

A-277-09  
A-318-09  
2010 FCA 158

A-277-09  
A-318-09  
2010 CAF 158

**Vancouver International Airport Authority and YVR Project Management Ltd.** (*Applicants*)

**Administration de l'aéroport international de Vancouver et YVR Project Management Ltd.** (*demandereses*)

v.

c.

**Public Service Alliance of Canada** (*Respondent*)

**Alliance de la fonction publique du Canada** (*défenderesse*)

*INDEXED AS: VANCOUVER INTERNATIONAL AIRPORT AUTHORITY v. PUBLIC SERVICE ALLIANCE OF CANADA*

*RÉPERTORIÉ : ADMINISTRATION DE L'AÉROPORT INTERNATIONAL DE VANCOUVER c. ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA*

Federal Court of Appeal, Létourneau, Pelletier and Stratas J.J.A.—Vancouver, June 2; Ottawa, June 12, 2010.

Cour d'appel fédérale, Létourneau, Pelletier et Stratas, J.C.A.—Vancouver, 2 juin; Ottawa, 12 juin 2010.

*Labour Relations — Judicial review of Canada Industrial Relations Board rulings on whether job positions falling within bargaining unit — Applicants submitting that Board's reasons inadequate — Reasons of administrative decision maker having to fulfil fundamental purposes — Court having to bear in mind certain principles in assessing such reasons — Board's reasons herein inadequate when measured against fundamental purposes, principles — Presence of factors influencing Court's assessment of adequacy of reasons not reducing to naught Board's obligation to write adequate reasons, address fundamental purposes — Purposes underlying requirement of adequate reasons could have been met without difficulty by Board — Evidentiary record not helping to supply rationale for Board's decision — Open to Board to adopt portions of record as basis for its conclusions, but not doing so — Applications allowed.*

*Relations du travail — Contrôle judiciaire des conclusions du Conseil canadien des relations industrielles sur la question de savoir si des postes faisaient partie d'une unité de négociation — Les demandereses ont soutenu que le Conseil n'avait pas suffisamment motivé ses conclusions — Les motifs d'un décideur administratif doivent remplir des objectifs fondamentaux — Les tribunaux doivent garder à l'esprit certains principes lorsqu'ils évaluent ces motifs — En l'espèce, les motifs du Conseil, évalués en fonction d'objectifs et de principes fondamentaux, étaient insuffisants — La présence de facteurs qui peuvent influencer l'évaluation de la Cour du caractère suffisant ne peut réduire à néant l'obligation du Conseil de motiver suffisamment ses décisions et de se pencher sur les objectifs fondamentaux — Les objectifs qui sous-tendent l'exigence de donner des motifs suffisants auraient pu être remplis sans difficulté par le Conseil — Rien dans la preuve documentaire n'aide à justifier la décision du Conseil — Celui-ci aurait pu fonder ses conclusions sur des parties du dossier, mais il ne l'a pas fait — Demandes accueillies.*

These were consolidated applications for judicial review of the Canada Industrial Relations Board's rulings on whether new job positions created by the applicants fell within the bargaining unit represented by the respondent.

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire réunies des conclusions du Conseil canadien des relations industrielles sur la question de savoir si les nouveaux postes créés par les demandereses faisaient partie de l'unité de négociation représentée par la défenderesse.

The applicants submitted that the Board gave inadequate reasons in support of including a certain number of jobs in the bargaining unit. The respondent replied that the parties knew the relevant principles and that the Board had issued

Les demandereses ont soutenu que le Conseil n'avait pas suffisamment motivé ses conclusions quant à la question de savoir si certains postes faisaient partie de l'unité de négociation. La défenderesse a affirmé que les parties

a detailed investigation report setting out principles and factual findings.

At issue was whether the Board's reasons were adequate.

*Held*, the applications should be allowed.

The reasons of an administrative decision maker must fulfil, at a minimum, the following four fundamental purposes: (1) substantive, (2) procedural, (3) accountability, and (4) justification, transparency and intelligibility. In assessing whether these purposes have been met, courts must also bear in mind the relevancy of extraneous material, the adequacy of the reasons, the relevance of Parliamentary intention and the administrative context, and judicial restraint. In the present case, the Board's reasons were inadequate when measured against these fundamental purposes and principles. The Court was unable to conduct any meaningful supervisory role, and there is no transparency, justification or intelligibility in the senses set out in the Board's reasons. The fact that the Board employs principles that are well developed and understood by the parties, and that care must be taken not to affect the Board's ability to operate efficiently are factors that can influence a court's assessment of the adequacy of the Board's reasons. However, the fundamental purposes underlying the adequacy of reasons must still be addressed. The Board's obligation to write adequate reasons and address fundamental purposes cannot be reduced to naught. The purposes underlying the requirement of adequate reasons could have been met without any difficulty, consistent with the Board's practical realities. As for extraneous material, it was impossible to see anything in the evidentiary record, including the investigation report, as helping to supply a rationale for the Board's decision. It was open to the Board to adopt portions of the record as a basis for its conclusions, but it did not do this.

#### CASES CITED

##### CONSIDERED:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, 14 Admin. L.R. (3d) 173; *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25, (2000), 193 D.L.R. (4th) 357, 26 Admin. L.R. (3d) 1 (C.A.); *Canadian Assn. of Broadcasters v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2006 FCA 337, 54 C.P.R. (4th) 15, 354 N.R. 310; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329

connaissaient les principes applicables et que le Conseil avait publié un rapport d'enquête très détaillé sur les principes et les conclusions de fait.

Il s'agissait de savoir si les motifs du Conseil étaient suffisants.

*Arrêt* : les demandes doivent être accueillies.

Les motifs d'un décideur administratif doivent remplir, à tout le moins, les quatre objectifs fondamentaux suivants, soit les objectifs sur les plans : 1) du fond, 2) de la procédure, 3) de la responsabilité judiciaire, et 4) de la justification de la décision, de la transparence et de l'intelligibilité. Lorsqu'ils évaluent si ces objectifs ont été remplis, les tribunaux doivent aussi garder à l'esprit la pertinence de la preuve extrinsèque, le caractère suffisant des motifs, la pertinence de l'intention du législateur et du domaine administratif et la retenue judiciaire. En l'espèce, les motifs du Conseil, évalués en fonction de ces objectifs et principes fondamentaux, étaient insuffisants. La Cour n'était pas en mesure de mener un rôle de surveillance significatif et il n'y a aucune transparence, justification ou intelligibilité dans les motifs du Conseil. Le fait que le Conseil a adopté des principes bien élaborés et compris par les parties, et le fait qu'il faut faire attention de ne pas nuire à la capacité du Conseil de fonctionner efficacement sont des facteurs qui peuvent influencer l'évaluation de la Cour du caractère suffisant des motifs du Conseil. Cependant, les objectifs fondamentaux qui sous-tendent le caractère suffisant des motifs doivent tout de même être remplis. L'obligation du Conseil de motiver suffisamment ses décisions et de se pencher sur les objectifs fondamentaux ne peut être réduite à néant. Les objectifs qui sous-tendent l'exigence de donner des motifs suffisants auraient pu être remplis sans difficulté, conformément aux réalités pratiques du Conseil. S'agissant de la preuve extrinsèque, rien dans la preuve documentaire, y compris dans le rapport d'enquête, n'aidait à justifier la décision du Conseil. Celui-ci aurait pu fonder ses conclusions sur des parties du dossier, mais il ne l'a pas fait.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.); *Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2006 CAF 337; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761.

N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Lake v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, 292 D.L.R. (4th) 193, 72 Admin. L.R. (4th) 30.

REFERRED TO:

*Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, (1990), 69 D.L.R. (4th) 489, [1990] 3 W.W.R. 289; *Sketchley v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392, 263 D.L.R. (4th) 113, 44 Admin. L.R. (4th) 4; *R. v. Sheppard*, 2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869, 211 Nfld. & P.E.I.R. 50, 210 D.L.R. (4th) 608; *R. v. Braich*, 2002 SCC 27, [2002] 1 S.C.R. 903, 210 D.L.R. (4th) 635, 162 C.C.C. (3d) 324; *R. v. R.E.M.*, 2008 SCC 51, [2008] 3 S.C.R. 3, 297 D.L.R. (4th) 577, [2008] 11 W.W.R. 383; *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220, (1981) 127 D.L.R. (3d) 1, 38 N.R. 541; *Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129, 285 D.L.R. (4th) 620, 64 Admin. L.R. (4th) 163; *Clifford v. Ontario (Attorney General)*, 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, 312 D.L.R. (4th) 70.

AUTHORS CITED

Ombudsman Saskatchewan. *Practice Essentials for Administrative Tribunals*, Saskatchewan: Ministry of Justice and Attorney General, 2009, online: <[http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide\\_web-en-1.pdf](http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide_web-en-1.pdf)>.

APPLICATIONS for judicial review of the Canada Industrial Relations Board's rulings (*Vancouver International Airport Authority*, 2009 CIRB LD 2148; *Vancouver International Airport Authority*, 2009 CIRB LD 2172) on whether certain new job positions created by the applicants fell within the bargaining unit represented by the respondent. Applications allowed.

APPEARANCES

*R. Paul Fairweather* for applicants.  
*Edith Bramwell* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

*Harris & Company LLP*, Vancouver, for applicants.  
*Public Service Alliance of Canada*, Ottawa, for respondent.

DÉCISIONS CITÉES :

*Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392; *R. c. Sheppard*, 2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869; *R. c. Braich*, 2002 CSC 27, [2002] 1 R.C.S. 903; *R. c. R.E.M.*, 2008 CSC 51, [2008] 3 R.C.S. 3; *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129; *Clifford v. Ontario (Attorney General)*, 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, 312 D.L.R. (4th) 70.

DOCTRINE CITÉE

Ombudsman Saskatchewan. *Practice Essentials for Administrative Tribunals*, Saskatchewan : Ministry of Justice and Attorney General, 2009, en ligne : <[http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide\\_web-en-1.pdf](http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide_web-en-1.pdf)>.

DEMANDES de contrôle judiciaire des conclusions du Conseil canadien des relations industrielles (*Administration de l'aéroport international de Vancouver*, 2009 CCRI LD 2148; *Administration de l'aéroport international de Vancouver*, 2009 CCRI LD 2172) sur la question de savoir si certains nouveaux postes créés par les demandereses faisaient partie de l'unité de négociation représentée par la défenderesse. Demandes accueillies.

ONT COMPARU

*R. Paul Fairweather* pour les demandereses.  
*Edith Bramwell* pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Harris & Company LLP*, Vancouver, pour les demandereses.  
*Alliance de la Fonction publique du Canada*, Ottawa, pour la défenderesse.

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

[1] STRATAS J.A.: The applicant employers' main submission is that the Canada Industrial Relations Board [Board] has given inadequate reasons in support of certain rulings against them. These rulings appear in two Board decisions: a decision dated June 3, 2009 (2009 CIRB LD 2148; file A-277-09 in this Court) and a further decision dated July 24, 2009 (2009 CIRB LD 2172; file A-318-09 in this Court). For the reasons below, I agree with the applicants' main submission. The reasons of the Board are inadequate.

[2] The Board was dealing with the issue whether certain new job positions created by the applicant employers fell within the bargaining unit that the respondent union is certified to represent. In its two decisions, the Board ruled upon 66 job positions. It ruled that 43 job positions should be excluded from the bargaining unit and 23 job positions should be included into the bargaining unit.

[3] In this Court, the applicants brought two applications for judicial review against the two decisions. Their applications challenged the 23 inclusions. The respondent did not seek judicial review of any of the Board's rulings. Therefore, only the Board's rulings on the 23 inclusions are before this Court.

[4] Before this matter arrived in this Court, the applicants asked the Board to reconsider its decisions. The Board declined to do so. In this Court, the parties agreed that the Board's two decisions remained in place, completely unaffected by the reconsideration. They agreed that this Court should hear and determine the applications for judicial review, which have now been consolidated.

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Les demanderesse soutiennent principalement que le Conseil canadien des relations industrielles [Conseil] n'a pas suffisamment motivé certaines conclusions qui leur étaient défavorables. Ces conclusions figurent dans deux décisions du Conseil : une datée du 3 juin 2009 (2009 CCRI LD 2148; dossier A-277-09 en l'espèce) et une autre datée du 24 juillet 2009 (2009 CCRI LD 2172; dossier A-318-09 en l'espèce). Pour les motifs suivants, je suis d'accord avec les demanderesse. Les motifs du Conseil sont insuffisants.

[2] Le Conseil devait trancher la question de savoir si certains nouveaux postes créés par les demanderesse faisaient partie de l'unité de négociation représentée par la défenderesse. Dans ses deux décisions, le Conseil s'est prononcé sur 66 postes. Il a conclu que 43 postes devaient être exclus de l'unité de négociation et que 23 postes devaient en faire partie.

[3] Devant notre Cour, les demanderesse ont présenté deux demandes de contrôle judiciaire à l'encontre des deux décisions, dans lesquelles elles contestaient les 23 postes ajoutés. La défenderesse n'a pas demandé le contrôle judiciaire des décisions du Conseil. Par conséquent, notre Cour n'est saisie que des décisions portant sur les 23 postes ajoutés.

[4] Avant que cette affaire ne soit portée devant notre Cour, les demanderesse ont demandé au Conseil de réexaminer ses décisions, ce qu'il a refusé de faire. Devant notre Cour, les parties ont accepté que les deux décisions du Conseil soient maintenues telles qu'elles ont été rendues. Ils ont convenu que notre Cour devrait instruire et trancher les demandes de contrôle judiciaire, qui sont désormais réunies.

A. *The parties' submissions*

[5] At the outset of the parties' submissions, there was some common ground. The parties agreed that the Board was obligated to give reasons in support of its rulings in this case.

[6] I agree. On the matters before it, the Board was obligated to provide the parties with procedural fairness. The Board adjudicated legal and factual issues of significance for the affected parties, namely whether certain positions were included or excluded from the bargaining unit.

[7] Nothing in these reasons for judgment should be taken as suggesting that all administrative decision makers must give reasons in all circumstances. It depends. In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 43, the Supreme Court regarded the common law obligation to provide reasons as a subset of the duty to afford procedural fairness to the parties. In that case, the Supreme Court held that a Minister deciding a refugee claim owed the claimant a duty of procedural fairness and, due to the importance of the decision to the claimant, the claimant needed to know why her claim was dismissed. *Baker* emphasizes, at paragraphs 23 to 28, that the level of procedural fairness to be afforded depends upon the circumstances and may vary from no obligation whatsoever, to a high obligation. Finally, there are some administrative decision makers that are not obligated to afford procedural fairness at all: *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at page 670.

[8] On the central issue of adequacy of reasons, the applicants submitted that after reading the Board's reasons, they do not know why 23 job positions were included in the bargaining unit. For many of the positions, the Board offered only a single, curt conclusion, nothing more.

[9] The respondent disagreed. While the reasons were brief, the parties could understand why the Board ruled

A. *Les observations des parties*

[5] Dès le départ, les parties se sont entendues sur le fait que le Conseil était obligé de motiver ses conclusions dans cette affaire.

[6] Je suis d'accord. Le Conseil était obligé d'assurer l'équité procédurale aux parties. Il s'est prononcé sur des questions de fait et de droit importantes pour les parties concernées, à savoir si certains postes faisaient partie ou étaient exclus de l'unité de négociation.

[7] Rien dans les présents motifs ne doit être interprété comme signifiant que les décideurs administratifs doivent motiver leurs décisions dans toutes les circonstances. Cela dépend. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la Cour suprême, au paragraphe 43, a considéré l'obligation de common law de donner des motifs comme un sous-ensemble de l'obligation d'équité procédurale envers les parties. Dans cette affaire, la Cour suprême a conclu que le ministre statuant sur la demande d'asile avait une obligation d'équité procédurale envers la demanderesse. Comme la décision revêtait une grande importance pour elle, la demanderesse devait savoir pourquoi sa demande avait été rejetée. Dans l'arrêt *Baker*, le juge souligne, aux paragraphes 23 à 28, que l'obligation d'équité procédurale dépend des circonstances et peut aller de l'absence totale d'obligation à une obligation élevée. Finalement, les décideurs administratifs ne sont pas tous tenus d'agir équitablement : *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la page 670.

[8] S'agissant de la question principale relative au caractère suffisant des motifs, les demanderesse ont soutenu qu'après avoir lu les motifs du Conseil, elles ne savent pas pourquoi 23 postes ont été inclus dans l'unité de négociation. À l'égard de nombreux postes, le Conseil n'a fourni qu'une simple conclusion abrupte, sans plus.

[9] La défenderesse n'est pas d'accord. Bien que les motifs étaient brefs, les parties pouvaient comprendre

in the way it did. The parties knew the relevant principles, there had been a lengthy back and forth over the years on these issues, and a Board officer had released a very detailed report setting out principles and factual findings. That report should be regarded as part of the Board's rationale for its decision, says the respondent, citing this Court's decision in *Sketchley v. Canada (Attorney General)*, 2005 FCA 404, [2006] 3 F.C.R. 392.

[10] An assumption underlies the respondent's submissions: whether reasons are adequate depends on whether they fulfil, in a minimal way, certain purposes and functions. Distilling the respondent's submissions to their essence, the respondent says that the main purpose of reasons is to ensure that the parties know why the Board decided in the way that it did.

## B. *Analysis*

### (1) *Introduction*

[11] I agree that the adequacy of reasons is to be assessed against the purposes that underlie the giving of reasons. Put another way, "adequate reasons are those that serve the functions for which the duty to provide them was imposed": *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.), at paragraph 21. This has been the consistent approach of the Supreme Court and this Court: *R. v. Sheppard*, 2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869; *R. v. Braich*, 2002 SCC 27, [2002] 1 S.C.R. 903; *R. v. R.E.M.*, 2008 SCC 51, [2008] 3 S.C.R. 3; *Canadian Assn. of Broadcasters v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2006 FCA 337, 54 C.P.R. (4th) 15.

[12] However, as will be seen, I do not agree with the respondent that the reasons of administrative decision makers are adequate just because the parties know why they won or lost. The reasons of administrative decision makers also must fulfil other purposes. In this case, the Board's reasons are inadequate because they do not fulfil, even at a minimum, many of these purposes.

pourquoi le Conseil avait pris cette décision. Les parties connaissaient les principes applicables, car ils avaient fait l'objet d'un long débat au fil des ans, et un employé du Conseil avait publié un rapport très détaillé sur les principes et les conclusions de fait. S'appuyant sur l'arrêt *Sketchley c. Canada (Procureur général)*, 2005 CAF 404, [2006] 3 R.C.F. 392, de notre Cour, la défenderesse affirme que ce rapport devrait être considéré comme une partie du raisonnement suivi par le Conseil pour rendre sa décision.

[10] Une hypothèse sous-tend les observations de la défenderesse : pour savoir si les motifs sont suffisants, il faut se demander s'ils remplissent, de façon minimale, certains objectifs et certaines fonctions. Essentiellement, la défenderesse affirme que l'objectif principal des motifs est de faire en sorte que les parties sachent pourquoi le Conseil a tranché les questions ainsi.

## B. *Analyse*

### 1) *Introduction*

[11] Je reconnais que le caractère suffisant des motifs doit être apprécié au regard des objectifs qui sous-tendent l'obligation de donner des motifs. Autrement dit, « des motifs sont suffisants lorsqu'ils remplissent les fonctions pour lesquelles l'obligation de motiver a été imposée » : *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), au paragraphe 21. La Cour suprême et notre Cour avons adopté cette approche constante : *R. c. Sheppard*, 2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869; *R. c. Braich*, 2002 CSC 27, [2002] 1 R.C.S. 903; *R. c. R.E.M.*, 2008 CSC 51, [2008] 3 R.C.S. 3; *Assoc. canadienne des radiodiffuseurs c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2006 CAF 337.

[12] Toutefois, comme nous allons le voir, je ne partage pas l'avis de la défenderesse selon laquelle les motifs des décideurs administratifs sont suffisants simplement parce que les parties savent pourquoi elles ont eu gain de cause ou ont été déboutées. Les motifs des décideurs administratifs doivent également remplir d'autres objectifs. En l'espèce, les motifs du Conseil

sont insuffisants parce qu'ils ne remplissent pas, même de façon minimale, bon nombre de ces objectifs.

(2) *The purposes underlying the giving of reasons in the administrative law context*

[13] The Supreme Court has identified some of the purposes underlying the giving of reasons in the administrative law context, albeit in only three cases, and only briefly. These purposes include “fairness to the parties” and “justification, transparency and intelligibility”: *Baker*, above, at paragraph 43; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47. In the area of ministerial discretion in the extradition context, the Supreme Court in *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at paragraph 46, has emphasized that the reasons must inform the parties why the result was reached. They must also make it possible for the supervising court to review the decision.

[14] Our Court has held that reasons in the administrative law context must provide an assurance to the parties that their submissions have been considered, enable the reviewing court to conduct a meaningful review, and be transparent so that regulatees can receive guidance: *Canadian Assn. of Broadcasters*, above, at paragraph 11; *VIA Rail Canada Inc.*, above, at paragraphs 17 to 22.

[15] In the area of criminal law, the Supreme Court has more fully developed the purposes underlying the giving of reasons. These should not be imported uncritically into the administrative law area, as the two areas have important differences. Nevertheless, there is some overlap with the purposes and functions identified above. Enough information must be given so parties can assess whether or not to exercise their rights of review, the supervising court can review what has been done, and the public can scrutinize what has happened: *Sheppard*, above, at paragraphs 15 and 24; *R.E.M.*, above.

2) *Les objectifs qui sous-tendent l'obligation de donner des motifs en droit administratif*

[13] La Cour suprême a relevé certains objectifs qui sous-tendent l'obligation de donner des motifs en droit administratif, quoique dans seulement trois arrêts et brièvement. Ces objectifs comprennent « l'équité envers les parties » et « la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité » : *Baker*, précité, au paragraphe 43; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47. En ce qui a trait au pouvoir discrétionnaire du ministre en matière d'extradition, la Cour suprême a indiqué, au paragraphe 46 de l'arrêt *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, que les motifs doivent informer les parties de la raison pour laquelle la décision a été prise. Ils doivent également permettre au tribunal de révision d'examiner la décision.

[14] Notre Cour a conclu que les motifs en droit administratif doivent garantir aux parties que leurs observations ont été prises en considération, permettre au tribunal de révision de mener un examen valable et être transparents afin de fournir une ligne de conduite aux personnes réglementées : *Assoc. canadienne des radiodiffuseurs*, précité, au paragraphe 11; *VIA Rail Canada Inc.*, précité, aux paragraphes 17 à 22.

[15] En droit criminel, la Cour suprême a élaboré de façon plus approfondie les objectifs qui sous-tendent l'obligation de donner des motifs. Ces objectifs ne devraient pas être importés tout bonnement en droit administratif, puisque les deux domaines sont très différents. Néanmoins, les objectifs et les fonctions susmentionnés se chevauchent à certains endroits. Les motifs doivent être suffisants pour permettre aux parties de décider s'il convient ou non d'exercer leurs droits de révision, le tribunal de révision doit pouvoir examiner la décision et le public doit pouvoir analyser ce qui a été décidé : *Sheppard*, précité, aux paragraphes 15 et 24; *R.E.M.*, précité.

[16] Where, as here, an administrative decision maker, acting under a procedural duty to receive and consider full submissions, is adjudicating on a matter of significance, what sort of reasons must it give? From the above authorities, and bearing in mind a number of fundamental principles in the administrative law context, the adequacy of the decision maker's reasons in situations such as this must be evaluated with four fundamental purposes in mind:

(a) *The substantive purpose.* At least in a minimal way, the substance of the decision must be understood, along with why the administrative decision maker ruled in the way that it did.

(b) *The procedural purpose.* The parties must be able to decide whether or not to invoke their rights to have the decision reviewed by a supervising court. This is an aspect of procedural fairness in administrative law. If the bases underlying the decision are withheld, a party cannot assess whether the bases give rise to a ground for review.

(c) *The accountability purpose.* There must be enough information about the decision and its bases so that the supervising court can assess, meaningfully, whether the decision maker met minimum standards of legality. This role of supervising courts is an important aspect of the rule of law and must be respected: *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220; *Dunsmuir*, above, at paragraphs 27 to 31. In cases where the standard of review is reasonableness, the supervising court must assess "whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law": *Dunsmuir*, above, at paragraph 47. If the supervising court has been prevented from assessing this because too little information has been provided, the reasons are inadequate: see, e.g., *Canadian Assn. of Broadcasters*, above, at paragraph 11.

(d) *The "justification, transparency and intelligibility" purpose:* *Dunsmuir*, above, at paragraph 47. This purpose overlaps, to some extent, with the substantive

[16] Lorsqu'un décideur administratif, agissant conformément à une obligation procédurale de recevoir et d'examiner toutes les observations, se prononce comme en l'espèce sur une question importante, quel genre de motifs doit-il donner? Suivant les décisions susmentionnées, et gardant à l'esprit certains principes fondamentaux en droit administratif, le caractère suffisant des motifs du décideur dans de telles situations doit être évalué à la lumière de quatre objectifs fondamentaux :

a) *L'objectif sur le plan du fond.* Au moins de façon minimale, le fond de la décision doit être compris au même titre que la raison pour laquelle le décideur administratif a pris une telle décision.

b) *L'objectif sur le plan de la procédure.* Les parties doivent être en mesure de décider s'il convient ou non d'exercer leurs droits de demander le contrôle judiciaire de la décision à un tribunal de révision. Il s'agit d'un aspect de l'équité procédurale en droit administratif. Si les motifs sur lesquels repose la décision ne sont pas indiqués, les parties ne peuvent évaluer s'ils donnent ouverture au contrôle judiciaire.

c) *L'objectif sur le plan de la responsabilité judiciaire.* La décision et ses fondements doivent comporter suffisamment de renseignements pour permettre au tribunal de révision d'évaluer, valablement, si le décideur a satisfait aux normes minimales de la légalité. Ce rôle des tribunaux de révision est un aspect important de la règle de droit et doit être respecté : *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 27 à 31. Dans des cas où la norme de contrôle est celle de la raisonnablement, le tribunal de révision doit évaluer si la décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » : *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47. Si le tribunal de révision n'a pas pu évaluer cet aspect parce que la décision comporte trop peu de renseignements, les motifs sont insuffisants : voir, p. ex., *Assoc. canadienne des radio-diffuseurs*, précité, au paragraphe 11.

d) *L'objectif sur le plan de la « justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité » :* *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47. Cet objectif



purpose. Justification and intelligibility are present when a basis for a decision has been given, and the basis is understandable, with some discernable rationality and logic. Transparency speaks to the ability of observers to scrutinize and understand what an administrative decision maker has decided and why. In this case, this would include the parties to the proceeding, the employees whose positions were in issue, and employees, employers, unions and businesses that may face similar issues in the future. Transparency, though, is not just limited to observers who have a specific interest in the decision. The broader public also has an interest in transparency: in this case, the Board is a public institution of government and part of our democratic governance structure.

[17] The reasons of administrative decision makers in situations such as this must fulfil these purposes at a minimum. As courts assess whether these purposes have been fulfilled, there are a number of important principles, established by the authorities, to be kept firmly in mind:

(a) *The relevancy of extraneous material.* The respondent emphasized that information about why an administrative decision maker ruled in the way that it did can sometimes be found in the record of the case and the surrounding context. I agree. Reasons form part of a broader context. Information that fulfils the above purposes can come from various sources. For example, there may be oral or written reasons of the decision maker and those reasons may be amplified or clarified by extraneous material, such as notes in the decision maker's file and other matters in the record. Even where no reasons have been given, extraneous material may suffice when it can be taken to express the basis for the decision. *Baker*, above, provides us with a good example of this, where the Supreme Court found that notes in the administrative file adequately expressed the basis for the decision. See also *Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, 2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129, at paragraph 101 for the role of extraneous materials in the assessment of adequacy of reasons.

chevauche dans une certaine mesure l'objectif sur le plan du fond. La décision est justifiée et intelligible lorsque son fondement est précisé et qu'il est compréhensible, rationnel et logique. La transparence fait référence à la capacité des observateurs à analyser et à comprendre la décision d'un décideur administratif et les motifs de sa décision. En l'espèce, les observateurs seraient les parties engagées dans l'affaire, les employés dont les postes sont en cause et les employés, employeurs, syndicats et entreprises qui pourraient se heurter à des problèmes semblables à l'avenir. La transparence ne se limite toutefois pas simplement aux observateurs qui ont un intérêt précis dans la décision. Le public en général a également un intérêt dans la transparence : en l'espèce, le Conseil est une institution publique gouvernementale et fait partie de notre structure de gouvernance démocratique.

[17] Les motifs d'un décideur administratif dans de telles situations doivent remplir ces objectifs de façon minimale. Comme les tribunaux évaluent si ces objectifs ont été remplis, il faut fermement garder à l'esprit certains principes importants établis par la jurisprudence :

a) *La pertinence de la preuve extrinsèque.* La défenderesse souligne que les renseignements concernant les motifs de la décision du décideur administratif peuvent parfois figurer dans le dossier présenté au tribunal et le contexte périphérique. C'est vrai. Les motifs font partie d'un contexte général. Les renseignements qui remplissent les objectifs susmentionnés peuvent provenir de différentes sources. Par exemple, les motifs oraux ou écrits du décideur peuvent être détaillés ou précisés par la preuve extrinsèque, comme les notes qu'il a prises et d'autres questions portées au dossier. Même lorsqu'aucun motif n'a été donné, la preuve extrinsèque peut suffire si elle peut être invoquée pour exprimer le fondement d'une décision. L'arrêt *Baker*, précité, en donne un bon exemple puisque la Cour suprême a conclu que les notes dans le dossier administratif exprimaient suffisamment le fondement de la décision. Voir également le paragraphe 101 de l'arrêt *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129, pour le rôle de la preuve extrinsèque dans l'évaluation du caractère suffisant des motifs.

(b) *The adequacy of reasons is not measured by the pound.* The task is not to count the number of words or weigh the amount of ink spilled on the page. Instead, the task is to ask whether reasons, with an eye to their context and the evidentiary record, satisfy, in a minimal way, the fundamental purposes, above. Often, a handful of well-chosen words can suffice. In this regard, the respondent emphasized that very brief reasons with short form expressions can be adequate. That is true, as long as the fundamental purposes, above, are met at a minimum. In this regard, the respondent cited the example of the Board sometimes issuing orders without reasons. Whether such orders are adequate depends on the facts of a specific case, but the methodology for assessing adequacy is clear: the preambles, recitals and provisions of the orders, when viewed with an eye to their context and the evidentiary record, must satisfy, in a minimal way, the fundamental purposes, above.

(c) *The relevance of Parliamentary intention and the administrative context.* Judge-made rulings on adequacy of reasons must not be allowed to frustrate Parliament's intention to remit subject-matters to specialized administrative decision makers. In many cases, Parliament has set out procedures or has given them the power to develop procedures suitable to their specialization, aimed at achieving cost-effective, timely justice. In assessing the adequacy of reasons, courts should make allowances for the "day to day realities" of administrative tribunals, a number of which are staffed by non-lawyers: *Baker*, above, at paragraph 44; *Clifford v. Ontario (Attorney General)*, 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, at paragraph 27. Allowance should also be given for short form modes of expression that are rooted in the expertise of the administrative decision maker. However, these allowances must not be allowed to whittle down the standards too far. Reasons must address fundamental purposes—purposes that, as we have seen, are founded on such fundamental principles as accountability, the rule of law, procedural fairness, and transparency.

b) *Le caractère suffisant des motifs ne se mesure pas par la quantité.* Il ne s'agit pas de compter le nombre de mots ou de peser la quantité d'encre répandue sur la page. Il s'agit plutôt de se demander si les motifs, en tenant compte de leur contexte et de la preuve documentaire, remplissent, de façon minimale, les objectifs fondamentaux susmentionnés. Un petit nombre de mots bien choisis peuvent souvent être suffisants. À cet égard, la défenderesse souligne que des motifs très brefs énoncés par des expressions abrégées peuvent être suffisants. C'est vrai, pourvu que les objectifs fondamentaux susmentionnés soient remplis de façon minimale. À cet égard, la défenderesse a cité comme exemple que le Conseil prononce parfois des ordonnances sans donner de motifs. La question de savoir si ces ordonnances sont suffisantes dépend des faits particuliers de l'affaire, mais la méthode pour évaluer le caractère suffisant est claire : les préambules, les attendus et les dispositions des ordonnances, lorsqu'interprétés en tenant compte de leur contexte et de la preuve documentaire, doivent remplir, de façon minimale, les objectifs fondamentaux susmentionnés.

c) *La pertinence de l'intention du législateur et du domaine administratif.* Les décisions rendues par un juge sur le caractère suffisant des motifs ne doivent pas servir à contrecarrer l'intention du législateur de renvoyer les questions à un décideur spécialisé en droit administratif. Dans bon nombre de cas, le législateur a élaboré des procédures ou a donné le pouvoir au décideur d'élaborer des procédures adaptées à sa spécialisation, afin qu'il puisse rendre justice en temps opportun et de manière efficiente. Lorsqu'ils examinent le caractère suffisant des motifs, les tribunaux devraient tenir compte de la « réalité quotidienne » des tribunaux administratifs, dont un certain nombre sont dotés de non-juristes : *Baker*, précité, au paragraphe 44; *Clifford v. Ontario (Attorney General)*, 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, au paragraphe 27. Ils devraient également tenir compte des modes d'expression abrégés ancrés dans les compétences du décideur administratif. Toutefois, la réalité quotidienne des décideurs et leurs modes d'expression ne devraient pas servir à s'éloigner des normes. Les motifs doivent remplir des objectifs

(d) *Judicial restraint*. The court's assessment of reasons is aimed only at ensuring that legal minimums are met; it is not an exercise in editorial control or literary criticism. See *Sheppard*, above, at paragraph 26.

[18] In the above statement of purposes and principles, nothing should be taken to encourage administrative decision makers to aim only for the legal minimums, and no higher. Administrative decision makers should strive to follow best practices so that the public gets the service it deserves, including providing exemplary reasons of high standard: for an example of one authority's helpful view of best practices, see Ombudsman Saskatchewan, *Practice Essentials for Administrative Tribunals*, Saskatchewan: Ministry of Justice and Attorney General, 2009, online: <[http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide\\_web-en-1.pdf](http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide_web-en-1.pdf)>.

(3) *Application of these principles to this case*

[19] Measured against the fundamental concerns and principles, set out above, the Board's reasons fall well short of the mark. They are inadequate.

[20] In 13 of the 23 positions found to be in the bargaining unit, the Board simply wrote that "there is no basis to exclude given the job duties", "there is no basis in the information supplied to exclude the position from the unit", or "job duties do not require exclusion". Did the Board apply any principles in these rulings? If so, what are the principles? It is a mystery. The applicants have no idea why they lost, they cannot meaningfully assess whether a judicial review is warranted or formulate any grounds for it in the case of these 13 positions, this Court is unable to conduct any meaningful supervisory role, and there is no transparency, justification or intelligibility in the senses set out above.

fondamentaux — objectifs qui, comme nous l'avons vu, reposent sur des principes fondamentaux comme la responsabilité judiciaire, la règle de droit, l'équité procédurale et la transparence.

d) *Retenue judiciaire*. Lorsqu'il évalue les motifs, le tribunal s'assure uniquement que les objectifs sont remplis de façon minimale; cette évaluation ne constitue pas un contrôle de la rédaction ou une critique littéraire. Voir l'arrêt *Sheppard*, précité, au paragraphe 26.

[18] Rien dans mes propos sur les objectifs et les principes ne doit être interprété comme ayant pour effet d'encourager les décideurs administratifs à ne viser que les exigences minimales, sans plus. Les décideurs administratifs devraient s'efforcer d'adopter les meilleures pratiques afin de bien servir le public, notamment en fournissant des motifs exemplaires de haute qualité : pour un exemple de bonnes pratiques, voir Ombudsman Saskatchewan, *Practice Essentials for Administrative Tribunals*, Saskatchewan : Ministry of Justice and Attorney General, 2009, en ligne : <[http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide\\_web-en-1.pdf](http://www.ombudsman.sk.ca/uploads/document/files/omb-tribunal-guide_web-en-1.pdf)>.

3) *Application de ces principes à l'espèce*

[19] Évalués en fonction des objectifs et des principes fondamentaux susmentionnés, les motifs du Conseil sont nettement insuffisants.

[20] À l'égard de 13 des 23 postes jugés comme faisant partie de l'unité de négociation, le Conseil a simplement donné les motifs suivants : « Il n'y a aucune raison d'exclure ce poste étant donné ses fonctions », « [c]ompte tenu des renseignements fournis, il n'y a aucune raison d'exclure ce poste de l'unité de négociation » ou « [l]es fonctions de ce poste ne nécessitent pas son exclusion ». Le Conseil a-t-il appliqué l'un ou l'autre des principes dans ces conclusions? Dans l'affirmative, quels sont-ils? Nul ne le sait. En effet, les demanderesse ne savent pas pourquoi elles ont été déboutées et ne peuvent valablement évaluer si un contrôle judiciaire est justifié ni formuler des motifs à

All we have are conclusions, laudably definitive, but frustratingly opaque.

[21] In effect, for these 13 positions, the Board is telling the parties, this Court, and all others, “Trust us, we got it right.” In this regard, this case is strikingly similar to *Canadian Assn. of Broadcasters*, above, where the administrative decision maker asserted a bottom-line conclusion with no supporting information, in effect immunizing itself from review and accountability.

[22] In 6 of the 23 positions found to be in the bargaining unit, the Board offered slightly more than a bare conclusion in support of its ruling. On these occasions, the Board included a position in the bargaining unit because it was “at the same level on the organizational chart” or because it was similar, for some undisclosed reason, to a position in the bargaining unit. What was it about the level on the organizational chart or the particular position that led to this conclusion? It is a mystery. In effect, the Board is saying: “Trust us, but here is a hint”. But the hint does not shed light on the bases for its decision.

[23] The respondent gamely attempted to support the reasons of the Board, sparse as they are. It emphasized that the principles that the Board normally employs in cases such as this one are fairly well developed and understood by many employers, unions and observers of this area of law. Further, a fairly large number of positions, 66, were in issue, each involving highly specific facts. The respondent stressed that care must be taken not to impose too high an obligation to provide reasons on the Board, affecting its ability to operate efficiently.

[24] I accept that these factors can influence the Court’s assessment of the adequacy of the Board’s reasons. These factors speak to the issue of whether some allowance should be given to reflect the practical,

cet égard dans le cas de ces 13 postes, notre Cour n’est pas en mesure de mener tout rôle de surveillance significatif et il n’y a aucune transparence, justification ou intelligibilité dans les motifs susmentionnés. Tout ce dont nous disposons sont les conclusions, remarquablement définitives, mais terriblement obscures.

[21] En fait, s’agissant de ces 13 postes, le Conseil dit carrément aux parties, à notre Cour et à tous les autres : « Faites-moi confiance, j’ai pris la bonne décision ». À cet égard, l’espèce est très similaire à l’affaire *Assoc. canadienne des radiodiffuseurs*, précitée, où le décideur administratif a tiré une conclusion élémentaire sans motifs à l’appui, protégeant sa décision contre tout contrôle et se dégageant de toute responsabilité judiciaire.

[22] À l’égard de 6 des 23 postes jugés comme faisant partie de l’unité de négociation, le Conseil a donné à peine plus d’un simple motif à l’appui de sa décision. Il a inclus un poste dans l’unité de négociation parce qu’il était « au même échelon de l’organigramme » ou parce qu’il était similaire, pour une raison non mentionnée, à un poste dans l’unité de négociation. Pourquoi l’échelon de l’organigramme ou le poste particulier ont-ils mené à cette conclusion? Nul ne le sait. En fait, c’est comme si le Conseil nous disait : « Faites-moi confiance, mais voici un indice ». Mais l’indice ne jette pas la lumière sur les fondements de sa décision.

[23] La défenderesse a impudemment tenté d’appuyer les motifs du Conseil, aussi sommaires soient-ils. Elle a souligné que les principes normalement adoptés par le Conseil dans des cas comme celui qui nous occupe sont relativement bien élaborés et compris par beaucoup d’employeurs, de syndicats et d’observateurs dans ce domaine du droit. De plus, un nombre relativement élevé de postes était en cause (66), chacun visant des faits très précis. La défenderesse a insisté sur le fait qu’il faut faire attention de ne pas imposer au Conseil une obligation de fournir des motifs trop élevée, car cela nuirait à sa capacité de fonctionner efficacement.

[24] Je reconnais que ces facteurs peuvent influencer l’évaluation de notre Cour du caractère suffisant des motifs du Conseil. Ces facteurs concernent la question de savoir si on devrait tenir compte des réalités pratiques

daily realities that this administrative decision maker must face. But the fundamental purposes underlying the adequacy of reasons, such as the transparency concern and the supervisory concern, must still be addressed at a minimum. The Board's obligation to write adequate reasons and address fundamental purposes cannot be reduced to naught.

[25] In this case, the purposes underlying the requirement of adequate reasons could have been met without any difficulty, consistent with the practical realities facing the Board. With just a handful of words —“Throughout this decision, we apply the principles in [case name]”—the Board could have shown that it was following some principle. From there, the Board might have written a sentence or two to identify how the principle applies to each position, or to groups of positions that raise similar considerations. A sentence or two, sitting alongside the record in this case, might have disclosed exactly why the Board ruled in the way it did, and might have addressed all of the fundamental concerns underlying the provision of adequate reasons.

[26] So far, I have dealt with 19 of the 23 positions that the Board included into the bargaining unit. In the case of the remaining four positions, “payroll assistant”, “human resource advisor”, “contracts manager”, and “project manager”, the Board did write a sentence or two. But the bases identified in those sentences seem to conflict with the bases provided for exclusion of other positions: sometimes one factor is determinative, other times an entirely different factor seems determinative. The salient concern here is intelligibility. A single paragraph, perhaps at the start of the reasons could have set out the operative principles to be followed along with governing authority. Then the Board's “sentence or two” approach might have been perfectly adequate. It might have met any intelligibility concerns by eliminating any apparent inconsistency in principle.

[27] As for extraneous material, it is of no assistance in understanding the Board's reasons. In the

et quotidiennes du décideur administratif. Mais les objectifs fondamentaux qui sous-tendent le caractère suffisant des motifs, comme les préoccupations liées à la transparence et à la révision, doivent tout de même être remplis de façon minimale. L'obligation du Conseil de motiver suffisamment ses décisions et de se pencher sur les objectifs fondamentaux ne peut être réduite à néant.

[25] En l'espèce, les objectifs qui sous-tendent l'exigence de donner des motifs suffisants auraient pu être remplis sans difficulté, conformément aux réalités pratiques du Conseil. Avec seulement un petit nombre de mots,— « Tout au long de cette décision, nous appliquerons les principes de [l'affaire] » — le Conseil aurait pu démontrer qu'il avait suivi certains principes. À partir de là, le Conseil aurait pu écrire une phrase ou deux pour indiquer comment il allait appliquer ces principes à chacun des postes ou à des groupes de postes qui soulèvent des considérations similaires. En une phrase ou deux, conjointement avec le dossier en l'espèce, le Conseil aurait pu motiver sa décision et remplir tous les objectifs fondamentaux qui sous-tendent l'obligation de donner des motifs suffisants.

[26] Jusqu'à présent, je me suis penché sur 19 des 23 postes que le Conseil a inclus dans l'unité de négociation. Dans le cas des quatre autres postes, soit « adjoint à la paye », « conseiller en ressources humaines », « gestionnaire de contrats » et « gestionnaire de projet », le Conseil a bien écrit une phrase ou deux. Mais les fondements énoncés dans ces phrases semblent contredire ceux établis pour exclure les autres postes : parfois, un certain facteur est déterminant, d'autres fois, un facteur entièrement différent semble déterminant. La préoccupation principale en l'espèce est l'intelligibilité. Dans un simple paragraphe, peut-être au début des motifs, le Conseil aurait pu énoncer les principes à suivre ainsi que les décisions faisant autorité. La méthode qu'il a adoptée, soit d'exposer ses motifs en une phrase ou deux, aurait alors été entièrement suffisante. Elle aurait pu répondre aux préoccupations sur le plan de l'intelligibilité en éliminant toute inconsistance apparente en principe.

[27] S'agissant de la preuve extrinsèque, elle n'aide en rien à comprendre les motifs du Conseil. Dans les

circumstances of this case and given the sparseness of the Board's reasons, it is impossible to see anything in the evidentiary record, including the investigation report, as helping to supply a rationale for the Board's decision. It was open to the Board to adopt, through express language or by implication, portions of the record as a basis for its conclusions (see *Sketchley*, above, at paragraph 37), but the Board did not do this.

(4) *Other grounds of review*

[28] The applicants raised other grounds of review of the Board's decision. These arose primarily as a result of the Board's reference to positions on an organizational chart in support of some of its rulings. This led the applicants to note that a position on an organizational chart, by itself, cannot lead in principle to a conclusion that a position should be included in the bargaining unit. To the applicants, this gave rise to two legitimate grounds of judicial review: the taking into account of an irrelevant consideration and the failure to take into account relevant considerations.

[29] We simply cannot assess these grounds of judicial review because of the absence of adequate reasons. Quite simply, the considerations and principles that the Board took into account, relevant or irrelevant, are not adequately apparent. In any event, it is unnecessary to deal with these other grounds of review in this case.

C. *Conclusion*

[30] The Board's decisions to include 23 positions into the bargaining unit should be quashed, because its reasons are inadequate.

[31] The applicants asked that the matter be remitted to a differently constituted panel of the Board. I would remit the matter back to the Board, but there is no reason why the matter must be sent to a differently constituted panel. Such a requirement is imposed when there are concerns about the capacity, capability, fairness or

circonstances de l'espèce et compte tenu de l'insuffisance des motifs du Conseil, rien dans la preuve documentaire, y compris dans le rapport d'enquête, n'aide à justifier sa décision. Le Conseil aurait pu fonder ses conclusions, expressément ou implicitement, sur des parties du dossier (voir *Sketchley*, précité, au paragraphe 37), mais il ne l'a pas fait.

4) *Autres motifs de contrôle*

[28] Les demandereses ont soulevé d'autres motifs de contrôle de la décision du Conseil, découlant principalement du fait qu'il a fait référence à des postes de l'organigramme à l'appui de certaines conclusions. Cette conclusion a amené les demandereses à signaler qu'un poste de l'organigramme, en soi, ne peut mener en principe à la conclusion qu'un poste devrait faire partie d'une unité de négociation. Selon les demandereses, cette conclusion a entraîné deux motifs légitimes de contrôle judiciaire : la prise en considération d'un facteur sans importance et le défaut de prendre en considération des facteurs importants.

[29] Nous ne pouvons évaluer ces motifs de contrôle judiciaire en raison de l'insuffisance des motifs du Conseil. Les facteurs et les principes que le Conseil a pris en considération, qu'ils soient pertinents ou non, ne sont tout simplement pas suffisamment démontrés. Dans tous les cas, il est inutile de se pencher sur ces autres motifs de contrôle en l'espèce.

C. *Dispositif*

[30] Les décisions du Conseil d'inclure 23 postes dans l'unité de négociation devraient être annulées, car les motifs énoncés à l'appui sont insuffisants.

[31] Les demandereses ont demandé à ce que l'affaire soit renvoyée à un comité du Conseil différemment constitué. Je renverrais l'affaire au Conseil, mais rien ne justifie de renvoyer l'affaire à un comité différemment constitué. En effet, une telle exigence s'impose lorsqu'il y a des préoccupations concernant la capacité, l'aptitude,

propriety of the original panel to rule on a matter if it were to be sent back to them. As best as we can assess from the Board's truncated reasons and the parties' submissions, no such concerns exist here.

[32] Therefore, I would allow both applications for judicial review, with costs in file A-318-09 up to the date of consolidation (September 19, 2009) and costs throughout in A-277-09. I would quash the decisions of the Board (2009 CIRB LD 2148 and 2009 CIRB LD 2172) with respect to the 23 positions that the Board decided were included in the bargaining unit. I would remit these 23 inclusions back to the Board for redetermination.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

l'équité ou la propriété du comité initial à se pencher sur l'affaire si elle devait lui être renvoyée. Selon notre évaluation des motifs sommaires du Conseil et des observations des parties, aucune préoccupation de la sorte n'existe en l'espèce.

[32] Par conséquent, j'accueillerais les deux demandes de contrôle judiciaire, avec dépens dans le dossier A-318-09 jusqu'à la date de réunion (19 septembre 2009) et avec dépens devant toutes les cours dans le dossier A-277-09. J'annulerais les décisions du Conseil (2009 CCRI LD 2148 et 2009 CCRI LD 2172) relativement aux 23 postes qu'il a inclus dans l'unité de négociation. Je renverrais la question de ces 23 postes au Conseil pour nouvel examen.

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

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