

T-2013-92

T-2013-92

Attorney General of Canada (*Applicant*)Procureur général du Canada (*requérant*)

v.

c.

Rudolph Medford (*Respondent*)a
Rudolph Medford (*intimé*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. MEDFORD (T.D.)

RÉPERTOIRÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. MEDFORD (1^{re} INST.)

Trial Division, Joyal J.—Ottawa, March 24 and October 27, 1993.

b
Section de première instance, juge Joyal—Ottawa, 24 mars et 27 octobre 1993.

Public Service — Jurisdiction — Application for judicial review of Adjudicator's declaration employer not satisfying spirit and intent of provision of collective agreement requiring equitable distribution of standby duties by offering to train one mechanic in emergency repair vehicle repairs in addition to respondent — Where privative clauses, i.e. PSSRA, s. 101, courts more concerned with how result arrived at, than result — Adjudicator reasoning shortage of qualified standby mechanics risk to proper operational requirements at Canada's busiest airport — Whether exceeding jurisdiction by entering into policy considerations — Bringing to interpretation expertise in employer-employee relations — Decision not so patently unreasonable as to warrant judicial interference — No remedy provided but merely issued declaration, open to him on evidence before him.

Fonction publique — Compétence — Demande de contrôle judiciaire visant la décision déclaratoire d'un arbitre selon laquelle l'employeur, en offrant de former un autre mécanicien, en plus de l'intimé, aux fins de réparer les véhicules d'intervention d'urgence, n'a pas observé l'esprit et l'objet de la clause de la convention collective qui prévoyait la répartition équitable des fonctions de disponibilité — En matière de clauses privatives, comme celle prévue à l'art. 101 de la LRTFP, les cours de justice mettent l'accent sur la manière dont le résultat est obtenu plutôt que sur le résultat lui-même — Selon le raisonnement de l'arbitre, le manque de mécaniciens qualifiés, en disponibilité, compromettrait le respect des exigences opérationnelles à l'aéroport le plus occupé du Canada — L'arbitre a-t-il excédé sa compétence en se prononçant sur des questions de politique? — Mise à contribution de l'expérience acquise dans le domaine des relations entre employeur et employé — La décision n'est pas si manifestement déraisonnable que l'intervention de la Cour est justifiée — L'arbitre n'a accordé aucun redressement; il a seulement rendu une décision déclaratoire fondée sur la preuve qui lui était présentée.

This was an application for judicial review of the declaration by an Adjudicator, appointed under the *Public Service Staff Relations Act* that he was not satisfied that the employer had complied with the spirit and intent of the equitable distribution of standby duties provision in the Master Collective Agreement. The respondent was an equipment maintenance mechanic at Pearson International Airport. Under the Master Collective Agreement, the employer undertook to provide for equitable distribution of standby duties to deal with emergencies with respect to equipment. There is a special requirement at the Airport for mechanics qualified to repair emergency repair vehicles (ERVs). At all material times the respondent was the only employee so qualified. He filed a grievance that the employer's failure to have more than one mechanic qualified for ERV repairs was a breach of the standby clause. The employer agreed to have a second mechanic trained in the maintenance of ERVs who would thereafter alternate standby duties with the respondent. The respondent requested that all 11 mechanics be trained and go on rotating standby duties. The employer stated that operational requirements combined with a shortage of staff precluded training all mechanics. The Adjudicator held that such restrictions were not an excuse and that he was not satisfied that the employer had complied with the spirit and intent of the collective agreement. At the time of the Adju-

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision déclaratoire d'un arbitre désigné en application de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, dans laquelle celui-ci dit ne pas être convaincu que l'employeur a observé l'esprit et l'objet de la disposition de la convention cadre relative à la répartition équitable des fonctions de disponibilité. L'intimé était mécanicien préposé à l'entretien du matériel à l'aéroport international Pearson. Dans la convention cadre, l'employeur s'engage à assurer la répartition équitable des fonctions de disponibilité en ce qui concerne la réparation du matériel dans les situations d'urgence. À l'aéroport, une exigence spéciale fait en sorte que les mécaniciens qualifiés doivent réparer les véhicules d'intervention d'urgence (les «véhicules d'intervention»). À toutes les époques pertinentes, l'intimé était le seul employé ayant les qualifications requises à cette fin. Il a présenté un grief dans lequel il a prétendu que l'omission de l'employeur d'avoir à son service plus d'un mécanicien qualifié aux fins de la réparation des véhicules d'intervention emportait la violation de la clause relative aux fonctions de disponibilité. L'employeur s'est engagé à former un deuxième mécanicien pour la réparation des véhicules d'intervention, lequel serait appelé par la suite à partager avec l'intimé les fonctions de disponibilité. L'intimé a exigé que les onze mécaniciens soient formés afin de pouvoir être affectés, à

dicator's decision, the privative clause found in *Public Service Staff Relations Act*, section 101 had not yet been repealed. The issue was whether the Adjudicator's finding was patently unreasonable.

Held, the application for judicial review should be dismissed.

Where an administrative tribunal is protected by a privative clause, courts should be more concerned with how the result was arrived at than with the result itself.

Taken in isolation, the Adjudicator's interpretation would be wrong in law and open to judicial review. To suggest, as might be the effective result of the Adjudicator's decision, that the employer's undertaking to distribute standby duties fairly imposes a concomitant duty to train and qualify employees, simply to make the provision operative, might be regarded as a patently unreasonable departure from what is a simple formula to establish fair standby rosters and avoid favouritism or discrimination. However, it might also be argued that the employer has an obligation "to provide" for the equitable distribution of standby duties, no matter how many qualified people are employed. If an employer needs to train its employees or hire new ones "to provide" for equitable distribution and thereby fulfill its contractual obligation, it must do so. The Adjudicator viewed the shortage of duly qualified standby mechanics for ERVs as a risk to the proper operational requirements of mechanical and repair services at Canada's busiest airport. He expressed concern as to what might happen if the sole qualified standby mechanic is unable to report when an emergency arises. While the Adjudicator may have entered into policy considerations which were beyond his mandate, as a member of the Public Service Staff Relations Board, he may have acquired an expertise in employer-employee relations which went beyond the narrow constructionist approach to the interpretation of a particular provision of the collective agreement. On the evidence before him, the Adjudicator could stretch the extent of the "obligation" imposed by the standby provision to send a message to the employer, while being extremely careful as to the kind of relief accorded the grievor. He merely issued a declaration that he was not satisfied that the employer had complied with the spirit and intent of the collective agreement. That was no remedy at all. Viewed in that light, the decision was not so patently unreasonable that Court intervention was warranted.

tour de rôle, à des fonctions de disponibilité. L'employeur a fait valoir que les exigences opérationnelles et le manque de personnel l'empêchaient de former tous les mécaniciens. L'arbitre a statué que ces contraintes ne constituaient pas une excuse et il a dit ne pas être convaincu que l'employeur avait observé l'esprit et l'objet de la convention collective. Au moment de la décision de l'arbitre, la clause privative figurant à l'article 101 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* n'avait pas encore été abrogée. La Cour devait déterminer si la conclusion de l'arbitre était manifestement déraisonnable.

Jugement: la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

Lorsque la décision d'un tribunal administratif est protégée par une clause privative, les cours de justice doivent mettre l'accent sur la façon dont le résultat a été obtenu plutôt que sur le résultat lui-même.

Considérée hors de tout contexte, l'interprétation que fait l'arbitre n'est pas fondée en droit et justifie un contrôle judiciaire. Le fait de conclure, sur le fondement de la décision de l'arbitre, que l'engagement de l'employeur, concernant la répartition équitable des fonctions de disponibilité, se double de l'obligation concomitante de former adéquatement des employés, à la seule fin de rendre la clause opérante, pourrait être considéré comme un écart manifestement déraisonnable de ce qui constitue une simple formule visant à établir un tableau de répartition équitable des fonctions de disponibilité et à éviter le favoritisme ou la discrimination. Toutefois, on pourrait également faire valoir que l'employeur a l'obligation d'«assurer» la répartition équitable des fonctions de disponibilité, quel que soit le nombre d'employés dûment qualifiés. Si pour se conformer à son obligation contractuelle et «assurer» une répartition équitable, l'employeur doit former ou recruter du personnel, il est tenu de le faire. Selon l'arbitre, le manque de mécaniciens dûment qualifiés, en disponibilité, pour réparer les véhicules d'intervention, compromettrait le respect des exigences opérationnelles afférentes aux services d'entretien mécanique et de réparation à l'aéroport le plus occupé du Canada. Il s'est dit inquiet de ce qui pourrait arriver si le seul mécanicien compétent en disponibilité ne pouvait rentrer au travail dans une situation d'urgence. Même s'il s'est prononcé sur des questions de politique qui n'étaient pas de son ressort, à titre de membre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, l'arbitre a pu acquérir, dans le domaine des relations entre employeur et employé, une expérience qui va au-delà de la simple interprétation extensive d'une clause donnée dans une convention collective. Compte tenu de la preuve qui lui était présentée, l'arbitre pouvait accroître la portée de l'«obligation» qui découlait de la clause relative aux fonctions de disponibilité, de manière à transmettre un message à l'employeur, tout en étant très prudent quant au genre de redressement qu'il convenait d'accorder à l'auteur du grief. Il a simplement rendu une décision déclaratoire dans laquelle il dit ne pas être convaincu que l'employeur a observé l'esprit et l'objet de la convention collective. Il ne s'agit aucunement d'un redressement. Dans ce contexte, la décision n'est pas si

manifestement déraisonnable que l'intervention de la Cour est justifiée.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 96(2), 101 (rep. by S.C. 1992, c. 54, s. 73).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Caimaw v. Paccar of Canada Ltd., [1989] 2 S.C.R. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 40 Admin. L.R. 181; 40 B.C.L.R. (2d) 1; 89 CLLC 14,050; 102 N.R. 1; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; (1991), 80 D.L.R. (4th) 520; 48 Admin. L.R. 161; 91 CLLC 14,017; 123 N.R. 161.

APPLICATION for judicial review of the Adjudicator's declaration that he was not satisfied that the employer had complied with the spirit and intent of the standby provision in the Master Collective Agreement. Application dismissed.

COUNSEL:

Harvey A. Newman and John C. Healy for applicant.

Andrew J. Raven and David Yazbeck for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Raven, Jewitt and Allen, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

JOYAL J.: In this application for judicial review, the applicant asks this Court to quash a decision of an adjudicator who had been appointed under the provisions of the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35] to settle an employee grievance.

The respondent grievor is an equipment maintenance mechanic in the General Labour and Trades Group (GL&T) in the workshop at Pearson International Airport near Toronto. The terms and conditions of his employment are governed by a Master Collective Agreement between Treasury Board and the Pub-

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 96(2), 101 (abrogé par L.C. 1992, ch. 54, art. 73).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Caimaw c. Paccar of Canada Ltd., [1989] 2 R.C.S. 983; (1989), 62 D.L.R. (4th) 437; [1989] 6 W.W.R. 673; 40 Admin. L.R. 181; 40 B.C.L.R. (2d) 1; 89 CLLC 14,050; 102 N.R. 1; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; (1991), 80 D.L.R. (4th) 520; 48 Admin. L.R. 161; 91 CLLC 14,017; 123 N.R. 161.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant la décision déclaratoire de l'arbitre dans laquelle celui-ci dit ne pas être convaincu que l'employeur a observé l'esprit et l'objet de la clause de la convention cadre relative aux fonctions de disponibilité. Demande rejetée.

AVOCATS:

Harvey A. Newman et John C. Healy pour le demandeur.

Andrew J. Raven et David Yazbeck pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

Raven, Jewitt and Allen, Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE JOYAL: Dans sa demande de contrôle judiciaire, le demandeur exhorte la Cour à annuler la décision d'un arbitre désigné en application de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-35] aux fins de statuer sur le grief présenté par un employé.

Le plaignant intimé est un mécanicien préposé à l'entretien du matériel à l'atelier de l'aéroport international Pearson, près de Toronto. Il fait partie du groupe Manœuvres et personnes de métier. Ses conditions de travail sont régies par une convention cadre liant le Conseil du Trésor et l'Alliance de la

lic Service Alliance of Canada. This agreement recognizes that emergencies may arise with respect to equipment and it provides accordingly for standby duties to its employees. There is a minimal remuneration payable to any employee on standby, with the added provision of overtime pay at the applicable rate or a minimum of four hours' pay if required to report for work.

The pertinent clause in the agreement which is the subject of the grievance and on which the Adjudicator had to rule is clause M-30.02, which reads as follows:

M-30.02 An employee designated by letter or by list for standby duty shall be available during his or her period of standby at a known telephone number and be available to return to duty as quickly as possible if called. In designating an employee for standby, the employer will endeavour to provide for equitable distribution of standby duties. [Underline mine.]

This provision for equitable distribution of standby duties seems fair enough. Every qualified employee will have his or her turn to perform standby duties. At Pearson International Airport, however, there is a special requirement for mechanics qualified to repair emergency repair vehicles (ERVs). At all material times, only one employee was so qualified. So what happens then to the equitable distribution scheme provided for in clause M-30.02?

This is where the respondent filed what I might call an imaginative grievance. The thrust of his grievance was that by reason of the employer's failure to have more than one mechanic qualified for ERV repairs, the employer was in breach of clause M-30.02.

The employer, in a fairly positive response to the grievance, agreed to have a second mechanic trained in the maintenance of ERV's who would thereafter alternate standby/callback duties with the respondent grievor.

Fonction publique du Canada. Cette convention reconnaît que des situations d'urgence peuvent survenir relativement au matériel et elle prévoit que le personnel doit remplir des fonctions de disponibilité.

a L'employé qui est en disponibilité a droit à une indemnité de base et, s'il est appelé à rentrer au travail, à la rémunération au taux applicable des heures supplémentaires ou à un minimum de quatre heures de rémunération au taux horaire.

b

La clause visée par le grief et sur l'interprétation de laquelle l'arbitre devait statuer est la clause M-30.02 de la convention. En voici le libellé:

c

M-30.02 L'employé-e désigné par une lettre ou un tableau pour remplir des fonctions de disponibilité, doit pouvoir être atteint au cours de cette période à un numéro téléphonique connu et pouvoir rentrer au travail aussi rapidement que possible s'il est appelé à le faire. Lorsqu'il désigne des employé-e-s pour des périodes de disponibilité, l'employeur s'efforce de prévoir une répartition équitable des fonctions de disponibilité. [Je souligne.]

d

e Cette disposition prévoyant la répartition équitable des fonctions de disponibilité semble plutôt raisonnable. Chaque employé qualifié est appelé, à tour de rôle, à remplir des fonctions de disponibilité. Toutefois, à l'aéroport international Pearson, une exigence spéciale fait en sorte que les mécaniciens qualifiés doivent réparer les véhicules d'intervention d'urgence (les «véhicules d'intervention»). Or, à toutes les époques pertinentes, un seul employé avait les qualifications requises à cette fin. Qu'en est-il alors de la répartition équitable prévue à la clause M-30.02?

f

g

h C'est la raison pour laquelle l'intimé a présenté un grief que je qualifierais d'inventif. Il prétend en effet que l'employeur manque à ses obligations aux termes de la clause M-30.02 parce qu'il n'a à son service qu'un seul mécanicien qualifié aux fins de réparer les véhicules d'intervention.

i

j L'employeur, qui s'est montré relativement conciliant, s'est engagé à former un deuxième mécanicien pour la réparation des véhicules d'intervention, lequel serait appelé par la suite à partager avec le plaignant intimé les fonctions de disponibilité et de rappel au travail.

The grievor was not happy with this. At the second grievance level, he requested that all 11 mechanics be trained and on becoming qualified, they would all go on rotating standby duties. No way, said the employer in reply. Operational requirements did not permit it. The employer has limited resources. It is not only a matter of specialized training, but one also of familiarity with the equipment and its quirks in order to ensure readiness, which cannot be achieved through the use of 11 mechanics. The employer reiterated, however, its plan to train a second mechanic.

At the final level of the grievance procedure, the employer repeated that it was not in violation of clause M-30.02, but again stated that the proposal to train a second ERV mechanic should resolve the problem.

Finally came the reference to adjudication. After reviewing the evidence, the Adjudicator first of all endorsed the principle that contractual obligations are expected to be honoured. It is true, he said, that to meet the obligation respecting equitable distribution of standby duties, the employer would have been required to provide training, a programme which the employer said was not possible due to operational requirements combined with a shortage of staff.

In the opinion of the Adjudicator, this was not a valid excuse. Otherwise, he said, most aspects of a collective agreement would be rendered worthless, to which he added that staff training must take into consideration the employer's contractual obligation under clause M-30.02. This, in his view, is a definite obligation and the employer's decision to train one more mechanic could only be considered a symbolic gesture.

The Adjudicator then stated the following:

There is no specific remedy involved in this case, only a 'declaration' or a determination that the employer did not properly interpret the provision of the clause in question. For the reasons stated, I am not satisfied that the employer has complied

L'engagement de l'employeur n'a cependant pas satisfait le plaignant. Au deuxième palier de la procédure de règlement des griefs, celui-ci a exigé que les onze mécaniciens soient dûment formés afin de pouvoir être affectés, à tour de rôle, à des fonctions de disponibilité. L'employeur a répondu qu'il n'en était pas question. Les exigences opérationnelles ne le permettaient pas, et les ressources de l'employeur étaient limitées. Ce n'est pas seulement la formation spécialisée, mais aussi la connaissance du matériel et de ses particularités, qui permettent de faire face aux situations d'urgence, ce que ne saurait garantir l'affectation de onze mécaniciens. L'employeur a cependant réitéré son intention de former un deuxième mécanicien.

Au dernier palier de la procédure de règlement des griefs, l'employeur, même s'il estimait toujours ne pas contrevenir à la clause M-30.02, a insisté sur le fait que sa proposition de former un deuxième mécanicien pour la réparation des véhicules d'intervention résoudrait le problème.

Enfin, le grief a été renvoyé à l'arbitrage. Après avoir examiné les éléments de preuve, l'arbitre a tout d'abord adhéré au principe voulant que les obligations contractuelles doivent être respectées. Il a convenu que pour satisfaire à ses obligations concernant la répartition équitable des fonctions de disponibilité, l'employeur aurait dû assurer la formation de mécaniciens, ce qui, selon l'employeur, était impossible en raison d'exigences opérationnelles et d'un manque de personnel.

De l'avis de l'arbitre, les facteurs invoqués par l'employeur ne constituent pas une excuse valable, sinon la plupart des clauses d'une convention collective seraient rendues inopérantes. Il ajoute que la formation du personnel doit tenir compte de l'obligation contractuelle de l'employeur aux termes de la clause M-30.02. Il s'agit, selon l'arbitre, d'une obligation précise, et la décision de l'employeur de former un autre mécanicien ne saurait être considérée comme autre chose qu'un geste symbolique.

L'arbitre tire ensuite les conclusions suivantes:

La présente affaire ne comporte aucun redressement précis; la Commission ne peut faire plus que rendre une décision «déclaratoire» portant que l'employeur n'a pas interprété ou appliqué comme il faut les dispositions de la clause litigieuse.

with the spirit and intent of Article M-30.02 and I am prepared to make a declaration to that effect.

Since no further nor specific remedy was requested, I will not make further orders; however, I would note that I am, to say the least, surprised that the employer would not ensure that more than one additional employee would be fully trained to repair and modify emergency response vehicles at Canada's busiest airport. What the precise number of employees may be, I am not sure; however, it should be sufficient to allow for all contingencies and proper personnel development and opportunity.

It is a reasonable assumption that the employer did not take kindly the Adjudicator's attempt to graft into his interpretation of clause M-30.02 a directive that management might clean up its act. The employer was being told that its undertaking to distribute standby duties on an equitable basis has now become an obligation to train an undisclosed number of employees. This, said the employer, is an interpretation of clause M-30.02 which its language will not bear. It is patently unreasonable. It is contrary to subsection 96(2) of the *Public Service Staff Relations Act* which prohibits an adjudicator from rendering a decision which requires an amendment to a collective agreement.

To sum up, says the employer, if the grounds for the respondent's grievance are said to be somewhat imaginative, then the Adjudicator's interpretation of the provision is even more imaginative and it should not be allowed to stand. The decision should be struck.

In reply, the respondent rests his case on the doctrine of "patently unreasonable", a doctrine well recognized in judicial review cases where an impugned decision is protected by a privative clause. Curial intervention in such cases should only be permitted when an error is so patently and obviously unreasonable that no legerdemain or mental calisthenics will save it. The Adjudicator's decision is not of that kind, says the respondent. It is an interpretation which the provision of the agreement can reasonably bear, keeping in mind that it is consonant with the whole

Pour les motifs énoncés plus haut, je ne suis pas convaincu que l'employeur s'est conformé à l'esprit et à l'objet de la clause M-30.02, et je suis disposé à rendre une décision déclaratoire à cet effet.

^a Comme le fonctionnaire n'a demandé aucun autre redressement, je n'ajouterai rien à cette déclaration. Je ferai cependant remarquer que je suis pour le moins étonné que l'employeur n'ait pas fait en sorte que plus d'un autre employé ait reçu toute la formation voulue pour être en mesure de réparer et de modifier les véhicules d'intervention d'urgence à l'aéroport le plus occupé du Canada. J'ignore combien d'employés au juste devraient être ainsi qualifiés; leur nombre devrait toutefois être suffisant pour qu'on puisse répondre à tous les imprévus et offrir au personnel le perfectionnement dont il a besoin ainsi que les occasions auxquelles il a droit.

^c Il est raisonnable de supposer que l'employeur n'a pas accepté de bonne grâce que l'arbitre tente de faire découler de son interprétation de la clause M-30.02 une directive enjoignant à la direction de mettre de l'ordre dans ses affaires. L'employeur voyait en effet son engagement à répartir équitablement les fonctions de disponibilité transformé en obligation de former un nombre indéterminé d'employés. Il s'agissait, selon lui, d'une interprétation que le libellé de la clause M-30.02 ne justifiait pas. Il la jugeait manifestement déraisonnable de même que contraire au paragraphe 96(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, lequel empêche l'arbitre ^d de rendre une décision qui aurait pour effet d'exiger la modification d'une convention collective.

^e En somme, prétend l'employeur, si le grief de l'intimé traduit une certaine inventivité, l'interprétation de la clause applicable par l'arbitre est le fruit d'une inventivité encore plus grande que la Cour ne saurait cautionner. En conséquence, la décision devrait être annulée.

^h Pour sa part, l'intimé invoque la doctrine de l'erreur «manifestement déraisonnable», celle-ci étant bien établie par la jurisprudence relative au contrôle judiciaire d'une décision protégée par une clause privative. En pareil cas, le contrôle judiciaire n'est possible que lorsque l'erreur est si manifestement déraisonnable qu'aucun tour d'adresse ni aucune acrobatie intellectuelle ne peut la sauvegarder. L'intimé soutient que ce n'est pas le cas de la décision de l'arbitre. ⁱ Il s'agit d'une interprétation que le libellé de la clause applicable peut raisonnablement fonder, d'autant plus ^j

of the agreement where duties and obligations are mutually imposed or respectively shared.

FINDINGS

There is no doubt that the privative clause found in section 101 [rep. by S.C. 1992, c. 54, s. 73] of the *Public Service Staff Relations Act* gives an adjudicator's decision some protection from judicial intervention. In *Caimaw v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, La Forest J., on behalf of the majority of the Supreme Court of Canada, stated at pages 1003-1004:

Where, as here, an administrative tribunal is protected by a privative clause, this Court has indicated that it will only review the decision of the Board if that Board has either made an error in interpreting the provisions conferring jurisdiction on it, or has exceeded its jurisdiction by making a patently unreasonable error of law in the performance of its function; see *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227. The tribunal has the right to make errors, even serious ones, provided it does not act in a manner "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review" (p. 237). The test for review is a "severe test"; see *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476, at p. 493. This restricted scope of review requires the courts to adopt a posture of deference to the decisions of the tribunal. Curial deference is more than just a fiction courts resort to when they are in agreement with the decisions of the tribunal. Mere disagreement with the result arrived at by the tribunal does not make that result "patently unreasonable". The courts must be careful to focus their inquiry on the existence of a rational basis for the decision of the tribunal, and not on their agreement with it. The emphasis should not be so much on what result the tribunal has arrived at, but on how the tribunal arrived at that result. Privative clauses, such as those contained in ss. 31 to 34 of the Code, are permissible exercises of legislative authority and, to the extent that they restrict the scope of curial review within their constitutional jurisdiction, the Court should respect that limitation and defer to the Board.

This approach was followed by the Supreme Court of Canada in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614, at page 628. The problem, however, is that the doctrine of "patently unreasonable" might only beg the question when dealing with a particular case. As La For-

qu'elle est compatible avec l'ensemble de la convention dans laquelle les parties prévoient les obligations auxquelles chacune d'elles doit satisfaire.

CONCLUSIONS

Il ne fait aucun doute que la clause privative correspondant à l'article 101 [abrogé par L.C. 1992, ch. 54, art. 73] de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* protège jusqu'à un certain point la décision de l'arbitre contre le contrôle judiciaire. Dans *Caimaw c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, le juge La Forest s'exprime comme suit au nom de la majorité des juges de la Cour suprême du Canada (aux pages 1003 et 1004):

Lorsque, comme en l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, notre Cour a déclaré qu'elle n'examinera la décision du tribunal que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction; voir *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227. Le tribunal a le droit de commettre des erreurs, même des erreurs graves, pourvu qu'il n'agisse pas de façon «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire» (p. 237). Le critère de contrôle constitue un «test sévère»: voir *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476, à la p. 493. Cette portée restreinte du contrôle oblige les cours de justice à adopter une attitude de retenue à l'égard des décisions du tribunal administratif. La retenue judiciaire est plus qu'une fiction invoquée par les cours de justice lorsque celles-ci sont d'accord avec les décisions du tribunal. Un simple désaccord avec le résultat atteint par le tribunal administratif ne suffit pas à rendre ce résultat «manifestement déraisonnable». Les cours de justice doivent prendre soin de vérifier si la décision du tribunal a un fondement rationnel plutôt que de se demander si elles sont d'accord avec celle-ci. L'accent devrait être mis non pas sur le résultat auquel est arrivé le tribunal, mais plutôt sur la façon dont le tribunal est arrivé à ce résultat. Les clauses privatives comme celles contenues aux art. 31 à 34 du Code constituent des exercices permis du pouvoir du législateur et, dans la mesure où elles restreignent la portée du contrôle judiciaire dans le cadre des pouvoirs constitutionnels, la Cour devrait respecter cette restriction et s'en remettre à la décision de la Commission.

La Cour suprême du Canada a adopté le même point de vue dans *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614, à la page 628. Il reste cependant que la doctrine de l'erreur «manifestement déraisonnable» pourrait n'avoir pour effet que de conforter le juge

est J. pointed out, *supra*, curial deference is more than just a fiction to which courts resort to when they are in agreement with the impugned decision. I dare say, however, that curial deference is not an easily exercisable virtue when one is in complete disagreement with the decision.

In the case before me, I would be less than candid if I did not concede that, taken in complete isolation, the Adjudicator's interpretation of clause M-30.02 is wrong in law and open to judicial review. It could be argued that the employer's commitment to distribute standby duties equitably only applies when more than one employee is on the list, meaning of course when more than one employee is duly qualified to be on that list. To suggest, as might be the effective result of the Adjudicator's decision, that the employer's undertaking in that regard imposes a concomitant duty or obligation to train and qualify employees simply to make the provision operative might be regarded as a patently unreasonable departure from what is a simple formula to establish fair standby rosters and avoid favouritism or discrimination.

However, one may also argue that clause M-30.02 expressly states that the employer has an obligation "to provide" for the equitable distribution of standby duties, no matter how many duly qualified people are employed. If the employer needs to train its employees or hire new ones "to provide" for equitable distribution and thereby fulfill its contractual obligation, it must do so. This requirement is very understandable, as Pearson is Canada's busiest airport and the employees' emergency responsibilities are extensive.

Obviously, the latter was the Adjudicator's approach. In part of his reasons for decision, he says that the obligation imposed by clause M-30.02 is not made subject to operational requirements but that this is nevertheless an important factor. It is noted that clause M-30.02 is unqualified, in that it contains no

dans l'opinion qu'il a déjà relativement à l'affaire dont il est saisi, qu'elle soit fondée ou non. Comme le signale le juge La Forest, *supra*, la retenue judiciaire est plus qu'une fiction invoquée par les cours de justice lorsque celles-ci sont d'accord avec la décision incriminée. Je me permets toutefois de dire qu'il n'est pas facile de faire preuve de retenue judiciaire lorsqu'on est totalement en désaccord avec la décision en cause.

Dans la présente affaire, il serait malhonnête de ma part de nier que l'interprétation que fait l'arbitre de la clause M-30.02, considérée hors de tout contexte, n'est pas fondée en droit et justifie un contrôle judiciaire. On pourrait faire valoir que l'obligation de l'employeur de répartir équitablement les fonctions de disponibilité ne s'applique que dans le cas où le nom de plus d'un employé figure au tableau et où, évidemment, deux employés ou plus ont les compétences requises pour que leur nom y soit inscrit. Le fait de conclure, sur le fondement de la décision de l'arbitre, que l'engagement de l'employeur à cet égard se double de l'obligation concomitante de former adéquatement des employés à la seule fin de rendre la clause opérante pourrait être considéré comme un écart manifestement déraisonnable de ce qui constitue une simple formule visant à établir un tableau de répartition équitable des fonctions de disponibilité et à éviter le favoritisme ou la discrimination.

Par contre, on pourrait également prétendre que la clause M-30.02 prévoit expressément que l'employeur a l'obligation d'«assurer» la répartition équitable des fonctions de disponibilité, quel que soit le nombre d'employés dûment qualifiés. Si pour se conformer à son obligation contractuelle et «assurer» une répartition équitable, l'employeur doit former ou recruter du personnel, il est tenu de le faire. Une telle exigence est très justifiée dans la mesure où l'aéroport Pearson est le plus occupé au Canada et où les employés ont des responsabilités considérables en cas d'urgence.

De toute évidence, tel est l'avis de l'arbitre. Dans ses motifs, l'arbitre conclut que l'obligation prévue à la clause M-30.02 n'est pas atténuée par les exigences opérationnelles, mais que celles-ci demeurent un facteur important à prendre en considération. Il signale que la clause M-30.02 ne comporte aucune

restrictions pertaining to operational requirements or shortages of staff. The Adjudicator goes on to say that the employer cannot use such restrictions as an excuse. It becomes clear, however, in the Adjudicator's reasoning, that he viewed the shortage of duly qualified standby mechanics for ERVs as a risk to the proper operational requirements of mechanical and repair services at Canada's busiest airport. In effect, he expresses concern as to what might happen if the sole qualified standby mechanic is unable to report when an emergency arises.

In these observations, it might be argued that the Adjudicator is entering into policy considerations which go beyond his mandate and create some kind of jurisdictional problem. On the other hand, the Adjudicator, as a member of the Public Service Staff Relations Board, has seen these kinds of situations come and go and one may presume that he has acquired an expertise in employer-employee relations which go beyond the narrow constructionist approach to the interpretation of a particular provision of the Collective Agreement. In other words, the Adjudicator is inclined to look at the broad picture and read into clause M-30.02 an obligation which opens the door to a kind of Paulian action leading to more positive measures by the employer to ensure more effective repair services to ERVs.

I cannot of course read the Adjudicator's mind. I surmise, however, that on the evidence before him, he could stretch the extent of the "obligation" imposed by clause M-30.02 to provide a message to the employer, but at the same time, be extremely careful in the kind of relief he would provide the grievor. He merely issued a declaration and his decision so states. In that regard, he did not go any further than he had to. No remedy is provided, no order is issued. He simply declares that he is not satisfied that the employer has complied with the spirit and intent of clause M-30.02.

réserve, c'est-à-dire que les exigences opérationnelles et le manque de personnel ne justifient pas l'atténuation de l'obligation. Il ajoute que l'employeur ne peut invoquer de tels facteurs pour excuser ses actes. Il ressort toutefois de son raisonnement qu'il estime que le manque de mécaniciens dûment qualifiés, en disponibilité pour réparer les véhicules d'intervention, compromet le respect des exigences opérationnelles afférentes aux services d'entretien mécanique et de réparation à l'aéroport le plus occupé du Canada. Il se dit en effet inquiet de ce qui pourrait arriver si le seul mécanicien compétent en disponibilité ne pouvait rentrer au travail dans une situation d'urgence.

Aux fins des présentes, on peut soutenir que l'arbitre se prononce sur des questions de politique qui ne sont pas de son ressort et qui soulèvent certaines difficultés au chapitre de la compétence. Par ailleurs, à titre de membre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, l'arbitre a maintes fois été saisi d'affaires de ce genre et on peut supposer qu'il a acquis une certaine expérience dans le domaine des relations entre employeur et employé qui va au-delà de la simple interprétation extensive d'une clause donnée dans une convention collective. En d'autres termes, l'arbitre est enclin à tenir compte de l'ensemble des circonstances et à conclure que la clause M-30.02 prévoit une obligation qui ouvre la porte à un recours qui est de la nature d'une action paulienne et qui débouche sur des mesures plus tangibles, de la part de l'employeur, aux fins d'assurer des services de réparation plus efficaces à l'égard des véhicules d'intervention.

Je ne peux évidemment pas lire dans les pensées de l'arbitre. Je présume toutefois que, compte tenu de la preuve qui lui était présentée, il pouvait accroître la portée de l'«obligation» prévue à la clause M-30.02 de manière à transmettre un message à l'employeur tout en étant très prudent quant au genre de redressement qu'il convenait d'accorder à l'auteur du grief. Il a simplement rendu une décision déclaratoire, et ses motifs le précisent. À cet égard, il n'a pas outrepassé son mandat. Aucun redressement n'est accordé, aucune ordonnance n'est rendue. L'arbitre déclare seulement ne pas être convaincu que l'employeur a observé l'esprit et la lettre de la clause M-30.02.

Viewed in that light, I cannot find the decision is so patently unreasonable that court intervention is warranted. The application for judicial review is accordingly dismissed.

Dans cette optique, je ne peux conclure que la décision est si manifestement déraisonnable que l'intervention de la Cour est justifiée. La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée.