

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

v.

Attorney General of Canada (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow J., and Bastin D.J.—Ottawa, December 15, 1972.

Judicial review—Public Service—Whether lawyers in Canadian Transport Commission “employed in confidential capacity”—Finding by Public Service Staff Relations Board—Review of—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 2, 25.

JUDICIAL review.

J. C. Hanson, Q.C., for applicant.

I. G. Whitehall for respondent.

JACKETT C.J. (orally)—This is an application to this Court under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board dated August 10, 1971, as confirmed by a review of that decision by that Board dated June 13, 1972.

To understand the significance of the decision that is the subject matter of this application, it is necessary to examine certain of the provisions of the *Public Service Staff Relations Act* (hereinafter referred to as “the Act”).

Part II of the Act provides for the regulation of collective bargaining and the negotiation of collective agreements in the Public Service of Canada and, for that purpose, provides for certification by the Public Service Staff Relations Board (established pursuant to section 11 of the Act) of employee organizations as bargaining agents for employees in bargaining units that have been determined by it to be appropriate for collective bargaining. For the purposes of the Act an “employee” is defined by section 2 of the Act as being a person employed in the Public Service other than certain excepted classes. One of those excepted classes is “(h) a person employed in a managerial or confidential capacity,” and that excepted class is more specifically defined by section 2 as follows:

L’Institut professionnel du service public du Canada (Demandeur)

c.

Le procureur général du Canada (Intimé)

Cour d’appel, le juge en chef Jackett, le juge Thurlow et le juge suppléant Bastin—Ottawa, le 15 décembre 1972.

Examen judiciaire—Fonction publique—Les avocats de la Commission canadienne des transports sont-ils des «personnes préposées à des fonctions confidentielles»—Examen d’une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2, 25.

EXAMEN judiciaire.

J. C. Hanson, c.r., pour le demandeur.

I. G. Whitehall pour l’intimé.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—Il s’agit en l’espèce d’une demande présentée à cette Cour en vertu de l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour l’examen et l’annulation d’une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en date du 10 août 1971, telle que confirmée par le nouvel examen que ladite Commission a fait de sa décision le 13 juin 1972.

Pour saisir la portée de la décision qui fait l’objet de cette demande, il faut examiner certaines dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (ci-après appelée «la loi»).

La Partie II de la loi prévoit la réglementation des négociations collectives et la négociation des conventions collectives dans la Fonction publique du Canada. A cette fin, elle stipule que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (instituée conformément à l’article 11 de la loi) accrédite des organisations d’employés en qualité d’agents négociateurs pour les employés appartenant à une unité de négociation qu’elle a jugé habile à négocier collectivement. Pour les fins de la loi, «employé» est défini à l’article 2 comme étant une personne employée dans la Fonction publique et n’appartenant pas à certaines catégories exclues. L’une de ces catégories exclues est «(h) une personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» et on trouve une défi-

“person employed in a managerial or confidential capacity”, means any person who

(a) is employed in a position confidential to the Governor General, a Minister of the Crown, a judge of the Supreme or Exchequer Court of Canada, the deputy head of a department or the chief executive officer of any other portion of the Public Service, or

(b) is employed as a legal officer in the Department of Justice,

and includes any other person employed in the Public Service who in connection with an application for certification of a bargaining agent for a bargaining unit is designated by the Board, or who in any case where a bargaining agent for a bargaining unit has been certified by the Board is designated in prescribed manner by the employer, or by the Board on objection thereto by the bargaining agent, to be a person

(c) who has executive duties and responsibilities in relation to the development and administration of government programs,

(d) whose duties include those of a personnel administrator or who has duties that cause him to be directly involved in the process of collective bargaining on behalf of the employer,

(e) who is required by reason of his duties and responsibilities to deal formally on behalf of the employer with a grievance presented in accordance with the grievance process provided for by this Act,

(f) who is employed in a position confidential to any person described in paragraph (b), (c), (d) or (e), or

(g) who is not otherwise described in paragraph (c), (d), (e) or (f), but who in the opinion of the Board should not be included in a bargaining unit by reason of his duties and responsibilities to the employer; . . .

It will be noted from a study of this latter definition that, in addition to the persons described by paragraphs (a) and (b) of the definition, the expression “person employed in a managerial or confidential capacity” includes, in a case where a bargaining unit has been certified by the Board “any other person employed in the Public Service . . . who . . . is designated in prescribed manner by the employer, or by the Board on objection thereto by the bargaining agent, to be a person” who falls within paragraph (c), (d), (e), (f) or (g), and that paragraph (f) puts in that category a person who is employed in “a position confidential to any person” described in paragraph (b), (c), (d), or (e).

nition plus précise des catégories exclues à l'article 2 que voici:

«personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» désigne toute personne qui

a) occupe un poste de confiance auprès du gouverneur général, un ministre de la Couronne, un juge de la Cour suprême ou de la Cour de l'Échiquier du Canada, le sous-chef d'un ministère ou d'un département ou le fonctionnaire administratif en chef de tout autre élément de la Fonction publique; ou

b) est employée en qualité de conseiller juridique au ministère de la Justice,

et comprend toute autre personne employée dans la Fonction publique qui, relativement à une demande d'accréditation d'un agent négociateur d'une unité de négociation, est désignée par la Commission, ou qui, chaque fois qu'un agent négociateur d'une unité de négociation a été accrédité par la Commission, est désignée de la manière prescrite par l'employeur, ou par la Commission lorsque l'agent négociateur s'y oppose, pour être une personne

c) qui a des fonctions et des responsabilités de direction en ce qui a trait à l'établissement et à l'application des programmes du gouvernement,

d) dont les fonctions comprennent celles d'un administrateur du personnel ou qui, par ses fonctions, est directement impliquée dans le mécanisme de la négociation collective pour le compte de l'employeur,

e) qui est tenue, en raison de ses fonctions et de ses responsabilités, de s'occuper officiellement, pour le compte de l'employeur, d'un grief présenté selon la procédure applicable aux griefs, établie en vertu de la présente loi,

f) qui occupe un poste de confiance auprès de l'une des personnes décrites aux alinéas b), c), d) ou e), ou

g) qui n'est pas autrement décrite aux alinéas c), d), e) ou f) mais qui, de l'avis de la Commission, ne devrait pas faire partie d'une unité de négociation en raison de ses fonctions et de ses responsabilités envers l'employeur; . . .

Un examen de cette définition permet de remarquer qu'outre les personnes décrites aux alinéas a) et b), l'expression «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» comprend, dans le cas où la Commission a accrédité une unité de négociation, «toute autre personne employée dans la Fonction publique . . . qui . . . est désignée de la manière prescrite par l'employeur, ou par la Commission lorsque l'agent négociateur s'y oppose, pour être une personne» qui relève des alinéas c), d), e), f) ou g), et que l'alinéa f) fait entrer dans cette catégorie une personne qui occupe «un poste de confiance auprès de l'une des personnes» décrites aux alinéas b), c), d) ou e).

What happened in this case is that, a bargaining agent having been certified for a bargaining unit, the employer proposed that two lawyers—Messrs. Cuddihy and Norton—who work for the Canadian Transport Commission, be designated as persons falling under paragraph (f) of the definition of “person employed in a managerial or confidential capacity” (or under section 2(u)(vi) of the Act as it was before the Revised Statutes of 1970), the bargaining agent objected, and the Board then, after an appropriate investigation and after giving the parties a hearing, delivered a decision on August 10, 1971, by which it designated the two lawyers as persons employed in a managerial or confidential capacity under the definition of that expression in the Act.

The lawyers in question were designated by the employer as being “confidential to” the Director General of Legal Services, Canadian Transport Commission, who had been previously designated as a person employed in a managerial or confidential capacity under paragraphs (c) and (e) of the definition.

The relevant part of the Board’s decision reads as follows:

5. The term “confidential” is difficult or impossible of exact or precise definition. It seems even less possible to define with precision the relationship described by the phrase “confidential to any person”. Such a relationship may be seen to exist under a variety of circumstances and may vary in reference to particular relationships involved. The dictionary meaning of the word “confidential” is of little assistance. The *Shorter Oxford English Dictionary* defines “confidential” as meaning:

1. Of the nature of confidence; spoken or written in confidence 1773.
2. Betokening private intimacy 1759.
3. Enjoying another’s confidence; entrusted with secrets 1805.

The word “confidence” is defined as meaning:

The mental attitude of trusting in or relying on; firm trust, reliance, faith.

If we were to apply these definitions literally, the result would be that so many public servants would be subject to designation that the collective bargaining features of the Act would cease to have any real significance as an instrument for regulating the relations between the Employer and members of the Public Service.

En l’espèce, un agent négociateur a été accrédité pour une unité de négociation. L’employeur a alors proposé que deux avocats, Me Cuddihy et Me Norton, employés par la Commission canadienne des transports, soient désignés comme étant des personnes relevant de l’alinéa f) de la définition de «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» (ou de l’article 2(u)(vi) de la loi, dans sa rédaction antérieure aux Statuts révisés de 1970); l’agent négociateur s’y est opposé et la Commission, après une enquête appropriée et après avoir entendu les parties, a rendu une décision le 10 août 1971 par laquelle elle désignait les deux avocats comme étant des personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles selon la définition de cette expression dans la loi.

L’employeur a désigné les avocats en question parce qu’ils occupaient un poste «de confiance auprès» du directeur général du Contentieux, Commission canadienne des transports, lui-même désigné auparavant comme étant une personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles en vertu des alinéas c) et e) de la définition.

Voici l’extrait pertinent de la décision de la Commission:

5. Il est difficile ou impossible de définir exactement l’expression «confidentiel». Il semble encore moins aisé de définir avec précision les rapports qui sont décrits dans l’expression «poste de confiance auprès d’une personne». De tels rapports peuvent exister dans une foule de circonstances et peuvent varier selon ces circonstances. La définition que donne le dictionnaire du mot «confidentiel» nous aide très peu. Le dictionnaire Oxford abrégé définit «confidentiel» de la façon suivante:

1. Qui se dit, se fait en confidence 1773.
2. Qui dénote l’intimité 1759.
3. Qui jouit de la confiance d’un autre; connaissance d’un secret 1805.

Le mot «confiance» est défini ainsi:

Attitude mentale qui consiste à compter sur (ou s’en remettre à) une personne; espérance ferme, assurance, foi.

S’il fallait appliquer toutes ces définitions à la lettre, il faudrait désigner un nombre de fonctionnaires si grand que la négociation collective prévue par la Loi n’aurait plus aucune signification comme instrument pour régler les relations entre l’employeur et les membres de la Fonction publique.

6. At this stage, we cannot go beyond some very broad general statements of principle and these statements are not to be taken as being exhaustive by any means. It appears to us that Parliament must have intended head (vi) to apply at least in the following circumstances:

(i) Where the duties of a position occupied by a person described in heads (ii) to (v) of section 2(u) are so onerous that he is compelled to delegate to another a significant portion of his duties of the type that constitute the basis for his having been designated or of the type that warrant a finding that he is a person described in heads (ii) to (v) of section 2(u) and where the duties so delegated require skill, judgment, trust and confidence;

(ii) Where the services rendered by the person alleged to be confidential are of such a nature that the person designated or described under heads (ii) to (v) of section 2(u) would normally have to rely to a substantial extent on the "confidential" person to perform them, having regard to modern technology and office organization.

The second type of confidential person just described would include, *inter alia*, a person performing secretarial duties of a requisite kind for a person designated or described under heads (ii) to (v) of section 2(u) and related to the duties that constitute the basis for his having been designated or described. There may appear to be a lack of definition in what we have said; this is inherent in the difficult process we face constantly in determining which persons are "confidential".

7. Having regard to the evidence contained in the reports of the examiner, we find that Messrs. Cuddihy and Norton are persons who are employed in positions confidential, in the sense of that term as set out above, to Mr. Fortier, a person designated as a person employed in a managerial or confidential capacity under head (iii) of section 2(u) of the Act. They are accordingly designated as persons employed in a managerial or confidential capacity under section 2(u) of the Act.

It is also appropriate to mention at this point that under the heading "Basic Rights and Prohibitions" section 8 of the Act provides that "No person who is employed in a managerial or confidential capacity, whether or not he is acting on behalf of the employer, shall participate in or interfere with the formation or administration of an employee organization or the representation of employees by such an organization."

Finally, it should be mentioned that, by letter dated September 7, 1971, the applicant requested the Board to review its decision of August 10, 1971, under section 25 of the Act, which reads as follows:

6. Il ne nous reste donc qu'à faire des déclarations de principe très générales sans prétendre pour autant épuiser la question. Il nous semble que le Parlement a dû vouloir que le sous-alinéa (vi) visât au moins les circonstances suivantes:

(i) Lorsque les fonctions d'un poste occupé par une personne décrite au sous-alinéa (ii) à (v) de l'article 2 u) sont tellement lourdes que cette dernière est forcée de déléguer à un autre une partie importante des fonctions à l'origine de sa désignation ou du genre qui atteste qu'elle est une personne décrite au sous-alinéa (ii) à (v) de l'article 2 u), et lorsque les fonctions ainsi déléguées exigent de la compétence, du discernement et de la confiance;

(ii) lorsque les services rendus par une personne qui occupe un poste confidentiel allégué sont de telle nature que la personne désignée ou décrite au sous-alinéa (ii) à (v) de l'article 2 u) aurait normalement à s'en remettre dans une large mesure à la personne «qui occupe le poste de confiance» pour les accomplir, eu égard à la technologie moderne et l'organisation du bureau.

Ce deuxième genre de personnes occupant un poste de confiance que je viens de décrire comprendrait, *entre autres*, une personne qui fait fonction de secrétaire indispensable auprès d'une personne désignée ou décrite au sous-alinéa (ii) à (v) de l'article 2 u), cette fonction étant reliée à celles qui ont été à l'origine de sa désignation ou de sa description. La définition peut sembler incomplète, mais c'est une difficulté inhérente à la question difficile que nous devons sans cesse trancher au moment de déterminer quelles sont les personnes qui occupent des postes «de confiance».

7. Eu égard aux éléments de preuve contenus dans le rapport de l'examineur, nous décidons que MM. Cuddihy et Norton occupent des postes de confiance, au sens que nous venons de définir, auprès de Me Fortier qui est une personne désignée comme préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles aux termes du sous-alinéa (iii) de l'article 2 u) de la Loi. Ces personnes sont donc désignées personnes préposées à la gestion ou à des fonctions confidentielles aux termes de l'article 2 u) de la Loi.

A ce stade, il convient aussi de mentionner que, sous le titre «Droits et interdictions de base», l'article 8 de la loi prévoit qu'«il est interdit à toute personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles, agissant ou non pour le compte de l'employeur, de participer à la formation ou l'administration d'une association d'employés ou à la représentation des employés par une telle association, ou de s'y immiscer».

Enfin, on doit aussi mentionner que, par une lettre datée du 7 septembre 1971, le demandeur s'est adressé à la Commission pour qu'elle réexamine sa décision du 10 août 1971 en vertu de l'article 25 de la loi qui est rédigé ainsi:

25. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any decision or order made by it, or may rehear any application before making an order in respect thereof, except that any rights acquired by virtue of any decision or order that is so reviewed, rescinded, amended, altered or varied shall not be altered or extinguished with effect from a day earlier than the day on which such review, rescission, amendment, alteration or variation is made.

The letter requesting the review reads as follows:

Pursuant to Section 25 of the Public Service Staff Relations Act, I am hereby requesting the Public Service Staff Relations Board to review its decision of August 10th, 1971 (File 172-2-56), in which it decided that Mr. M.J. Cuddihy and Mr. N.C. Norton are persons employed in a position confidential to Mr. J.M. Fortier, within the meaning of Section 2(u) (vi) of the Act.

In paragraph 7 of its decision, the Board stated the following:

Having regard to the evidence contained in the reports of the examiner, we find that Messrs. Cuddihy and Norton are persons who are employed in positions confidential, in the sense of that term as set out above, to Mr. Fortier, a person designated as a person employed in a managerial or confidential capacity under head (iii) of section 2(u) of the Act.

On a careful examination of the Examiner's report and his supplementary report, the Institute can find no evidence which would bring Messrs. Cuddihy and Norton within the scope of Section 2(u) (vi) of the Act, as interpreted by the Board in paragraph 6 of its decision. The only references in the Examiner's report or supplementary report to the relationship between Mr. Cuddihy and Mr. Fortier are contained in paragraphs 8, 10, 11 of the report, and in the Institute's submission these references indicate neither

(i) that Mr. Fortier's duties are so onerous that he is compelled to delegate to Mr. Cuddihy a significant portion of his executive duties and responsibilities in relation to the administration and development of government programs;

nor

(ii) that the services rendered by Mr. Cuddihy are of such a nature, having regard to modern technology and office organization, that Mr. Fortier would normally have to rely to a substantial extent on Mr. Cuddihy to perform the duties which led to his own exclusion.

For the above reasons, the Institute requests the Board to review its decision relating to Messrs. Cuddihy and Norton, as it contends that these employees should not be excluded from the Law Group bargaining unit.

On June 13, 1972, the Board delivered a decision reading as follows:

The Board has given careful consideration to the request of the Bargaining Agent that the Board review its decision

25. La Commission peut examiner de nouveau, annuler ou modifier toute décision ou ordonnance qu'elle a rendue, ou procéder à une nouvelle audition de toute demande avant de rendre une ordonnance à son sujet. Toutefois les droits acquis en raison d'une décision ou d'une ordonnance ainsi examinée de nouveau, annulée ou modifiée ne peuvent faire l'objet d'une modification ou abolition qui prendrait effet avant la date de ce nouvel examen, de cette annulation ou de cette modification.

Voici la lettre demandant cet examen:

[TRADUCTION] Conformément à l'article 25 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, je demande par la présente que la Commission sur les relations de travail dans la Fonction publique réexamine sa décision du 10 août 1971 (dossier 172-2-56) par laquelle elle décidait que Me M.J. Cuddihy et Me N.C. Norton sont des personnes occupant des postes de confiance auprès de Me J.M. Fortier au sens de l'article 2u) (vi) de la loi.

Voici ce que déclarait la Commission au paragraphe 7 de sa décision:

Eu égard aux éléments de preuve contenues dans le rapport de l'examineur, nous décidons que MM. Cuddihy et Norton occupent des postes de confiance, au sens que nous venons de définir, auprès de Me Fortier qui est une personne désignée comme préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles aux termes du sous-alinéa (iii) de l'article 2u) de la loi.

Un examen approfondi du rapport de l'examineur et de son rapport complémentaire n'a pas permis à l'Institut d'établir la preuve qui ferait relever Me Cuddihy et Me Norton de l'article 2u) (vi) de la loi tel qu'interprété par la Commission au paragraphe 6 de sa décision. Dans le rapport de l'examineur et son rapport complémentaire, les seules mentions des relations entre Me Cuddihy et Me Fortier se trouvent aux paragraphes 8, 10 et 11 de ce dernier et, de l'avis de l'Institut, ces mentions ne précisent en aucune façon que

(i) les fonctions de Me Fortier sont si lourdes qu'il est tenu de déléguer à Me Cuddihy une partie importante de ses fonctions et responsabilités de direction en ce qui a trait à l'établissement et à l'application des programmes du gouvernement;

ou

(ii) que les services rendus par Me Cuddihy sont d'une nature telle qu'étant donné les techniques modernes d'administration, Me Fortier s'appuierait normalement dans une grande mesure sur Me Cuddihy pour exécuter les tâches qui ont menées à sa propre exclusion.

Pour les raisons susmentionnées, l'Institut demande que la Commission réexamine sa décision relative à Me Cuddihy et Me Norton, étant donné qu'il soutient que ces employés ne doivent pas être exclus de l'unité de négociation du groupe du droit.

Le 13 juin 1972, la Commission a rendu la décision suivante:

La Commission s'est penchée attentivement sur une demande de l'agent négociateur portant révision d'une déci-

of August 10, 1971, in this matter as well as to the representations of the Bargaining Agent in support of that request. The Board confirms its decision of August 10, 1971.

The sole attack on the decision of August 10, 1971, set out in the applicant's Memorandum in this Court is that it was based "on an erroneous finding of fact made in a perverse and capricious manner without regard for the material before it" in that the material before the Board contained no evidence which could bring the two lawyers in question within the ambit of paragraph (f) of the definition of "person employed in a managerial or confidential capacity" as interpreted by the Board in its decision.

The Board's decision of June 13, 1972, confirming its earlier decision is also attacked by the applicant's Memorandum by paragraphs 3 and 4 thereof which read, omitting the authorities cited, as follows:

3. (a) The decision by the Public Service Staff Relations Board of June 13th, 1972, being a confirmation by review of its earlier decision of August 10th, 1971, should be viewed as a revival or restatement or reiteration of its earlier decision. Accordingly, this Review requested by the Applicant before this Court can call into question the August 10th, 1971 decision of the Public Service Staff Relations Board, as well as, its decision of June 13th, 1972.

(b) The Public Service Staff Relations Board in its decision of June 13th, 1972, should have made a complete and thorough review of its August 10th, 1971, decision and this was or should have been, therefore, a new consideration of all the material and evidence that entered into the mind of the said Board in 1971 together with any representations, material or evidence reviewed or considered by the said Board in making its decision of June 13th, 1972.

4. It was a denial of natural justice by the Public Service Staff Relations Board to close their minds to the representations made by the Applicant and not make an entire review of their 1971 decision.

In so far as the attack on the decision of August 10, 1971 is concerned, as it appears to me, on a study of the Case and Memoranda, a sufficient basis for the Board's decision is to be found in the following portions of the report of the examiner on which the decision was based:

The witness acts under the general direction of the Director General of Legal Services and provides legal advice to the Commission and to various committees such as the Com-

sion que la Commission a rendue le 10 août en cette affaire et sur les représentations que ce même agent négociateur a faites à l'appui de ladite demande. La Commission confirme par la présente sa décision du 10 août 1971.

Le seul moyen à l'encontre de la décision du 10 août 1971 que le demandeur invoque dans son exposé à la Cour, est qu'elle était fondée [TRADUCTION] «sur une conclusion de faits erronée, rendue de façon absurde ou arbitraire, sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance» étant donné que les documents en possession de la Commission ne contenaient pas de preuves permettant d'appliquer l'alinéa f) de la définition de «personne préposée à la gestion ou à des fonctions confidentielles» aux deux avocats en question, vu l'interprétation que la Commission en donne dans sa décision.

Aux paragraphes 3 et 4 de son exposé, le demandeur a aussi attaqué la décision de la Commission du 13 juin 1972 confirmant sa décision antérieure. En excluant les arrêts et textes de doctrine cités, ces paragraphes sont rédigés ainsi:

[TRADUCTION] 3. a) On doit considérer la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique du 13 juin 1972, confirmant sa décision antérieure du 10 août 1971 à la suite d'un nouvel examen, comme étant la reprise, le renouvellement ou la réitération de sa décision antérieure. En conséquence, l'examen que le demandeur demande à cette Cour peut mettre en question la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique du 10 août 1971 ainsi que celle du 13 juin 1972.

b) En rendant sa décision du 13 juin 1972, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique aurait dû faire un examen complet et approfondi de sa décision du 10 août 1971; il s'agissait, ou il aurait dû s'agir, en conséquence d'un nouvel examen de tous les documents et de la preuve qu'elle avait retenus en 1971 ainsi que de toute représentation, documentation ou preuve qu'elle a examinée ou considérée en rendant sa décision du 13 juin 1972.

4. En refusant de s'ouvrir aux représentations présentées par le demandeur et en ne faisant pas un examen complet de la décision de 1971, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a commis un déni de justice naturelle.

En ce qui concerne la décision du 10 août 1971, il me semble, après un examen du dossier et des exposés, qu'on trouve une justification suffisante à la décision de la Commission dans les parties suivantes du rapport de l'examineur sur lequel elle se fonde:

[TRADUCTION] Le témoin travaille sous la direction du directeur général du Contentieux. Il exerce les fonctions de conseiller juridique auprès de la Commission et des divers

mittee on the Railway Transport, the Air Transport Committee and the Water Transport Committee.

The witness is in daily contact with the Director General of Legal Services and he said that he had a full exchange of views with his Director.

According to the witness, when he is assigned to work as counsel for a committee, he gives his advice and opinions directly to the committee, even though he may from time to time discuss certain legal points with his Director before so doing. The same is true in respect of assignments which require him to deal with the President, Vice-President, and the Secretary of the Canadian Transport Commission.

A certain knowledge of government organization and of the duties of a lawyer employed to give legal advice may be assumed on the part of the Public Service Staff Relations Board. Its work is such that it must be constantly familiarizing itself with such matters and it would be an unnecessary and a useless exercise to spell such matters out on the record of each proceeding that comes before it. When a portion of the government service has a legal adviser, in the nature of things, his services are provided on a confidential basis, and, when it has a legal branch, the responsibility of the director of that branch is to provide such services, and to discharge that responsibility he must have the help of lawyers whose services must be provided to him or as directed by him on a confidential basis.¹ If such a lawyer is not in a confidential position in relation to the director of his branch, or as the statute puts it, "confidential to" the director, I have difficulty to conceive, on the basis of my experience, of any person in the Public Service who is "confidential to" any other person in the Public Service.

With reference to the attack on the decision in response to the request for a review of the original decision, I am at a loss to appreciate the complaint. There was no request for an opportunity to present new evidence or further argument. The letter of request asked that the Board reconsider the matter and spelled out quite clearly what reconsideration it wanted. The Board, after giving careful consideration to the request "as well as the representations . . . in support of the request", confirmed its decision. The Board did exactly what was requested of it

comités, tels que le Comité des transports par chemins de fer, le Comité des transports aériens et le Comité des transports par eau.

Le témoin a des contacts quotidiens avec le directeur général du Contentieux et il déclare qu'il a de nombreux échanges de vues avec son directeur.

Selon le témoin, quant il doit travailler en temps que conseiller d'un comité, il donne directement son avis au comité, même s'il discute à l'occasion certaines questions juridiques avec son directeur avant de ce faire. Il en est de même lorsqu'il doit traiter avec le président, le vice-président et le secrétaire de la Commission canadienne des Transports.

On doit supposer que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a une certaine connaissance de l'organisation du gouvernement et des tâches d'un avocat qui donne des conseils juridiques. Étant donné ses attributions, elle doit se maintenir extrêmement au fait de ces questions et il serait inutile et sans intérêt de refaire entièrement le tour de ces questions dans le dossier de chaque affaire qui lui est présentée. Quand un secteur des services gouvernementaux a un conseiller juridique, il va de soi que ses fonctions sont confidentielles. Quand il existe un contentieux, le directeur est tenu d'en assurer le fonctionnement et, pour ce faire, il doit avoir recours à des avocats qui lui offrent leurs services et suivent ses instructions tout en gardant un caractère confidentiel à ces fonctions. Si un tel avocat n'occupe pas un poste confidentiel auprès du directeur de son service ou, pour utiliser les termes de la loi, s'il n'occupe pas «un poste de confiance» auprès du directeur, j'ai beaucoup de mal à concevoir, en me fondant sur ma propre expérience, qu'il y ait des personnes dans la Fonction publique qui occupent «un poste de confiance» auprès d'une autre personne dans la Fonction publique.

En ce qui concerne l'attaque de la décision en réponse à la requête d'examen de la décision primitive, je ne vois pas de quoi on se plaint. Personne n'a demandé la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve ou de nouveaux arguments. La lettre demandant à la Commission de revoir la question exposait tout à fait clairement quel nouvel examen on désirait obtenir. Après avoir attentivement examiné la demande «ainsi que les représentations . . . à l'appui de ladite demande», la Commission a confirmé sa décision. La Commission a fait

and I do not see any ground for complaint. In saying this, I do not wish to be taken as accepting any suggestion that the Board is under an obligation to exercise its powers to "rehear" any application or to "review" a decision or order immediately after it has taken its original action except where some valid reason for its doing so has been made out by the person asking it to do so.

In my view, the application must be dismissed.

* * *

THURLOW J. and BASTIN D. J. concurred.

¹ This is, undoubtedly, why legal officers of the Department of Justice were excluded as a class.

exactement ce qu'on lui demandait et je ne vois ici aucun motif de plainte. Ce faisant, je ne veux pas qu'on me fasse dire que la Commission est tenue de procéder à une «nouvelle audition» de toute demande ou à un «nouvel examen» d'une décision ou ordonnance qu'elle vient juste de rendre si ce n'est dans la mesure où la personne qui le demande a démontré qu'il y a des raisons valables de le faire.

A mon avis, il faut rejeter la demande.

* * *

LE JUGE THURLOW et LE JUGE SUPPLÉANT BASTIN ont souscrit à l'avis.

¹ C'est sans aucun doute la raison pour laquelle les conseillers juridiques au ministère de la Justice sont exclus en tant que catégorie.