

A-695-76

A-695-76

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**Public Service Staff Relations Board (Respondent)**

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—  
Ottawa, March 15 and 25, 1977.

*Judicial review — Decision of Public Service Staff Relations Board — Whether Court's jurisdiction excluded by s. 100(1) of Public Service Staff Relations Act — Effect of privative clauses in legislation enacted after coming into force of Federal Court Act — Whether s. 92 of P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure ultra vires — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 19(1)(g) and (l), 23, 25, 100 — P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, ss. 8(2), 92 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 36(f) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

Application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board not to review an earlier decision made by it on the grounds that the application was made out of time. The respondent contends that section 100(1) of the *Public Service Staff Relations Act* deprives the Court of its jurisdiction in this matter, having been enacted after the coming into force of the *Federal Court Act*. The applicant requested the Board to review its earlier decision outside the time limits prescribed by section 92 of the Board's Regulations and Rules of Procedure, arguing that section 92 was *ultra vires* and, in any event, inapplicable to the case since it was not in force at the time when the decision appealed from was made. The Board held that this was not the case and refused to review its earlier decision.

*Held*, the Board's decision is set aside and the matter is referred back to it so that the application for review may be disposed of on the basis that section 92 of its Regulations and Rules of Procedure is invalid. With regard to the Court's jurisdiction to hear this application, section 28 of the *Federal Court Act* applies to legislative provisions of all kinds, including privative clauses, unless they constitute new law enacted after the coming into force of the *Federal Court Act*. Section 100(1) of the *Public Service Staff Relations Act*, which was enacted in 1975, is not new law within the meaning of the *Interpretation Act*. With regard to the validity of section 92 of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure*, section 25 of the *Public Service Staff Relations Act* provides for discretionary powers which cannot be fettered by rules such as section 92: sections 19(1)(g) and (l) of the Act do not give the Board power to enact such a rule because it is not procedural within the meaning of section 19(1)(g) and the wording of section 19(1)(l) is too broad to authorize such a rule.

**Le procureur général du Canada (Requérant)**

c.

**La Commission des relations de travail dans la Fonction publique (Intimée)**

Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—  
Ottawa, les 15 et 25 mars 1977.

*Examen judiciaire — Décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique — L'article 100(1) de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique prive-t-il la Cour de sa compétence? — Effet des clauses privatives contenues dans les lois édictées après l'entrée en vigueur de la Loi sur la Cour fédérale — L'article 92 des Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. est-il ultra vires? — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 19(1)(g) et l), 23, 25, 100 — Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P., art. 8(2), 92 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 36(f) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

Demande présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant l'examen et l'annulation de la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui a refusé d'examiner de nouveau une de ses précédentes décisions au motif que la demande outrepassait les délais. L'intimée prétend que l'article 100(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prive la Cour de sa compétence en l'espèce puisqu'il a été édicté après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le requérant a demandé à la Commission d'examiner de nouveau sa précédente décision même si sa demande outrepassait le délai prévu à l'article 92 des Règlement et règles de procédure de la Commission, soutenant que l'article 92 était *ultra vires* et, en tout état de cause, inapplicable en l'espèce puisqu'il n'était pas en vigueur au moment où la décision portée en appel a été rendue. La Commission a jugé qu'il n'en était pas ainsi et a refusé d'examiner de nouveau sa précédente décision.

*Arrêt*: la décision de la Commission est annulée et le dossier lui est retourné pour qu'elle juge de la demande d'examen en considérant que l'article 92 des Règlement et règles de procédure est invalide. Quant à la compétence de la Cour à entendre cette demande, l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique aux dispositions législatives de toute nature, y compris aux clauses privatives, à moins qu'elles soient de droit nouveau et qu'elles aient été édictées après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'article 100(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, édicté en 1975, n'est pas de droit nouveau au sens de la *Loi d'interprétation*. Quant à la validité de l'article 92 des Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P., l'article 25 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* accorde un pouvoir discrétionnaire que ne peut entraver une règle comme celle de l'article 92: les articles 19(1)(g) et l) de la Loi ne donnent pas à la Commission le pouvoir d'édicter une telle règle parce qu'il ne s'agit pas d'une règle de procédure au sens de l'article 19(1)(g) et que les termes de l'article 19(1)(l) sont trop généraux pour autoriser une telle règle.

## JUDICIAL review.

## EXAMEN judiciaire.

## COUNSEL:

## AVOCATS:

*G. W. Ainslie, Q.C.*, and *L. S. Holland* for applicant.

*G. W. Ainslie, c.r.*, et *L. S. Holland* pour le requérant.

*J. E. McCormick* for respondent.

*J. E. McCormick* pour l'intimée.

*M. W. Wright, Q.C.*, and *L. J. Soloway* for R. J. Kelly.

*M. W. Wright, c.r.*, et *L. J. Soloway* pour R. J. Kelly.

## SOLICITORS:

## PROCUREURS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.

*Public Service Staff Relations Board* for respondent.

*Commission des relations de travail dans la Fonction publique* pour l'intimée.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa*, for R. J. Kelly.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa*, pour R. J. Kelly.

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

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

PRATTE J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*<sup>1</sup> to review and set aside a decision made by the Public Service Staff Relations Board on September 10, 1976.

LE JUGE PRATTE: Il s'agit d'une demande, présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*<sup>1</sup>, visant l'examen et l'annulation de la décision rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique le 10 septembre 1976.

It is first necessary to consider whether the Court has jurisdiction to entertain this application. That problem was raised by the Chief Justice on January 4, 1977, when counsel appeared before him on a motion for an adjournment. The Chief Justice then made the following statement from the bench:

On doit d'abord examiner si la Cour a compétence pour entendre la demande. Ce problème de compétence a été soulevé par le juge en chef, le 4 janvier 1977, lorsque l'avocat lui a présenté une requête d'ajournement. Le juge en chef a fait oralement la déclaration suivante:

<sup>1</sup> Section 28(1) reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

<sup>1</sup> Voici le libellé de l'article 28(1):

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

As it appears that there is a question whether the Court has jurisdiction to hear this section 28 application, it is deemed advisable (compare *Westminster Bank Ltd. v. Edwards* [1942] A.C. 529, per Viscount Simon L.C., at page 533) to raise the question with counsel at this time with a view to giving counsel

- (a) an opportunity to file supplementary memoranda with regard thereto, and
- (b) an opportunity to make submissions with regard thereto on the day that will be hereafter fixed for the hearing of the section 28 application.

The question is whether the Court is deprived of jurisdiction to hear this section 28 application by section 100(1) of the *Public Service Staff Relations Act* as enacted by section 29 of chapter 67 of the Statutes of 1975, which was assented to on July 30, 1975. That provision reads:

**100.** (1) Except as provided in this Act, every order, award, direction, decision, declaration or ruling of the Board, an arbitrator appointed under section 62 or an adjudicator is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

This provision is to be contrasted with section 122(1) of the *Canada Labour Code* as enacted by chapter 18 of the Statutes of 1972, which was assented to on July 7, 1972. That provision reads:

**122.** (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with section 28 of the *Federal Court Act*.

In this connection, reference might be made to the comments concerning section 28(1) of the *Federal Court Act* to be found in *Howarth v. National Parole Board* [1976] 1 S.C.R. 453, per Pigeon J. (delivering the judgment of himself and Martland, Judson and de Grandpré JJ.) at page 475.

That statement raises in effect, two separate questions in respect of the jurisdiction of the Court.

The first question is the question alluded to by Pigeon J. in the last paragraph of his reasons for judgment in the *Howarth* case ([1976] 1 S.C.R. 453 at 475) where he said:

Because, in my view, s. 28.1 of the *Federal Court Act* is inapplicable due to the nature of the decision under consideration, it is unnecessary to consider whether the opening words "Notwithstanding s. 18 or the provisions of any other Act" exclude the application of a provision such as s. 23 of the *Parole Act* or whether they refer only to provisions of the same kind as s. 18 of the *Federal Court Act*, that is a provision conferring jurisdiction to some court or tribunal. It is apparent that if those opening words are construed as nullifying every provision restricting or denying the judicial review of decisions of federal boards not coming within the stated exception, this means that beyond a transfer of jurisdiction an important change in the substantive law has been effected. On this point, I

[TRADUCTION] Puisqu'il appert qu'on s'interroge sur la compétence de la Cour à entendre cette demande présentée en vertu de l'article 28, je juge opportun (voir *Westminster Bank Ltd. c. Edwards* [1942] A.C. 529, par le vicomte Simon, L.C., à la page 533) de soulever la question en présence de l'avocat au dossier en vue de lui donner

- a) l'occasion de déposer un exposé supplémentaire à ce sujet, et
- b) l'occasion de présenter sa plaidoirie à ce sujet le jour qui sera fixé pour l'audition de la demande présentée en vertu de l'article 28.

Il s'agit de savoir si l'article 100(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* édicté par l'article 29 du chapitre 67 des Statuts de 1975, qui a été sanctionné le 30 juillet 1975, prive la Cour de sa compétence à entendre cette demande présentée en vertu de l'article 28. Voici le texte de cet article:

**100.** (1) Sous réserve de la présente loi, toute ordonnance, décision arbitrale, directive, décision ou déclaration de la Commission, d'un arbitre spécial nommé en vertu de l'article 62 ou d'un arbitre est définitive et ne peut être ni remise en question ni examinée devant un tribunal.

On doit opposer cette disposition à l'article 122(1) du *Code canadien du travail* édicté par le chapitre 18 des Statuts de 1972, qui a été sanctionné le 7 juillet 1972. Il se lit ainsi:

**122.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être mise en question devant un tribunal ni revisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

A ce sujet, on doit mentionner les commentaires relatifs à l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* énoncés dans *Howarth c. La Commission des libérations conditionnelles* [1976] 1 R.C.S. 453, par le juge Pigeon (prononçant le jugement en son nom et en celui des juges Martland, Judson et de Grandpré), à la page 475.

Cette déclaration soulève en effet deux questions distinctes ayant trait à la compétence de la Cour.

La première est celle évoquée par le juge Pigeon au dernier paragraphe de ses motifs de jugement dans l'arrêt *Howarth* ([1976] 1 R.C.S. 453, à la page 475) où il a dit:

Parce qu'à mon avis l'art. 28.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* est inapplicable en raison de la nature de la décision à examiner, il n'est pas nécessaire de considérer si les premiers mots «Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi» écartent une disposition telle que l'art. 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* ou s'ils visent seulement des dispositions de la nature de celles que l'on retrouve à l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, c'est-à-dire des dispositions ayant pour objet d'attribuer une compétence à quelque cour ou tribunal. Il est évident que si l'on interprète ces mots comme écartant toutes dispositions limitant ou déniaient le contrôle judiciaire des décisions des organismes fédéraux non compris dans l'exception énoncée, cela signifie qu'en plus d'un

am expressing no opinion any more than on the question whether, notwithstanding s. 23 of the *Parole Act*, some remedy before the Trial Division of the Federal Court is open in a case like this.

I do not have any difficulty answering that first question. In my respectful opinion, the meaning of the words used in the opening part of section 28 is clear. In their ordinary and natural sense those words refer, in my view, to legislative provisions of all kinds, including privative clauses, that would otherwise limit the jurisdiction of the Court under section 28. With respect, I cannot see any reason for ascribing a more limited meaning to those words. I am therefore of opinion that the opening words of section 28 have the effect of nullifying the privative clauses that were in existence at the time of the enactment of the *Federal Court Act*.

The second question raised by the statement of the Chief Justice is whether those opening words of section 28 have the same effect in respect of privative clauses which, like section 100 of the *Public Service Staff Relations Act*, were enacted after June 1, 1971, the date on which the *Federal Court Act* came into force.

I would certainly hesitate before answering that question if section 100 of the *Public Service Staff Relations Act*, which was enacted in 1975, were really new law. But this is not so. When the *Public Service Staff Relations Act* was first enacted in 1967, section 100(1) read as follows:

**100.** (1) Except as provided in this Act, every order, award, direction, decision, declaration or ruling of the Board, the Arbitration Tribunal or an adjudicator is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

In 1975, Parliament adopted "*An Act to amend the Public Service Staff Relations Act*" (S.C. 1974-75-76, c. 67). Section 29 of that Act reads as follows:

**29.** Section 100 of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"**100.** (1) Except as provided in this Act, every order, award, direction, decision, declaration or ruling of the Board, an arbitrator appointed under section 62 or an adjudicator is final and shall not be questioned or reviewed in any court."

transfert de compétence il y a eu modification importante du droit. Sur ce point, je n'exprime pas d'opinion non plus que sur la question de savoir si, nonobstant l'art. 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, il existe quelque voie de recours devant la Division de première instance de la Cour fédérale dans un cas comme celui-ci.

Je réponds sans difficulté à cette première question. A mon humble avis, la signification des mots utilisés au début de l'article 28 est claire. Dans leur sens habituel, ces mots, à mon avis, renvoient aux dispositions législatives de toute nature, y compris aux clauses privatives, qui pourraient autrement limiter la compétence de la Cour prévue à l'article 28. Avec respect, je ne vois aucune raison de prêter un sens plus limité à ces mots. Je suis donc d'avis que les premiers mots de l'article 28 ont pour effet d'écartier les clauses privatives qui existaient au moment de l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale*.

La deuxième question soulevée par la déclaration du juge en chef est la suivante: les premiers mots de l'article 28 ont-ils le même effet sur les clauses privatives qui, comme celle contenue à l'article 100 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, ont été édictées après le 1<sup>er</sup> juin 1971, date d'entrée en vigueur de la *Loi sur la Cour fédérale*.

J'hésiterais certainement avant de répondre à cette question si l'article 100 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, édicté en 1975, était vraiment de droit nouveau. Mais, il n'en est pas ainsi. Lorsque la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* a été édictée pour la première fois en 1967, l'article 100(1) se lisait ainsi:

**100.** (1) Sauf ce que prévoit la présente loi, toute ordonnance, décision arbitrale, directive, décision ou déclaration de la Commission, du Tribunal d'arbitrage ou d'un arbitre est définitive et ne peut être ni remise en question ni examinée devant un tribunal quelconque.

En 1975, le Parlement a adopté la «*Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*» (S.C. 1974-75-76, c. 67). Voici le libellé de l'article 29 de cette loi:

**29.** L'article 100 de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"**100.** (1) Sous réserve de la présente loi, toute ordonnance, décision arbitrale, directive, décision ou déclaration de la Commission, d'un arbitre spécial nommé en vertu de l'article 62 ou d'un arbitre est définitive et ne peut être ni remise en question ni examinée devant un tribunal."

If section 29 is read in the light of section 36(f) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, it is clear that section 100(1) as it now stands, in spite of it having been enacted in 1975, must be deemed not to be new law. Section 36(f) of the *Interpretation Act* reads as follows:

36. Where an enactment (in this section called the "former enactment") is repealed and another enactment (in this section called the "new enactment") is substituted therefor,

(f) except to the extent that the provisions of the new enactment are not in substance the same as those of the former enactment, the new enactment shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation and as declaratory of the law as contained in the former enactment;

For those reasons, I am of opinion that the jurisdiction of the Court under section 28 to review the decision under attack is not ousted by section 100 of the *Public Service Staff Relations Act* as enacted in 1975.

This section 28 application is directed against a decision of the Public Service Staff Relations Board dismissing an application for review of one of the Board's previous decisions.

On December 17, 1975, the Board had decided a question of law that had been referred to it by the Treasury Board pursuant to the then existing section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*. On April 23, 1976, the Treasury Board requested the Public Service Staff Relations Board to review its decision of December 17, 1975. That request was made under section 25 of the Act:

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.

That application, which was made more than four months after the applicant had been notified of the decision sought to be reviewed, seemed to be clearly out of time since section 92 of the

Si on lit l'article 29 à la lumière de l'article 36(f) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, il est clair que l'article 100(1) dans sa forme actuelle, même s'il a été édicté en 1975, ne doit pas être considéré comme de droit nouveau. L'article 36(f) de la *Loi d'interprétation* prévoit:

36. Lorsqu'un texte législatif (au présent article appelé «texte antérieur») est abrogé et qu'un autre texte législatif (au présent article appelé «nouveau texte») y est substitué,

f) sauf dans la mesure où les dispositions du nouveau texte ne sont pas, en substance, les mêmes que celles du texte antérieur, le nouveau texte ne doit pas être réputé de droit nouveau; il doit s'interpréter comme une codification et une manifestation de la loi que le texte antérieur renfermait et avoir l'effet d'une semblable codification et manifestation;

Pour ces motifs, je suis d'avis que la compétence à examiner la décision en cause, accordée à la Cour par l'article 28, n'est pas éliminée par l'article 100 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* édicté en 1975.

Cette demande présentée en vertu de l'article 28 vise une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui rejette une demande d'examen d'une de ses précédentes décisions.

Le 17 décembre 1975, la Commission a statué sur une question de droit soulevée par le Conseil du Trésor conformément à l'article 23, maintenant abrogé, de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Le 23 avril 1976, le Conseil du Trésor a demandé à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique d'examiner de nouveau la décision rendue le 17 décembre 1975. Cette demande a été formulée en vertu de l'article 25 de la Loi:

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.

Cette demande, qui a été présentée plus de quatre mois après que le requérant eut été averti de la décision qu'il cherche à faire examiner de nouveau, outrepassé clairement les délais puisque

*P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure*<sup>2</sup> provides that:

92. Where a party requests the Board to review, rescind, amend, alter or vary any decision or order made by it, the request shall, subject to subsection 8(2), be made before the expiration of 25 days from the day the party making the request is served with a copy of

- (a) the decision or order, or
- (b) the reasons for the decision or order

whichever day is later.<sup>3</sup>

However, probably because the applicant, in its correspondence with the Board, had contended that section 92 of the Rules could not be applied in the case, the Board directed that a hearing be held, it being specified that "the hearing will be confined to the issue of the timeliness of the request for review made by the employer of the Board's decision of December 17, 1975, particularly having regard to the provisions of section 92 of the P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure".

A hearing was held following which the Board rendered the decision that the applicant is now attacking. In that decision, the Board first dismissed the applicant's contentions that section 92 was *ultra vires* the powers of the Board, and that, in any event, it could not be applied in the case since it had not been in force at the time of the adjudication which had given rise to the legal question which had later been referred to the Board under section 23. After having dismissed those two arguments, the Board concluded as follows:

10. The new P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure came into force on and from October 22, 1975. Section 92 of those Rules thus became applicable to any request for review made subsequent to that date. Since the Employer's request for review in the instant case was made more than four months after receipt by it of the Board's decision of December 17, 1975, the request is untimely and accordingly is denied.

11. We would add that while the hearing in this matter was confined to the question as to the timeliness of the request for

<sup>2</sup> SOR/75-604.

<sup>3</sup> Section 8(2) of the Rules, to which section 92 refers, reads as follows:

8. (2) The Board may, upon such terms as it thinks advisable, extend the time prescribed by these Regulations for doing any act, serving any notice, filing any document or taking any proceeding and may do so either before or after the expiration of the time prescribed.

l'article 92 des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.*<sup>2</sup> prévoit que:

92. Lorsqu'une partie demande à la Commission de réviser, annuler ou modifier une décision ou une ordonnance qu'elle a rendue, la demande doit être faite, sous réserve du paragraphe 8(2), avant l'expiration de 25 jours à compter du jour où est signifiée à la partie qui formule la demande une copie

- a) de la décision ou de l'ordonnance, ou
- b) de l'énoncé des motifs de la décision ou de l'ordonnance,

la date qui est postérieure à l'autre étant à retenir.<sup>3</sup>

Cependant, probablement parce que le requérant avait allégué, dans la correspondance échangée avec la Commission, que l'article 92 des Règles ne pouvait s'appliquer en l'espèce, la Commission a ordonné qu'une audience ait lieu, précisant [TRADUCTION] «qu'elle porterait uniquement sur la question de savoir si la demande d'examen formulée par l'employeur à l'encontre de la décision de la Commission du 17 décembre 1975 respectait le délai imparti, eu égard particulièrement aux dispositions de l'article 92 des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.*»

La Commission a tenu une audience à la suite de laquelle elle a rendu la décision qu'attaque maintenant le requérant. Dans cette décision, la Commission a d'abord rejeté la prétention du requérant que l'article 92 était *ultra vires* des pouvoirs de la Commission, et que, en tout état de cause, on ne pouvait l'appliquer en l'espèce puisqu'il n'était pas en vigueur au moment où a été rendue la décision qui a soulevé la question de droit soumise plus tard à la Commission en vertu de l'article 23. Après avoir rejeté ces deux arguments, la Commission a conclu:

10. La nouvelle version du Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. est entrée en vigueur le 22 octobre 1975. L'article 92 dudit règlement devait donc s'appliquer pour toutes les demandes de révision présentées après cette date. La demande de révision en instance ayant été présentée par l'employeur plus de quatre mois après que la Commission lui eut communiqué sa décision rendue le 17 décembre 1975, elle ne respecte pas le délai imparti. Par le fait même, elle est rejetée.

11. Nous aimerions ajouter que même si l'audition de cette affaire n'a porté que sur la question de savoir si la demande de

<sup>2</sup> DORS/75-604.

<sup>3</sup> Voici le libellé de l'article 8(2) des Règles auquel réfère l'article 92:

8. (2) La Commission peut, aux conditions qu'elle juge opportunes, prolonger le délai prescrit par le présent règlement pour faire toute démarche, signifier toute avis, produire tout document ou entamer toute procédure et peut le faire avant ou après l'expiration du délai prescrit.

review, we are satisfied that the grounds upon which the Employer has based its request do not fall within the purview of the principles set out by the Chief Justice of the Federal Court of Appeal in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Attorney General of Canada* [1972] F.C. 1316 and in the Board's decision in the *Orton Case* (file 172-2-76). Moreover, counsel for the Employer made it clear that the purpose in making the instant request was to present additional argument based on authorities which, by counsel's own admission, were available and could have been relied on by the Employer at the original hearing before the Board. In essence then, the request for review would appear to be a request by the Employer to be allowed to re-argue its case.

12. In these circumstances, even assuming that the request for review made by the Employer was not out of time, the Board, in the exercise of its discretion under section 25, can see no reason why it should review its decision of December 17, 1975, in this matter.

The applicant submits that his decision should be set aside on two grounds:

(a) The P.S.S.R.B. erred in deciding that section 92 of the P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure had been validly enacted by the Board in the exercise of its power, under section 19 of the Act, to make procedural rules;

(b) The Board failed to observe a principle of natural justice when it decided the merits of the application for review without giving the applicant an opportunity to argue the merits of its application.

In respect of the applicant's second ground of attack, it is sufficient to say, in my view, that a careful reading of the last three paragraphs of the decision shows that the Board did not decide the merits of the application. Having stated, in paragraph 10 of the decision, "the request is untimely and accordingly is denied", the Board had disposed of the application for review and what it said after that, in the last two paragraphs, was merely an indication of the decision that the Board would have rendered had it not dismissed the application as untimely.

As to the applicant's first ground of attack, it is, in my opinion, well-founded. Section 25 of the Act endows the Board with a discretionary power that it is bound to exercise, after having considered the relevant facts of each particular case, every time an application for review is made by a person having the status to make such an application. A rule like section 92 fetters the exercise of that discretionary power and, for that reason, it could

révision respectait le délai imparti, nous sommes d'avis que les motifs sur lesquels l'employeur a fondé sa demande vont à l'encontre des principes que le juge en chef de la Cour d'appel fédérale a énoncés dans l'affaire de l'*Institut professionnel du Service public du Canada c. le Procureur général du Canada* [1972] C.F. 1316 et de ceux que la Commission a énoncés dans l'affaire *Orton* (dossier n°: 172-2-76). De plus, l'avocat de l'employeur a expliqué clairement que l'objet de la demande en instance était de présenter d'autres arguments, fondés sur des précédents qui, aux dires de l'avocat, étaient connus et auxquels l'employeur aurait pu avoir recours à la première audition tenue devant la Commission. En substance, l'employeur semble donc avoir présenté une demande de révision qui soit plutôt une demande pour obtenir la permission de produire d'autres arguments.

12. Étant donné les circonstances, même en supposant que la demande de révision ait été présentée par l'employeur dans le délai imparti, en raison des pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'article 25, la Commission ne voit aucune raison pour laquelle elle devrait réviser la décision qu'elle a rendue le 17 décembre 1975 dans cette affaire.

Le requérant prétend que la décision de la Commission doit être annulée pour deux motifs:

[TRADUCTION] a) La C.R.T.F.P. a erré en décidant que l'article 92 des Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P. avait été validement édicté par la Commission, dans l'exercice de son pouvoir de faire des règles de procédure, conformément à l'article 19 de la Loi;

b) La Commission n'a pas observé un principe de justice naturelle en se prononçant sur le fond de la demande d'examen sans donner au requérant l'occasion de défendre le fond de sa demande.

A l'égard du second motif soulevé par le requérant, il suffit de dire, à mon avis, qu'une lecture attentive des trois derniers paragraphes de la décision montre que la Commission ne s'est pas prononcée sur le fond de la demande. En déclarant au paragraphe 10 de la décision «[la demande de révision] ne respecte pas le délai imparti. Par le fait même, elle est rejetée», la Commission disposait de la demande d'examen et ce qui est indiqué après, dans les deux derniers paragraphes, est une simple indication de la décision que la Commission aurait rendue si elle n'avait pas rejeté la demande parce que celle-ci ne respectait pas le délai imparti.

Quant au premier motif du requérant, il est, à mon avis, bien fondé. L'article 25 de la Loi accorde à la Commission un pouvoir discrétionnaire qu'elle est obligée d'exercer, après étude des faits pertinents de chaque cas particulier, chaque fois qu'une demande d'examen est formulée par une personne qui a qualité pour ce faire. Une règle comme celle de l'article 92 entrave l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et pour ce motif, elle ne

not, in the absence of clear statutory authority, be validly adopted by the Board. I cannot find anything in the Act giving the Board the power to enact such a rule. In my view, the provisions of section 19(1)(g) and 19(1)(l), the only ones to which we were referred by counsel, do not give that power to the Board. Section 19(1)(g) merely empowers the Board to establish "rules of procedure for its hearings"; section 92, in my view, is not such a rule. As to section 19(1)(l), it authorizes the making of regulations respecting "such other matters and things as may be incidental or conducive to the objects and purposes of the Board, the exercise of its powers and the attainment of the objects of this Act"; in my view, such a wide and general provision is not sufficient to authorize the Board to adopt a regulation which in effect fetters or hinders the exercise of a discretionary power expressly attributed to it by the statute.

For those reasons, I would set aside the decision of the Public Service Staff Relations Board and refer the matter back to it so that the application for review made by the applicant be disposed of on the basis that section 92 of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* is invalid.

\* \* \*

RYAN J.: I concur.

\* \* \*

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

LE DAIN J.: I agree that section 92 of the *P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure* is *ultra vires* for the reasons given by Mr. Justice Pratte. Alternatively it may be characterized as an invalid attempt to qualify the substantive right to have an application for review considered by the Board.<sup>4</sup> In my opinion there must be explicit statutory authority for the imposition, by regulation, of a time limit within which a right conferred by

<sup>4</sup> *Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen on the relation of F. W. Woolworth Co. Ltd.* [1956] S.C.R. 82, per Locke J. at pp. 86-87, and *The Queen v. Alaska Pine & Cellulose Ltd.* (1960) 24 D.L.R. (2d) 241 (S.C.C.), per Kerwin J.C. at p. 245.

peut, en l'absence d'une disposition claire de la loi, être validement adoptée par la Commission. Je n'ai rien trouvé dans la Loi qui puisse donner à la Commission le pouvoir d'édicter une telle règle. Selon moi, les dispositions des articles 19(1)(g) et 19(1)(l), les seules qui nous ont été mentionnées par l'avocat, ne donnent pas ce pouvoir à la Commission. L'article 19(1)(g) autorise simplement la Commission à établir «des règles de procédure pour ses auditions»; l'article 92, à mon avis, ne tombe pas dans cette catégorie. Quant à l'article 19(1)(l), il lui permet d'établir des règlements concernant «telles autres questions et sujets qui peuvent se rattacher ou contribuer aux objets et aux fins de la Commission, à l'exercice de ses pouvoirs et à la réalisation des objets de la présente loi»; j'estime qu'une disposition aussi large et aussi générale n'est pas suffisante pour permettre à la Commission d'adopter une règle qui entrave ou empêche l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que la loi lui accorde expressément.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'annuler la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et de lui retourner le dossier pour qu'elle juge de la demande d'examen formulée par le requérant en considérant que l'article 92 des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.* est invalide.

f

\* \* \*

LE JUGE RYAN: Je souscris.

\* \* \*

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

LE JUGE LE DAIN: J'estime en accord avec les motifs donnés par le juge Pratte, que l'article 92 des *Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.* est *ultra vires*. Subsidiairement, il peut se définir comme une tentative non valable de limiter le droit formel de faire étudier une demande d'examen par la Commission<sup>4</sup>. A mon avis, l'imposition, par règlement, d'un délai à l'intérieur duquel un droit conféré par une loi peut

<sup>4</sup> *Labour Relations Board of Saskatchewan c. The Queen on the relation of F. W. Woolworth Co. Ltd.* [1956] R.C.S. 82, par le juge Locke, aux pages 86 et 87, et *La Reine c. Alaska Pine & Cellulose Ltd.* (1960) 24 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 241 (C.S.C.), par le juge en chef Kerwin, à la page 245.

statute may be exercised. It was argued before us that, apart from section 92, delay would be a proper consideration in the exercise of the discretion under section 25 of the Act, and that the Board's decision should therefore not be invalidated because of its reliance on section 92. I would agree that delay may properly be considered in the exercise of the discretion under section 25 of the Act, but section 92 of the Regulations purports to make a specific delay a ground upon which an application for review may be denied without reference to the merits, and this is in fact the manner in which the section was applied in this case. I agree with Mr. Justice Pratte's reasons for concluding that the Board did not decide on the merits of the application but denied it on the ground that it was untimely in the light of section 92.

Since the grounds of attack on this case are ones that go to the jurisdiction of the tribunal—namely, whether the regulation which it purported to apply was *ultra vires* and whether there was a violation of natural justice—it is not strictly necessary, for purposes of the present case, to decide that a privative clause such as that found in section 100 of the *Public Service Staff Relations Act* can have no effect at all on the scope of review given to the Court under section 28 of the *Federal Court Act*. It would be sufficient to rely on the well-established judicial authority, for which no citation is required, that such a provision cannot protect the decision of a tribunal when it acts beyond its jurisdiction. Nevertheless, once the issue of the privative clause has been raised it appears to be unavoidable that consideration be given to the construction and application of the opening words of section 28. I have given careful consideration to the alternative possible construction suggested by Mr. Justice Pigeon in the *Howarth* case which would confine the words “the provisions of any other Act”, because of their juxtaposition with the reference to section 18, to provisions that confer jurisdiction on courts or tribunals. I am unable, with great respect, to find that this is a sufficient justification in the legislative context for imposing this more limited meaning on the words. The result of the broader construction, to include privative clauses, is, as Mr. Justice Pigeon suggests, to effect “an important change in the substantive law”. It

être exercé, doit s'appuyer sur une disposition statutaire expresse. On nous a fait valoir que, indépendamment de l'article 92, le délai constitue une condition inhérente à l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé par l'article 25 de la Loi et que la décision de la Commission ne devrait donc pas être infirmée parce qu'elle s'appuie sur l'article 92. Je reconnais que le délai pourrait valablement être considéré comme une partie intégrante de l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 25 de la Loi, mais l'article 92 du Règlement a pour effet de faire d'un délai précis un motif de rejet d'une demande d'examen sans renvoi au fond de la question, et c'est de cette façon que l'article a été appliqué en l'espèce. Je partage l'opinion du juge Pratte suivant laquelle la Commission ne s'est pas prononcée sur le fond de la demande mais l'a rejetée au motif qu'elle n'a pas été présentée dans le délai fixé à l'article 92.

Puisqu'on attaque en l'espèce la compétence du tribunal—savoir, si le règlement appliqué est *ultra vires* et s'il y a eu violation d'un principe de justice naturelle—il n'est pas absolument nécessaire, aux fins de la présente cause, de trancher la question de savoir si une clause privative comme celle contenue à l'article 100 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* peut n'avoir aucun effet sur la portée du pouvoir d'examen accordé à la Cour par l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il suffirait de s'appuyer sur la jurisprudence bien établie, qu'il n'est pas nécessaire de citer, suivant laquelle une telle disposition ne peut protéger la décision d'un tribunal qui a outrepassé sa compétence. Néanmoins, une fois soulevée la question de la clause privative, il apparaît nécessaire d'étudier l'interprétation et l'application des premiers mots de l'article 28. J'ai accordé beaucoup d'attention à la suggestion du juge Pigeon formulée dans l'arrêt *Howarth* relativement à une interprétation subsidiaire possible qui limiterait l'application des mots «les dispositions de toute autre loi», parce qu'ils sont juxtaposés à la mention de l'article 18, aux dispositions qui confèrent la compétence aux cours ou aux tribunaux. En toute déférence, je ne peux conclure que, dans le contexte de la loi, cela justifie qu'on impose aux mots ce sens plus limité. Cette interprétation plus large incluant les clauses privatives entraîne, comme l'estime le juge Pigeon, une «modification importante du droit». Cependant,

is, however, one that is in my respectful opinion consistent with the clear intention of Parliament to create a new statutory power of review with a scope of review extending beyond that obtainable on *certiorari*. It seems to me to be logical that Parliament should have intended that this new jurisdiction with its enlarged scope of review should be exercisable notwithstanding existing privative clauses which might otherwise have the effect of excluding review for non-jurisdictional error. Given this view of section 28 and the opening words of the section, I would seriously question whether a privative clause in the terms of section 100 of the *Public Service Staff Relations Act*, even if it were considered to be new law enacted after the *Federal Court Act*, would be a sufficiently clear or explicit expression of Parliament's intention to exclude or limit the jurisdiction under section 28, but for the reasons given by Mr. Justice Pratte it is not necessary to express an opinion on this question.

cela est conforme, à mon humble avis, à la nette intention du Parlement de créer par voie de mesure législative un nouveau pouvoir d'examen ayant une plus grande portée que le *certiorari*. Il me semble logique que le Parlement ait voulu que cette nouvelle compétence de portée accrue puisse être exercée malgré les clauses privatives existantes qui auraient pu autrement avoir pour effet d'empêcher l'examen des erreurs qui n'ont pas trait à la compétence. Étant donné mon opinion sur l'article 28 et ses premiers mots, je me demande sérieusement si une clause privative comme celle de l'article 100 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, même s'il était considéré de droit nouveau parce qu'édicte après la *Loi sur la Cour fédérale*, constitue une expression suffisamment claire et explicite de l'intention du Parlement d'exclure ou de limiter la compétence de la Cour prévue à l'article 28, mais pour les motifs donnés par le juge Pratte, il n'est pas nécessaire de formuler d'opinion sur le sujet.