered by Lord Parker C.J. in *Mountview Court Properties Ltd. v. Devlin*⁹ as follows:

What reasons are sufficient in any particular case must, of course, depend upon the facts of the case. I approach the matter in this way: that reasons are not deficient merely because every process of reasoning is not set out. I further think that reasons are not insufficient merely because they fail to deal with every point raised before the committee at the hearing. Indeed, I would adopt the words used by Megaw J. in *Re Poyser and Mills' Arbitration* [[1964] 2 Q.B. 467]. That was dealing with an arbitrator's award, but Megaw J. said [[1964] 2 Q.B. 467, 477-478]:

The whole purpose of section 12 of the Tribunals and Inquiries Act 1958 was to enable persons whose property, or whose interests, were being affected by some administrative decision or some statutory arbitration to know, if the decision was against them, what the reasons for it were. Up to then,

⁷ 86. (1) The decision of an adjudicator or a board of adjudication shall contain

- (a) a summary statement of the grievance;
- (b) a summary of the representations of the parties;
- (c) the decision on the grievance; and
- (d) the reasons for the decision.

⁸ *Iveagh (Earl of) v. Minister of Housing and Local Government* [1962] 2 Q.B. 147 at 160; [1964] 1 Q.B. 395 at 405, 410, 413; *Westminster Bank Ltd. v. Beverley Borough Council* [1969] 1 Q.B. 499 at 508.

⁹ (1970) 21 P. & C.R. 689 at pp. 692-693.

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs a du jugement rendu par

LE JUGE LE DAIN (*dissent*): J'ai eu l'avantage de lire les motifs du juge en chef, mais je ne peux être d'accord avec la conclusion qu'il a tirée.

b

L'arbitre s'attaquait sans aucun doute à une tâche difficile en tentant d'examiner de façon adéquate 95 griefs dans un seul document, mais à mon avis sa décision sur le grief du requérant ne respecte pas les exigences de l'article 86(1) des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.*⁷ Elle ne contient pas un sommaire des observations des parties ni un exposé suffisant des motifs de la décision. Elle ne fournit aucune base d susceptible d'examen, ce qui, je pense, est un des principaux objectifs d'une exigence, formulée dans une loi ou un règlement, voulant qu'un tribunal administratif donne les motifs de sa décision⁸.

e Dans *Mountview Court Properties Ltd. c. Devlin*⁹, le lord juge en chef Parker a examiné dans les termes suivants ce qui est requis lorsqu'il y a obligation de donner des motifs:

[TRADUCTION] La réponse à la question de savoir quels motifs sont suffisants dans un cas particulier dépend nécessairement des faits de l'espèce. J'aborde la question de la manière suivante: des motifs ne sont pas incomplets simplement parce que chaque étape du raisonnement n'est pas exposée. Je pense en outre que des motifs ne sont pas insuffisants simplement parce qu'ils ne traitent pas de chaque point soulevé à l'audience devant le comité. De fait, j'adopte les mots qu'a employés le juge Megaw dans *Re Poyser and Mills' Arbitration* [[1964] 2 Q.B. 467]. Il s'agissait d'une décision arbitrale, mais le juge Megaw dit [[1964] 2 Q.B. 467, aux pp. 477 et 478]:

L'article 12 de la Tribunals and Inquiries Act 1958 avait pour but de permettre aux personnes dont les biens, ou les droits, étaient touchés par quelque décision administrative ou arbitrale prévue par la loi, de savoir, si la décision leur était défavorable, quels en étaient les motifs. Avant cela, les biens

⁷ 86. (1) La décision d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage doit contenir

- a) un sommaire du grief;
- b) un sommaire des observations des parties;
- c) la décision intervenue sur le grief; et
- d) les motifs de la décision.

⁸ *Iveagh (Earl of) c. Minister of Housing and Local Government* [1962] 2 Q.B. 147, à la p. 160; [1964] 1 Q.B. 395, aux pp. 405, 410 et 413; *Westminster Bank Ltd. c. Beverley Borough Council* [1969] 1 Q.B. 499, à la p. 508.

⁹ (1970) 21 P. & C.R. 689, aux pp. 692 et 693.

people's property and other interests might be gravely affected by a decision of some official. The decision might be perfectly right, but the person against whom it was made was left with the real grievance that he was not told why the decision had been made. The purpose of section 12 was to remedy that, and to remedy it in relation to arbitrations under this Act. Parliament provided that reasons shall be given, and in my view that must be read as meaning that proper, adequate reasons must be given. The reasons that are set out must be reasons which will not only be intelligible, but which deal with the substantial points that have been raised.

A little further down, he said [*Ibid.* 478]:

I do not say that any minor or trivial error, or failure to give reasons in relation to every particular point that has been raised at the hearing

—and he was dealing with an error of law on the face of an award—“would be sufficient ground for invoking the jurisdiction of this Court.”

Apart from certain general principles which the Adjudicator dealt with adequately in his introductory analysis there were two questions before him with respect to the applicant's grievance:

1. Were the acts of misconduct which were invoked by the employer to justify the dismissal established by the evidence?
2. Was the disciplinary action of dismissal out of proportion to the conduct complained of?

The extent of the hearing with respect to the applicant's grievance and of the evidence that was adduced was described by the parties before us in their respective memoranda by an identical paragraph as follows:

[TRANSLATION] The hearing of the applicant's grievance began on January 13, 1976 and continued on January 20, 21 and 29 of the same year. In the course of the hearing, twelve (12) witnesses for the employer and eight (8) witnesses for the applicant were heard. The testimony of these witnesses required the transcription of five hundred and one (501) pages of shorthand notes (Board documents, pages 5 to 10);

What the Adjudicator said that he proposed to do by way of analysis of the issues is set out under the heading “LA PREUVE ET LES FAITS” as follows:

[TRANSLATION] The Adjudicator now intends to examine the case of each complainant individually. The grievances will not be quoted but the following facts will be given: the disciplinary measure which the complainant is contesting, the complainant's seniority, his disciplinary record, whether or not he is a union steward, the act alleged and the evidence presented.

Once all the cases have been examined, the Adjudicator will state his conclusion and decisions in each case, ruling on

et autres droits des gens pouvaient être gravement touchés par une décision d'un fonctionnaire. La décision pouvait être tout à fait juste, mais la personne contre qui elle était rendue pouvait se plaindre à juste titre qu'on ne lui avait pas dit pourquoi la décision avait été rendue. L'article 12 avait pour but de remédier à cette situation et d'y remédier relativement aux questions soumises à l'arbitrage en vertu de cette loi. Le Parlement a prévu qu'il fallait donner des motifs et, à mon avis, cela signifie des motifs appropriés et adéquats. Les motifs exposés doivent non seulement être intelligibles, mais aussi examiner les points importants qui ont été soulevés.

Un peu plus bas, il dit [*Ibid.* p. 478]:

Je ne dis pas que toute erreur mineure ou sans importance, ou que le défaut de donner des motifs concernant tout point particulier soulevé à l'instance,

—il parlait d'une erreur de droit évidente à la lecture d'une décision—“constituerait une raison suffisante pour en appeler à la compétence de cette cour.”

Exception faite de certains principes généraux que l'arbitre a examinés de façon adéquate dans son analyse introductive, il était saisi de deux questions relativement au grief du requérant:

1. La preuve démontre-t-elle les actes d'inconduite invoqués par l'employeur pour justifier le renvoi?
2. La mesure disciplinaire que constitue le renvoi est-elle démesurée par rapport à l'inconduite?

Au moyen d'un paragraphe identique de leur exposé respectif, les parties nous ont décrit l'importance de l'audition du grief du requérant et de la preuve présentée. Voici ce paragraphe:

L'audition du grief du requérant débuta le 13 janvier 1976 et se poursuivit les 20, 21 et 29 janvier de la même année. Au cours des dites auditions, l'employeur fit entendre douze (12) témoins, tandis que le requérant en appela huit (8). L'ensemble des témoignages nécessita la transcription de cinq cent une (501) pages de notes sténographiques (documents de la Commission, pages 5 à 10);

L'arbitre a exposé sous la rubrique «LA PREUVE ET LES FAITS» ce qu'il se proposait de faire par voie d'analyse des points litigieux:

L'arbitre entend maintenant examiner chacun des cas des plaignants en particulier; les griefs ne seront pas récités mais il sera dit qu'elle [*sic*] est la mesure disciplinaire dont se plaint le plaignant, la mention de son ancienneté et de son dossier disciplinaire sera faite de même que s'il est délégué syndical ou pas, l'acte qu'on lui reproche et la preuve qui fut faite.

Lorsque tous les cas auront été examinés, l'arbitre reviendra dans ses conclusions et décisions pour chaque cas statuant sur

whether the measure imposed was appropriate or whether another should be substituted for it.

The conclusions on the Proulx grievance must be read with those of the Faulkner grievance to which they make reference. Together they constitute such analysis of the issues with respect to the applicant's grievance as is to be found in the Adjudicator's decision. The passages in question are as follows:

[TRANSLATION] 5—MICHEL PROULX 166-2-2134

Discharged; seniority dates back to July, 1973; has no disciplinary record.

Also alleged against Mr. Proulx are the three incidents of April 12 alleged against Mr. Faulkner; however, he is considered to have been an abettor. The employer has proved these incidents.

He is also alleged to have forced casual employees out onto the sidewalk in front of the Post Office on April 13.

Of all the witnesses called in his defence, only one, Mr. Lee, inspired confidence. The latter did not contradict the allegations concerning the events of April 12.

The Adjudicator does not feel that he should intervene.

1—GILBERT FAULKNER 166-2-2124

Discharged; seniority dates back to May, 1968; record contains reprimands and three suspensions; was a union steward.

He is accused of having incited the ejection of casual workers on April 12, of having instigated a work stoppage and occupied a secretarial office for an entire day, and of having jostled supervisors at the door of the Post Office building. All of this took place during a visit to the premises by the Postmaster General.

In this instance, it has been proved beyond a doubt that the complainant was the leader in each of the three incidents alleged against him and that he even climbed onto a cart and harangued the crowd. This is one instance in which the Adjudicator does not feel he should intervene.

Under the heading "CONCLUSIONS ET DÉCISIONS" at the end of the Adjudicator's decision there is simply the notation after the name of the applicant—[TRANSLATION] "grievance dismissed".

The above reasons are in my opinion little more than an expression of the Adjudicator's conclusion on the two questions before him—in other words, of the decision itself. They do not reflect the issues with respect to the appreciation of the evidence or the appropriateness of the disciplinary action. They are, moreover, ambiguous on an important particular: the findings of the Adjudicator as to the acts of April 13, as distinct from those of April 12. This ambiguity arises from the absence of any reference to proof of the acts of April 13 and from

la mesure imposée à savoir si elle est adéquate ou pas et s'il y a lieu d'en substituer une autre.

Les conclusions sur le grief Proulx doivent être lues avec celles portant sur le grief Faulkner auquel elles font référence. Elles constituent ensemble cette analyse des points litigieux concernant le grief du requérant que l'on retrouve dans la décision de l'arbitre. Les passages en question sont les suivants:

5°—MICHEL PROULX 166-2-2134

Congédié, ancienneté à juillet 1973, pas de dossier disciplinaire.

On lui reproche pour le 12 avril, les trois (3) mêmes incidents qu'à Faulkner, mais comme second et l'employeur a fait la preuve de ces incidents.

On lui reproche aussi d'avoir le 13 avril expulsé des aides occasionnels sur le trottoir en face de l'édifice des postes.

De tous les témoins amenés en défense, un seul est sympathique, le témoin Lee et il ne contredit rien de ce qui s'est passé le 12 avril.

L'arbitre ne croit pas non plus pouvoir intervenir.

1°—GILBERT FAULKNER 166-2-2124

Congédié, ancienneté à mai 1968, dossier antérieur de réprimandes et trois (3) suspensions, délégué syndical.

On lui reproche d'avoir été le 12 avril, leader dans une expulsion d'aides occasionnels, d'avoir été le leader pour avoir occasionné un arrêt de travail et s'emparer d'un bureau de secrétariat durant toute la journée et d'avoir bousculé des surveillants à la porte de l'édifice des postes et tout ceci au moment d'une visite des lieux par le Ministre des Postes.

Sur ces trois (3) reproches faits par l'employeur, la preuve a été faite de façon catégorique, le plaignant était le leader en cette occasion dans les trois (3) incidents qu'on lui reproche, il était même monté sur un chariot et haranguait la foule, c'est un cas où l'arbitre ne croit pas devoir intervenir.

Sous la rubrique «CONCLUSIONS ET DÉCISIONS» à la fin de la décision de l'arbitre, on trouve après le nom du requérant la simple mention—«grief rejeté».

Les motifs ci-dessus ne sont guère plus, à mon avis, qu'une expression de la conclusion de l'arbitre sur les deux questions dont il était saisi—en d'autres mots, la décision elle-même. Il ne mentionne pas les questions touchant l'appréciation de la preuve ou l'à-propos de la mesure disciplinaire. De plus, ces motifs sont ambigus sur un détail important: les conclusions de l'arbitre sur les actes du 13 avril, par opposition à ceux du 12 avril. Cette ambiguïté vient de l'absence de tout renvoi à la preuve des actes du 13 avril et de la phrase: «De

the statement [TRANSLATION] "Of all the witnesses called in his defence, only one, Mr. Lee, inspired confidence. The latter did not contradict the allegations concerning the events of April 12".

The [TRANSLATION] "Comparison Chart", while perhaps an aid to the Adjudicator in maintaining his comparative perspective, contains notations for 95 grievances on a single side of the sheet, and in being reduced to letter size to fit into the decision, has obviously been rendered illegible. I do not think it is simply a question of the clarity of the photocopying; it appears to be a question of size. In any event, the information noted on the "Comparison Chart", as appears from the description of it at pages 16-17 of the decision, is of such a summary nature as to throw little or no additional light upon the reasons for decision.

The importance of a requirement in statute or regulation to give reasons for an administrative decision is such that in my opinion it should be considered to be mandatory rather than directory. There seems to be general agreement in the authorities that such a requirement is mandatory in the sense that a *mandamus* should lie to compel compliance with it, but there has been an apparent difference of view as to whether a failure to comply with the requirement is an error of law¹⁰. I prefer the view that would treat it as an error of law for which a decision may be set aside.

I should add before concluding that in my opinion the requirements laid down by section 86(1) of the Regulations relate to the form of the decision and therefore fall within the authority conferred by section 99(3)(d) of the *Public Service Staff*

¹⁰ Compare *Brayhead (Ascot) Ltd. v. Berkshire County Council* [1964] 2 Q.B. 303 at 313; *In re Poyser and Mills' Arbitration* [1964] 2 Q.B. 467 at 478; *Givaudan & Co. Ltd. v. Minister of Housing and Local Government* [1967] 1 W.L.R. 250 at 257; *Regina v. Industrial Injuries Commissioner, ex parte Howarth* (1968) 4 K.I.R. 621 at 626, 627; *Mountview Court Properties Ltd. v. Devlin* (1970) 21 P.& C.R. 689 at 693-695, 696; *In re Allen and Matthews' Arbitration* [1971] 2 Q.B. 518 at 524, 526; de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3rd ed., 117, 130.

tous les témoins amenés en défense, un seul est sympathique, le témoin Lee et il ne contredit rien de ce qui s'est passé le 12 avril».

a

La «carte de comparaison» a peut-être été utile à l'arbitre pour établir ces comparaisons, mais elle rassemble sur une seule page des notes concernant 95 griefs et, en la réduisant à la taille d'un papier correspondance pour l'insérer dans la décision, on l'a manifestement rendue illisible. Je ne crois pas que ce soit simplement une question de clarté de photocopie; c'est évidemment une question de dimension. Quoi qu'il en soit, les renseignements notés sur la «carte de comparaison», comme il ressort de la description qu'on en donne aux pages 16 et 17 de la décision, sont de nature tellement sommaire qu'ils jettent peu, sinon pas du tout, de lumière sur les motifs de la décision.

L'obligation qu'impose une loi ou un règlement de donner les motifs d'une décision administrative est tellement importante qu'à mon avis, elle doit être considérée comme impérative et non comme facultative. Il semble constant dans la jurisprudence et chez les auteurs que cette exigence est impérative, en ce sens qu'un *mandamus* pourrait être délivré pour forcer quelqu'un à s'y conformer, mais il y a eu des divergences évidentes d'opinions sur la question de savoir si le défaut de se conformer à l'exigence constitue une erreur de droit¹⁰. J'opte pour l'opinion qui le considère comme une erreur de droit donnant ouverture à l'annulation d'une décision.

Je voudrais ajouter avant de conclure qu'à mon avis les exigences formulées à l'article 86(1) du Règlement ont trait à la forme de la décision et relèvent donc du pouvoir que confère l'article 99(3)(d) de la *Loi sur les relations de travail dans*

¹⁰ Comparer *Brayhead (Ascot) Ltd. c. Berkshire County Council* [1964] 2 Q.B. 303, à la p. 313; *In re Poyser and Mills' Arbitration* [1964] 2 Q.B. 467, à la p. 478; *Givaudan & Co. Ltd. c. Minister of Housing and Local Government* [1967] 1 W.L.R. 250, à la p. 257; *Regina c. Industrial Injuries Commissioner, ex parte Howarth* (1968) 4 K.I.R. 621, aux pp. 626 et 627; *Mountview Court Properties Ltd. c. Devlin* (1970) 21 P.& C.R. 689, aux pp. 693 à 695, et 696; *In re Allen and Matthews' Arbitration* [1971] 2 Q.B. 518, aux pp. 524 et 526; de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., 117, 130.

*Relations Act*¹¹.

For the foregoing reasons I would allow the section 28 application, set aside the decision of the Adjudicator in respect of the applicant's grievance and refer the matter back for reconsideration and decision in compliance with section 86 of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* on the proof and argument that has already been made before the Adjudicator.

¹¹ See *In re Poyser and Mills' Arbitration*, *supra*, at 478, where Megaw J. said of a statutory requirement to give reasons: "In my view, it is right to consider that statutory provision as being a provision as to the form which the arbitration award shall take".

*la Fonction publique*¹¹.

Pour ces motifs, j'accueillerais la demande formulée en vertu de l'article 28, j'annulerais la décision de l'arbitre concernant le grief du requérant et renverrais l'affaire à l'arbitre pour qu'il procède à un nouvel examen et rende une nouvelle décision qui respecte l'article 86 des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.* et soit fondée sur la preuve et les arguments qui ont déjà été présentés.

¹¹ Voir *In re Poyser and Mills' Arbitration* (précité), à la p. 478, où le juge Megaw dit, au sujet d'une obligation prévue par la loi de donner des motifs: [TRADUCTION] «A mon avis, il est exact de considérer cette disposition de la loi comme une disposition portant sur la forme que doit prendre la décision arbitrale».